

FUNDACJA FORUM OBYWATELSKIEGO ROZWOJU

Prywatyzacja: wciąż niewykorzystane szanse

Warszawa, lipiec 2010

Autor:
Wiktor Wojciechowski (FOR)

Za pomoc w przygotowaniu raportu autor dziękuje Agnieszce Borowskiej, Mateuszowi Guzikowskiemu, Jackowi Komorowi, Szymonowi Matusikowi i Katarzynie Michalskiej.

Raport zawiera tezy odzwierciedlające osobiste poglądy autora.

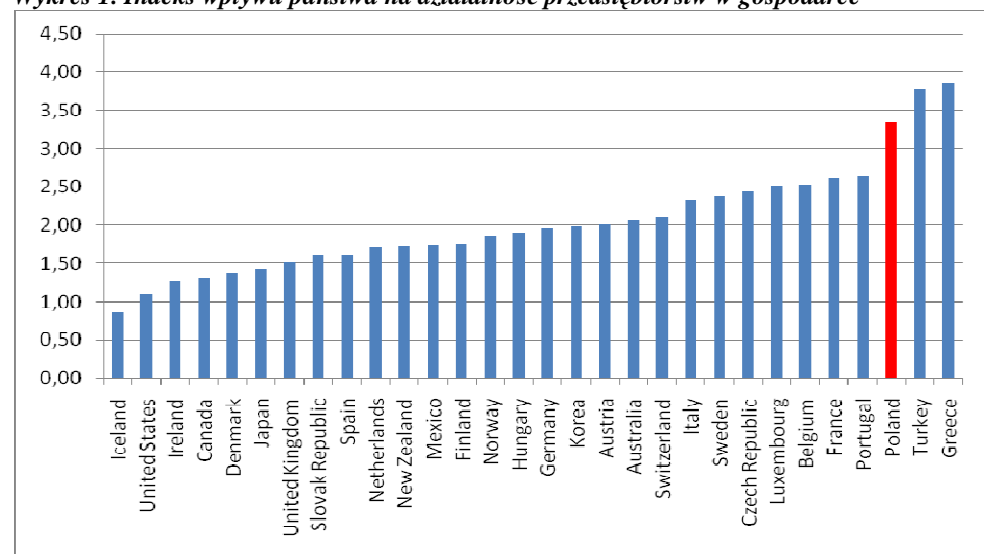
Synteza:

- *Dokończenie prywatyzacji w Polsce powinno być jednym z priorytetów obecnego rządu. Prywatne firmy są lepiej zarządzane niż publiczne, a przychody ze sprzedaży państwowych firm pozwalają – przynajmniej przejściowo - ograniczyć wzrost długu publicznego.*
- *Skala wpływu polityków na działalność przedsiębiorstw w Polsce jest jedną z najwyższych w porównaniu do wszystkich krajów OECD. Ponad 16 proc. osób pracujących w Polsce poza administracją publiczną jest zatrudnionych w spółkach nadzorowanych przez Skarb Państwa. Ten odsetek należy do najwyższych w Europie - jest on np. dwukrotnie wyższy niż w Czechach (7,7 proc.), czterokrotnie wyższy niż we Francji (4,0 proc.) i aż dziesięciokrotnie wyższy niż w Wielkiej Brytanii (zaledwie 1,5 proc.).*
- *Rząd przewiduje, że w latach 2010-2011 przychody ze sprzedaży udziałów w państwowych firmach wyniosą odpowiednio 25 i 7 mld zł. Niezrozumiałe jest dlaczego w 2011 r. przychody te mają być ponad trzykrotnie niższe od tych, które planuje się uzyskać w 2010 r.*
- *Wolne tempo prywatyzacji przyczynia się do wzrostu długu publicznego. Gdyby rząd PiS zrealizował założony plan prywatyzacji, to w latach 2006-2007 potrzeby pożyczkowe państwa zmniejszyłyby się o ponad 5,1 mld zł.*
- *Dotychczasowe tempo prywatyzacji prowadzonej przez rząd PO-PSL, choć szybsze niż w okresie rządu PiS, nie może być powodem do zadowolenia. W latach 2008-2009 wszystkie transakcje, które miały odebrać politykom władzę nad dużymi przedsiębiorstwami, zakończyły się fiaskiem. Do tej pory żaden z ministrów innych niż minister Skarbu Państwa nie wniósł niczego do realizacji rządowego planu prywatyzacji.*
- *W 2008 r. ponad połowa przychodów ze sprzedaży państwowych firm pochodziła z pseudoprywatyzacji, czyli z transakcji, w której nabywcą jednej państwowej spółki jest inny podmiot zależny od państwa. Gdyby w 2010 r. doszło do zakupu Energi przez PGE oraz Lotosu przez PKN Orlen lub PGNiG, to wpływy z pseudoprywatyzacji stanowiłyby aż jedną trzecią całorocznego planu prywatyzacji opiewającego na kwotę 25 mld zł.*
- *Gdyby Skarb Państwa sprzedał wszystkie swoje obecne udziały w spółkach energetycznych (Energa, Enea, PGE, Tauron) i paliwowych (PKN Orlen, Lotos, PGNiG), to uzyskałby przychody z prywatyzacji w wysokości ok. 66 mld zł. Gdyby pozbył się także wszystkich udziałów w PKO BP, KGHM i PZU mógłby dodatkowo uzyskać ok. 45 mld zł. Łącznie pozwoliłoby to ograniczyć narastanie długu publicznego o 110 mld zł, czyli o blisko 8 proc. PKB. W bardziej zachowawczym scenariuszu, gdyby Skarb Państwa sprzedał inwestorom prywatnym wszystkie swoje udziały jedynie w Enei, Tauronie i Energi, a w pozostałych największych spółkach (PGE, PKN Orlen, Lotos, PGNiG, KGHM, PKO BP i PZU) zachował dla siebie 20 proc. pakiet akcji, mógłby uzyskać przychody w granicach 75 mld zł. Dzięki tym dodatkowym wpływom można byłoby ograniczyć potrzeby pożyczkowe państwa, a w efekcie - przyrost długu publicznego, o ok. 5 proc. PKB.*

| 1. | <i>Co to jest prywatyzacja i dlaczego jest tak ważna?</i> |
|---|---|
| <p><i>Prywatyzacja to proces przenoszenia władzy nad przedsiębiorstwami z rąk polityków w ręce prywatnych właścicieli.</i></p> <p><i>Prywatni właściciele zarządzają swoim majątkiem znacznie lepiej niż politycy.</i></p> <p><i>Blokowanie prywatyzacji doprowadziło wiele spółek do bankructwa.</i></p> <p><i>Skala wpływu polityków na działalność przedsiębiorstw w Polsce jest jedną z najwyższych w porównaniu z innymi krajami OECD.</i></p> | <p>Prywatyzacja to proces przenoszenia władzy nad przedsiębiorstwami z rąk polityków w ręce prywatnych właścicieli. Głównym celem prywatyzacji jest odpolitycznienie gospodarki, a w efekcie poprawa produktywności majątku należącego do przedsiębiorstw państwowych i wzmocnienie podstaw do szybkiego wzrostu gospodarczego. Nie wszystkie przypadki sprzedaży państwowych spółek prowadzą do odpolitycznienia gospodarki i dlatego nie każda transakcja zbycia państwowej firmy oznacza prywatyzację. Prywatyzacją nie są transakcje, w których:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) jedną państwową spółkę kupuje inna spółka należąca do Skarbu Państwa lub od niego zależna. b) Skarb Państwa sprzedaje prywatnym inwestorom większościowy pakiet akcji w spółce, ale pomimo to zachowuje nad nią kontrolę, np. poprzez zagwarantowane w statucie ograniczenie wykonywania praw z akcji przez innych akcjonariuszy niż Skarb Państwa lub spółki od niego zależne. c) Skarb Państwa sprzedaje lub przekazuje nieodpłatnie spółki lokalnym samorządom. Taka zmiana oznacza komunalizację, a nie prywatyzację, gdyż władze samorządowe są częścią struktur państwa. <p>Polska gospodarka potrzebuje przyspieszenia prywatyzacji z kilku powodów:</p> <p>Po pierwsze, prywatni właściciele zarządzają przedsiębiorstwami znacznie lepiej niż politycy. Blokowanie prywatyzacji doprowadziło wiele firm do bankructwa. Przeprowadzona w 2009 r. kontrola NIK dotycząca sprzedaży mniejszościowych udziałów Skarbu Państwa wykazała, że co trzecia spółka, którą zaczęto prywatyzować w latach 1991–1995, i w której Skarb Państwa miał jeszcze pakiety mniejszościowe, była w 2008 r. w stanie upadłości lub likwidacji. Wyniki licznych kontroli NIK dowodzą, że odpowiedzialność za wolne tempo prywatyzacji ponoszą politycy, którzy nieudolnie lub wręcz celowo blokują odpolitycznienie gospodarki. Przykładowo, zmienność decyzji ministra skarbu w zakresie prywatyzacji firm energetycznych w latach 2006-2007 i ostateczne wycofanie się z tych transakcji spowodowały utratę przez państwo potencjalnych wpływów z prywatyzacji w wysokości ponad 2 mld zł.</p> <p>Po drugie, skala wpływu polityków na działalność przedsiębiorstw w Polsce jest jedną z najwyższych w porównaniu z innymi krajami OECD (Wykres 1). Państwo – jako właściciel - ma szczególnie duży wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw w produkcji i dystrybucji energii elektrycznej, gazu, w transporcie lotniczym i kolejowym oraz w usługach pocztowych. Pomimo 20 lat prywatyzacji ponad 16 proc. osób pracujących w Polsce poza administracją publiczną jest zatrudnionych w spółkach nadzorowanych przez Skarb Państwa.</p> |

Ten odsetek należy do najwyższych w Europie - jest on przykładowo dwukrotnie wyższy niż w Czechach (7,7 proc.), czterokrotnie wyższy niż we Francji (4,0 proc.) i aż dziesięciokrotnie wyższy niż w Wielkiej Brytanii (zaledwie 1,5 proc.). Pod względem skali upolitycznienia gospodarki najbliżej nam do Grecji, w której odsetek zatrudnionych w przedsiębiorstwach zależnych od polityków wynosi 15 proc. (Wykres 2). Pomijając zatrudnienie w administracji publicznej i wojsku, w 2009 r. najwyższy odsetek pracujących w sektorze publicznym odnotowano w edukacji (92 proc.), wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz i wodę (78 proc.), górnictwie (77 proc.), ochronie zdrowia (74 proc.), transporcie i komunikacji (38 proc.) oraz w pośrednictwie finansowym (19 proc.).

Wykres 1. Indeks wpływu państwa na działalność przedsiębiorstw w gospodarce*



*Indeks wpływu państwa na działalność przedsiębiorstw określa skalę oddziaływania polityków na decyzje władz nadzorowanych firm poprzez m.in. wykonywanie prawa własności, uprzywilejowane prawo głosu, specyficzne regulacje odnoszące się do przedsiębiorstw działających w niektórych sektorach gospodarki, zakres własności państwowej w sektorach sieciowych, kontrolę cen.

Źródło: OECD (2009) Product Market Regulation Database.

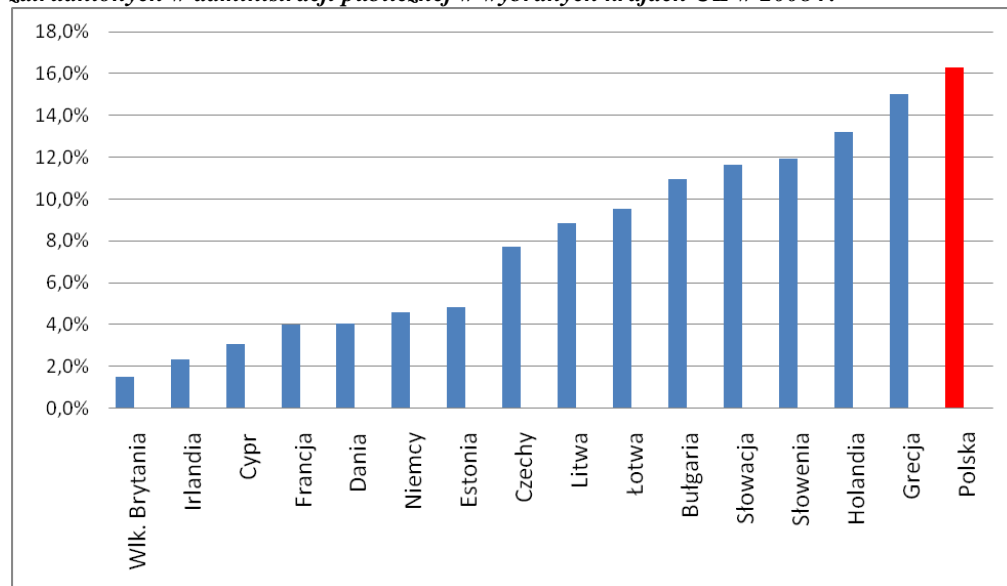
Przychody ze sprzedaży państwowych firm stanowią znaczący – ale tylko przejściowy – ratunek dla sektora finansów publicznych.

Po trzecie, przychody ze sprzedaży państwowych firm stanowią znaczący (ale tylko przejściowy) ratunek dla sektora finansów publicznych. Wpływy ze sprzedaży tych spółek łagodzą objawy nierównowagi finansów publicznych, ale nie leczą choroby. Nie usuwają bowiem trwałych przyczyn nierównowagi finansów publicznych, takich jak zbyt wysoki poziom wydatków socjalnych. Według przyjętego przez rząd Programu Konwergencji, deficyt finansów publicznych w 2010 r. i 2011 r. wyniesie odpowiednio 6,9 i 5,9 proc. PKB. Im większe będą przychody ze sprzedaży państwowych firm, tym w mniejszym stopniu deficyt finansów publicznych trzeba będzie finansować dodatkową emisją obligacji skarbowych. W warunkach nierównowagi finansów publicznych blokowanie prywatyzacji przyczynia się do wzrostu długu publicznego. Taka sytuacja miała miejsce w okresie rządów PiS, kiedy za

Gdyby rząd PiS zrealizował założony plan prywatyzacji, to w latach 2006-2007 potrzeby pożyczkowe państwa zmniejszyłyby się o ponad 5,1 mld zł.

prywatyzację był odpowiedzialny minister Wojciech Jasiński. Pomimo doskonałej koniunktury na rynku kapitałowym, przygotował on bardzo skromny plan prywatyzacji, a następnie go nie zrealizował. Planowane przychody ze sprzedaży państwowych firm w latach 2006-2007 opiewały na kwotę 8,5 mld zł, lecz ostatecznie wyniosły jedynie nieco ponad 2,5 mld zł (30 proc. planu). Główną przyczyną niezrealizowania tego mało ambitnego planu prywatyzacji były decyzje ministra Wojciecha Jasińskiego, który wstrzymał wiele transakcji prywatyzacyjnych wbrew zaakceptowanym przez rząd strategiom przekształceń własnościowych. Przykładowo, umowy sprzedaży Elektrociepłowni Tychy i Zespołu Elektrowni Dolna Odra zostały wstrzymane już po ich parafowaniu przez ministra skarbu. Według kontroli NIK umowy te były korzystne zarówno dla Skarbu Państwa, jak i dla prywatyzowanych spółek. Gdyby rząd PiS zrealizował założony plan prywatyzacji, to w latach 2006-2007 potrzeby pożyczkowe państwa zmniejszyłyby się o ponad 5,1 mld zł.

Wykres 2. Udział pracujących w sektorze publicznym w gospodarce po wyłączeniu zatrudnionych w administracji publicznej w wybranych krajach UE w 2008 r.



Źródło: Laborsta.

2.

Jakie przychody ze sprzedaży państwowych spółek planował rząd?

Przygotowana przez obecny rząd w 2008 r. lista podmiotów wyłączonych z

Plan prywatyzacji, który rząd PO-PSL przyjął w kwietniu 2008 r. zakładał, że w latach 2008-2011 łączne przychody ze sprzedaży państwowych firm wyniosą ok. 30 mld zł, w tym 2,3 mld zł w 2008 r., 12 mld zł w 2009 r., 10 mld zł w 2010 r. i 6 mld zł w 2011 r.

Rządowy plan prywatyzacji z 2008 r. nie przewidywał sprzedaży udziałów w 25 podmiotach, w tym przede wszystkim w firmach dysponujących infrastrukturą niezbędną dla zapewnienia dostaw energii elektrycznej i paliw (PERN – Przyjaźń, PSE – Operator, Gaz-System, Operator Logistyczny Paliw Płynnych,

| | |
|--|--|
| <p><i>prywatyzacji była znacznie krótsza w porównaniu z tą, którą opracowano w okresie rządów PiS - w 2007 r. znajdowały się na niej 62 podmioty, a od 2008 r. tylko 25.</i></p> | <p>Naftoport). Nie przewidywał także sprzedaży m.in. Zarządów Portów Morskich, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz mediów publicznych (radio i telewizja publiczna). Ponadto rządowy plan zakładał wstrzymanie dalszej prywatyzacji niektórych spółek, w których już wcześniej Skarb Państwa sprzedał części swoich udziałów (np. PKN Orlen, Lotos, PGNiG, KGHM). Przygotowana przez obecny rząd w 2008 r. lista podmiotów wyłączonych z prywatyzacji była jednak znacznie krótsza w porównaniu z tą, którą opracowano w okresie rządów PiS - w 2007 r. znajdowały się na niej 62 podmioty, a od 2008 r. tylko 25.</p> <p>Lista podmiotów wyłączonych z prywatyzacji nie jest tożsama z listą podmiotów o tzw. istotnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, którą co roku ogłasza w rozporządzeniu Rada Ministrów¹. Podmioty te są potocznie nazywane spółkami „strategicznymi”, a Skarb Państwa ma wobec nich szczególne uprawnienia. Może przykładowo zgłaszać sprzeciw wobec uchwał podjętych przez ich zarządy lub rady nadzorcze oraz blokować czynności prawne, które dotyczą istotnej sfery działalności tych podmiotów, np. sprzedaży części majątku lub zaniechania eksploatacji posiadanych urządzeń. Od września 2008 r. do marca 2010 r. na tej liście znajdowało się 13 podmiotów, głównie firmy infrastrukturalne zajmujące się dostawami energii elektrycznej i paliw, ale też koncerny paliwowe – PKN Orlen i Lotos oraz energetyczne - Tauron i PGE. W 2008 r. z wcześniej obowiązującej listy 17 spółek „strategicznymi” wykreślono m.in. KGHM, Telekomunikację Polską i Polkomtel, ale jednocześnie dopisano koncerny energetyczne Tauron i PGE. Dla oceny planów odpolitycznienia gospodarki istotne jednak jest to, które firmy nie są przewidziane do sprzedaży prywatnym inwestorom, a nie lista spółek „strategicznymi”.</p> |
| <p><i>Zaktualizowany plan prywatyzacji zakłada, że w latach 2008-2011 łączne przychody ze sprzedaży państwowych firm wyniosą ok. 40 mld zł.</i></p> | <p>W związku z silnym spadkiem dochodów podatkowych będącym następstwem spowolnienia gospodarczego, na początku 2009 r. rząd zaktualizował swój wcześniejszy plan prywatyzacji. Zgodnie z nim przychody ze sprzedaży państwowych spółek mają wzrosnąć z 10 do 25 mld zł w 2010 r. i z 6 do 7 mld zł w 2011 r. Wzrost przychodów przewidzianych na rok 2010 wynika nie tylko z przełożenia na kolejny rok części niezrealizowanych prywatyzacji z 2009 r. (szerzej: patrz pkt 3), ale także z rozszerzenia dotychczasowego planu prywatyzacji, m.in. o sprzedaż 10 proc. akcji KGHM. Obie wersje planu zakładają jednak wyraźne spowolnienie sprzedaży państwowych spółek w 2011 r. Trudno to zrozumieć, bo majątek, który mógłby być sprywatyzowany wcale się nie wyczerpuje (szerzej: patrz pkt 5). To może sugerować, że rząd jest niechętny do prywatyzacji dużych spółek. Wielkość przychodów ze sprzedaży państwowych firm zależy bowiem głównie od gotowości polityków do rezygnacji z kontroli nad wielkimi firmami, które zapewniają największe</p> |

¹ Rada Ministrów wydawała rozporządzenia określające listę spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego na podstawie ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa i ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.

| <p><i>Choć majątek, który mógłby być sprywatyzowany wcale się nie wyczerpuje, rząd zakłada istotne spowolnienie prywatyzacji w 2011 r.</i></p> | <p>przychody do budżetu. Dodatkowym argumentem jest to, że zgodnie z planem prywatyzacji z 2008 r. sprzedawana miała być przede wszystkim „drobnica“, czyli wiele małych spółek, a nie największe podmioty kontrolowane przez polityków. Kiedy na początku 2009 r. poszerzono listę prywatyzacji o nieliczne duże przedsiębiorstwa (np. o KGHM), w których Skarb Państwa miałyby sprzedawać swoje udziały, to jednocześnie po protestach związkowców zastrzeżono, że państwo nie odda nad nimi swojej kontroli przez ograniczenie wykonywania praw z akcji przez pozostałych akcjonariuszy, np. do 20 proc. głosów. Dlatego też pomimo gorzkiej lekcji z opóźniania prywatyzacji stoczni, brak jest zdecydowanych działań prywatyzacyjnych wobec firm wymagających znaczącej restrukturyzacji (np. kopalnie, spółki transportowe z grupy PKP), dzięki którym ich problemy mogłyby być rozwiązywane już wspólnie z prywatnymi inwestorami.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|------|-----|-----|---------------------------|------|------|------|---------------------------------------|------|-----|-----|---|-----|-----|-----|---------------------------|-----|-----|-----|-------------------------------------|------|------|---|
| | <p>Tabela 1. Całkowite i średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek kolejnych rządów w latach 1994-2009</p> <table border="1" data-bbox="432 842 1422 1357"> <thead> <tr> <th></th> <th>Całkowite przychody ze sprzedaży państwowych spółek w cenach z 2009 r.* (w mld zł)</th> <th>Średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek w cenach z 2009 r.* (w mld zł)</th> <th>Średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek uwzględniające wycenę akcji notowanych na GPW** w 2009 r. (w mld zł)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1994-1997 (rząd W. Pawlaka, J. Oleksego i W. Cimoszewicza)</td> <td>29,2</td> <td>7,3</td> <td>9,3</td> </tr> <tr> <td>1998-2001 (rząd J. Buzka)</td> <td>72,5</td> <td>18,1</td> <td>25,6</td> </tr> <tr> <td>2002-2005 (rząd L. Millera, M. Belki)</td> <td>24,3</td> <td>6,1</td> <td>7,9</td> </tr> <tr> <td>2006-2007 (rząd K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego)</td> <td>2,8</td> <td>1,4</td> <td>0,7</td> </tr> <tr> <td>2008-2009 (rząd D. Tuska)</td> <td>9,4</td> <td>4,7</td> <td>4,4</td> </tr> <tr> <td>2008-2011 (rząd D. Tuska - plan)***</td> <td>40,5</td> <td>10,1</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p>* Przychody z prywatyzacji urealnione indeksem inflacji cen towarów i usług konsumpcyjnych GUS. ** Przychody z prywatyzacji urealnione indeksem WIG. *** Po uwzględnieniu realizację przychodów ze sprzedaży państwowych spółek w latach 2008-2009 i przy założeniu inflacji w latach 2010-2011 na poziomie 2,5 proc. rocznie. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSP, GUS i GPW.</p> | | Całkowite przychody ze sprzedaży państwowych spółek w cenach z 2009 r.* (w mld zł) | Średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek w cenach z 2009 r.* (w mld zł) | Średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek uwzględniające wycenę akcji notowanych na GPW** w 2009 r. (w mld zł) | 1994-1997 (rząd W. Pawlaka, J. Oleksego i W. Cimoszewicza) | 29,2 | 7,3 | 9,3 | 1998-2001 (rząd J. Buzka) | 72,5 | 18,1 | 25,6 | 2002-2005 (rząd L. Millera, M. Belki) | 24,3 | 6,1 | 7,9 | 2006-2007 (rząd K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego) | 2,8 | 1,4 | 0,7 | 2008-2009 (rząd D. Tuska) | 9,4 | 4,7 | 4,4 | 2008-2011 (rząd D. Tuska - plan)*** | 40,5 | 10,1 | - |
| | Całkowite przychody ze sprzedaży państwowych spółek w cenach z 2009 r.* (w mld zł) | Średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek w cenach z 2009 r.* (w mld zł) | Średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek uwzględniające wycenę akcji notowanych na GPW** w 2009 r. (w mld zł) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1994-1997 (rząd W. Pawlaka, J. Oleksego i W. Cimoszewicza) | 29,2 | 7,3 | 9,3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1998-2001 (rząd J. Buzka) | 72,5 | 18,1 | 25,6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2002-2005 (rząd L. Millera, M. Belki) | 24,3 | 6,1 | 7,9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2006-2007 (rząd K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego) | 2,8 | 1,4 | 0,7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2008-2009 (rząd D. Tuska) | 9,4 | 4,7 | 4,4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2008-2011 (rząd D. Tuska - plan)*** | 40,5 | 10,1 | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p><i>Jeżeli obecnemu rządowi udałoby się w</i></p> | <p>Aby ocenić tempo, w jakim rząd PO-PSL chce odpolitycznić przedsiębiorstwa, należy porównać realizację założonego planu prywatyzacji z dokonaniem poprzednich ekip. Istnieje oczywiście problem obiektywnego sprowadzenia do porównywalności wielkości przychodów z prywatyzacji uzyskanych w poprzednich latach. Wynika on na przykład z tego, że sprzedaż państwowych przedsiębiorstw następowała w okresach różnej koniunktury na rynku giełdowym, a niewątpliwie łatwiej jest uzyskać wyższe przychody z prywatyzacji tej samej spółki w czasie hossy niż w czasie bessy. Ponadto z powodu inflacji nie można wprost porównywać nominalnych wielkości przychodów z prywatyzacji osiągniętych w różnych latach. Problem</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | |
|---|--|
| <p><i>pełni zrealizować założony w 2008 r. plan prywatyzacji na lata 2008-2011, to średnioroczne przychody z tego tytułu byłyby niższe tylko od rekordowych wyników uzyskanych przez rząd J. Buzka.</i></p> | <p>porównywalności wpływów ze sprzedaży państwowych spółek w czasie można rozwiązać posługując się indeksami odzwierciedlającymi zarówno zmiany wyceny akcji na giełdzie (np. indeks WIG), jak i zmiany pieniądza w czasie (np. indeks inflacji). Zastosowanie obu powyższych metod pokazuje, że średnioroczne przychody ze sprzedaży państwowych spółek uzyskane przez obecny rząd w latach 2008-2009 są większe w porównaniu do tego, co uzyskał rząd PiS w latach 2006-2007, ale jednocześnie mniejsze od wpływów uzyskanych przez rząd SLD i PSL w latach 1994-1997 oraz przez rząd SLD w latach 2002-2005 (Tabela 1). Jeżeli jednak obecnemu rządowi udało się w pełni zrealizować założony w 2008 r. plan prywatyzacji na lata 2008-2011, to średnioroczne przychody z tego tytułu byłyby niższe tylko od rekordowych wyników uzyskanych przez rząd J. Buzka w latach 1998-2001, kiedy ministrem skarbu był Emil Wąsacz. Nie tylko przygotował on ambitny plan prywatyzacji, ale - co najważniejsze - potrafił go potem zrealizować.</p> |
| | |
| <p>3.</p> | <p><i>Jak wyglądała realizacja planów, czyli ile jest prywatyzacji w prywatyzacji?</i></p> |
| <p><i>Po okresie rządów PiS trzeba było ponownie odbudować maszynę prywatyzacyjną.</i></p> <p><i>Wprowadzenie publicznych aukcji nie przyspieszyło tempa prywatyzacji.</i></p> | <p>Oceniając dotychczasową realizację planu prywatyzacji na lata 2008-2011, trzeba wziąć pod uwagę trudności, z jakimi musiał się zmierzyć rząd, który chciał przyspieszyć sprzedaż państwowych spółek po okresie rządów PiS.</p> <p>Po pierwsze, minister skarbu musiał odbudować zespół pracowników odpowiedzialny za przygotowanie spółek do prywatyzacji. Po latach 2006-2007, kiedy pomimo doskonałej koniunktury na rynku kapitałowym, prywatyzacja w Polsce została niemal całkowicie wstrzymana, trzeba było ponownie odtworzyć maszynę prywatyzacyjną. Przeciętny proces prywatyzacji od rozpoczęcia przygotowań do wyboru inwestora trwa od sześciu do dziewięciu miesięcy. Można było się więc spodziewać, że po pierwszym roku prywatyzacyjnego rozruchu (pozyskanie kadr do MSP, przyjęcie planu prac, wybór doradców, wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych), zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami prywatyzacja ruszy z impetem. W praktyce procedury prywatyzacyjne nie zostały istotnie uproszczone, a w efekcie okres przygotowań spółek do prywatyzacji nie skrócił się.</p> <p>Po drugie, minister skarbu planował usprawnić procesy prywatyzacyjne i zwiększyć ich przejrzystość. Jedną z propozycji było wprowadzenie nowej formy prywatyzacji: sprzedaży większościowych pakietów akcji lub udziałów państwowych firm na publicznych aukcjach. Odpowiednią nowelizację ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji uchwalono w lipcu 2008 r., ale z powodu prezydenckiego weta weszła ona w życie dopiero w marcu 2009 r. Do końca 2009 r. ministerstwo przeprowadziło 27 publicznych aukcji, na których oferowano akcje lub udziały 66 spółek. Udało się sprzedać pakiety tylko 10 firm², co pokazuje, że to narzędzie nie przyspieszyło znacząco prywatyzacji.</p> |

² Regionalne Laboratorium Oceny Mleka w Tarnowie, Kopalnie i Zakład Wzbogacania Kwarcytu Bukowa Góra w Zagórzcu, Biuro Projektów Budownictwa Komunalnego w Łodzi, Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego w Mińsku Mazowieckim, WIEK SA z Krakowa, Wągrowieckie Przedsiębiorstwo Robót Mostowych, Ośrodek Badań i Kontroli

| | |
|---|--|
| <p><i>W kolejnych planach prywatyzacji przewidziano głównie częściową sprzedaż akcji największych spółek, ale w taki sposób, aby nie przekazać władzy nad przedsiębiorstwem w ręce prywatnych właścicieli.</i></p> <p><i>Dopiero w 2010 r. pojawiły się pierwsze transakcje, w wyniku których Skarb Państwa zaczął całkowicie wycofywać się z akcjonariatu (np. Mennica, Bogdanka).</i></p> | <p>Doświadczenia międzynarodowe pokazują jednak, że publiczne aukcje i przetargi³ mogą być skutecznym sposobem na szybką prywatyzację. Przykładowo, publiczne aukcje są z powodzeniem wykorzystywane do sprzedaży większościowych udziałów w spółkach zaliczanych do sektorów strategicznych w Turcji, a publiczne przetargi do prywatyzacji państwowych spółek w Bułgarii i Meksyku.</p> <p>Po trzecie, kryzys finansowy w krajach Europy Zachodniej od 2008 r. i spowolnienie gospodarcze w Polsce w 2009 r., przyczyniły się nie tylko do obniżenia wyceny spółek, ale także do spadku zainteresowania zakupem przedsiębiorstw państwowych po cenach proponowanych przez ministra Skarbu Państwa. Począwszy od lutego 2009 r., kiedy wycena akcji na giełdzie zaczęła rosnąć, argument małego zainteresowania zakupem państwowych firm ze strony inwestorów prywatnych przestał być aktualny. Te trudności nie tłumaczą jednak tego, dlaczego w kolejnych planach prywatyzacji przewidziano głównie częściową sprzedaż akcji największych spółek, ale w taki sposób, aby nie przekazać władzy nad przedsiębiorstwem w ręce prywatnych właścicieli.</p> <p>Analizując wielkość przychodów uzyskanych ze sprzedaży państwowych firm trzeba dodatkowo zwrócić uwagę na to, w jakim stopniu zmiany własnościowe realizowane przez Skarb Państwa uniezależniają przedsiębiorstwa, a więc polską gospodarkę od wpływu polityków, czyli w jakim stopniu są prawdziwą prywatyzacją. Według <i>Planu prywatyzacji na lata 2008-2011</i> Skarb Państwa miał wycofywać się z kolejnych gałęzi gospodarki, ale w 2009 r. ministerstwo nie wyszło poza sprzedaż mniejszościowych udziałów. W 2009 r. aż 90 proc. transakcji prywatyzacyjnych dotyczyło firm, w których Skarb Państwa miał poniżej 10 proc. udziałów, choć zgodnie z planem tego rodzaju transakcje miały mieć jedynie charakter uzupełniający. Dopiero w 2010 r. pojawiły się pierwsze transakcje, w wyniku których Skarb Państwa zaczął całkowicie wycofywać się z roli właściciela (np. Mennica, Bogdanka). Sprzedaż mniejszościowych udziałów zapewnia budżetowi przychody, ale nie prowadzi do odpolitycznienia</p> |
|---|--|

Środowiska w Katowicach, MADRO z Białegostoku, Eltor z Warszawy i Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Mostowych z Bielska Podlaskiego.

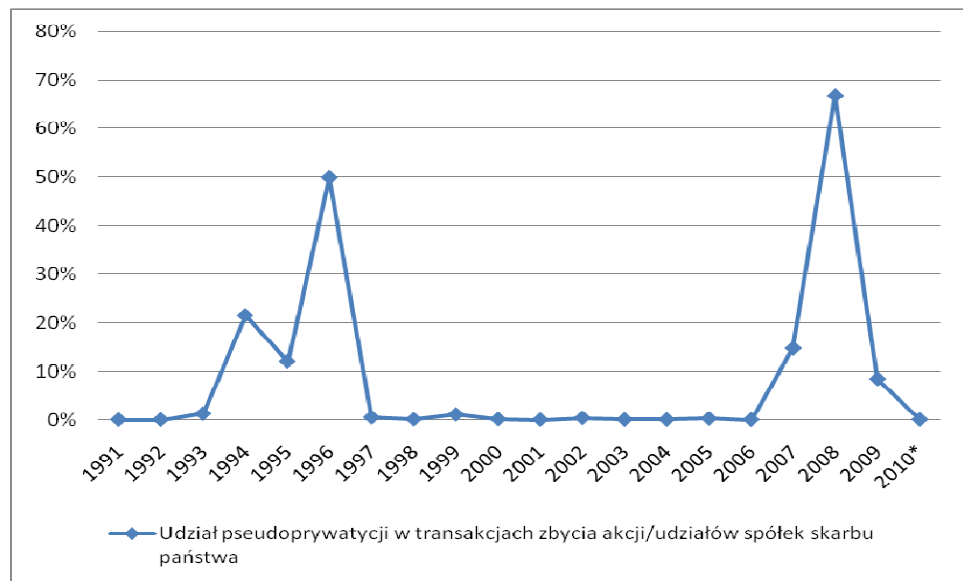
³ Przetarg jest formą wyboru nabywcy, która oferuje najbardziej korzystne warunki transakcji. Aukcje są formą przetargu organizowanego na żywo, który odbywa się w ustalonym terminie i miejscu, z udziałem wszystkich stron zainteresowanych zakupem przedsiębiorstwa. Uczestnicy aukcji podają na bieżąco cenę, za jaką chcieliby dokonać zakupu przedmiotu aukcji.

⁴ Wszystkie udziały sprzedano tylko w dwóch firmach: Przedsiębiorstwie Energetycznym Megawat z Czerwionki-Leszczyny (na rzecz SWF Energia, za 37 mln zł) oraz Przedsiębiorstwie Produkcyjno-Usługowym Techmet z Pruszcza Gdańskiego (za 510 tys. zł firmie Polska Special Steel). Pozostałe większościowe transakcje dotyczyły takich firm, jak: Pekaesy (lub powstałe na ich bazie spółki), Spomasz Bełżyce, Fabryka Urządzeń Mechanicznych Poręba (na rzecz państwowej Agencji Rozwoju Przemysłu), Trans-Masz ze Stargardu Szczecińskiego i poznańskie Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe Dromo.

⁵ Transakcja miała być przeprowadzana w trybie niepublicznym, dającym ministerstwu największą elastyczność. Do składania tzw. ofert wstępnych – będących de facto nie ofertami, ale prezentacjami planów strategicznych w stosunku do GPW bez podania ceny, zaproszono czterech największych, globalnych „graczy” – London Stock Exchange, NASDAQ-OMX, NYSE – Euronext oraz Deutsche Boerse. Pierwszy z procesu prywatyzacji wycofał się London Stock Exchange, a ofertę cenową ostatecznie złożyła tylko Deutsche Boerse (oraz w ramach puli przeznaczonej dla inwestora finansowego i członków GPW – Pekao SA oraz Banco Espirito Santo de Investimento).

gospodarki, a w efekcie do poprawy zarządzania przedsiębiorstwami. Zazwyczaj minister Skarbu Państwa pozbywał się mniejszościowych udziałów w spółkach, w których już wcześniej stracił pozycję dominującą. W latach 2008-2009 ministerstwo przeprowadziło zaledwie kilka transakcji sprzedaży większych pakietów i dotyczyły one wyłącznie niewielkich przedsiębiorstw⁴.

Wykres 3. Udział pseudoprywatyzacji w transakcjach bezpośredniego zbycia akcji i udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa (z wyłączeniem sprzedaży praw do akcji oraz akcji/udziałów będących w posiadaniu firm zależnych od państwa, np. KGHM).



*Dane za 2010 dotyczą pierwszej połowy roku. Transakcje pseudoprywatyzacyjne ustalone według daty przeniesienia praw własności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSP.

W 2008 r. ok. dwie trzecie przychodów ze sprzedaży państwowych firm pochodziło z pseudoprywatyzacji, czyli z transakcji, w której nabywcą jednej państwowej spółki jest inny podmiot zależny od państwa.

W tym okresie ministerstwo Skarbu Państwa przeprowadziło natomiast kilka znaczących transakcji, które można określić jako pseudoprywatyzację, gdyż nabywcami państwowych spółek były inne podmioty zależne od państwa. W 2008 r. ministerstwo Skarbu Państwa nieznacznie przekroczyło plan przychodów z prywatyzacji, który opiewał zaledwie na 2,3 mld zł. Ten skromny cel udało się zrealizować głównie dzięki nakłonieniu pod koniec 2008 r. państwowej PGE do zakupu mniejszościowych pakietów akcji w Elektrowni Turów i Bełchatów oraz kopalni Węgla Brunatnego w Bełchatowie. Dodatkowo, również w ostatnich dniach grudnia 2008 r., kontrolowana przez państwo Enea kupiła od Skarbu Państwa mniejszościowy pakiet w Elektrociepłowni Białystok. Łączna wartość tych czterech transakcji wyniosła ok. 1,4 mld zł, czyli w przybliżeniu dwie trzecie całkowitych przychodów Skarbu Państwa z tytułu zbycia udziałów w państwowych spółkach (Wykres 3). Choć formalnie uzyskane przychody zostały zaksięgowane w budżecie jako wpływy z prywatyzacji, to w rzeczywistości była to pseudoprywatyzacja. Zamiast w prywatne ręce, nadzór nad tymi spółkami został przekazany PGE i Enei, które należą do Skarbu Państwa i są zależne od polityków. Kontrola NIK wykazała,

| | |
|--|--|
| <p><i>W latach 2008-2009 nie było w Polsce żadnej transakcji, która odbierałaby politykom kontrolę nad dużymi przedsiębiorstwami.</i></p> <p><i>W 2009 r. zamiast założonych 12 mld zł, przychody ze sprzedaży państwowych spółek wyniosły niecałe 7 mld zł.</i></p> <p><i>Główną przyczyną niskich przychodów z prywatyzacji w 2009 r. była nieudana sprzedaż Enei.</i></p> | <p>że transakcji tych nie poprzedzono żadną analizą ekonomiczną. Ponadto PGE sfinansowała zakup tych pakietów akcji wpływami z dodatkowej emisji obligacji, i tym samym zwiększyła zadłużenie.</p> <p>W 2009 r. przykładem pseudoprywatyzacji była sprzedaż praw poboru akcji PKO BP państwowemu Bankowi Gospodarstwa Krajowego za kwotę 1,4 mld zł. Celem tej operacji było dokapitalizowanie przez państwo banku PKO BP, który w efekcie miał rozszerzyć swoją akcję kredytową. Nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby przychody z tej transakcji nie zostały następnie zaliczone do przychodów z prywatyzacji. Ponadto, obecnie nadwyżki finansowe PKO BP mają być wykorzystane do odkupu od prywatnego inwestora 70 proc. akcji BZ WBK, a nie na rozszerzanie akcji kredytowej. Jeżeli ta transakcja dojdzie do skutku, zamiast prywatyzacji będziemy mieli do czynienia z nacjonalizacją.</p> <p>W latach 2008-2009 nie było w Polsce żadnej transakcji, która odbierałaby politykom kontrolę nad dużymi przedsiębiorstwami. Co prawda zaplanowano trzy duże prywatyzacje (Enea, GPW, pierwsza grupa chemiczna), ale wszystkie zakończyły się fiaskiem. Do niskiego tempa prywatyzacji w 2009 r. przyczyniło się także to, że we wszystkich przypadkach oferta prywatyzacyjna dużych firm dotyczyła sprzedaży pakietów mniejszościowych, które potencjalnym inwestorom nie pozwalały na przejęcie władzy nad spółką.</p> <p>W 2009 r., zamiast założonych 12 mld zł, przychody ze sprzedaży państwowych spółek wyniosły niecałe 7 mld zł. Źródłem największych przychodów ze zbycia państwowych firm w 2009 r. były transakcje sprzedaży Vattenfallowi resztówki Górnośląskiego Zakładu Energetycznego oraz Vattenfall Heat Poland za 1,3 mld zł, resztówki Pekao poprzez giełdę za 1,8 mld zł, a także wspomnianej już sprzedaży praw poboru akcji PKO BP państwowemu Bankowi Gospodarstwa Krajowego za 1,4 mld zł. W 2009 r. poprzez giełdę minister skarbu upłynnił także resztówki 14 dużych przedsiębiorstw, kończąc w ten sposób prywatyzację m.in. BZ WBK, BPH, Banku Handlowego, Mondi Packaging Paper Świecie, Budimexu i Grupy Kęty. Większość sprzedanych resztówek to jednak małe pakiety akcji (poniżej 1 proc.) w niewielkich przedsiębiorstwach, które pojawiły się jako efekt uboczny udostępniania akcji pracownikom.</p> <p>Główną przyczyną niezrealizowania założonych przychodów z prywatyzacji w 2009 r. była nieudana sprzedaż Enei. Miała ona przynieść ok. 6 mld zł, czyli połowę całorocznych przychodów ze sprzedaży państwowych spółek. W listopadzie 2008 r. Enea została wprowadzona na Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie w drodze podwyższenia kapitału (środki ze sprzedaży akcji trafiły do spółki, a nie do Skarbu Państwa). Szwedzki Vattenfall objął 18,7 proc. akcji Enei, a do wolnego obrotu giełdowego trafiło jednak zaledwie 2,4 proc. tych akcji. W 2009 r. Ministerstwo Skarbu Państwa podjęło decyzję o sprzedaży posiadanych przez siebie akcji Enei (76,5 proc.). Na wstępie weszło jednak w spór z Vatenfallem, który w 2008 r. de facto uratował</p> |
|--|--|

| | |
|---|--|
| <p><i>W 2009 r. nie udało się także sprzedać GPW w Warszawie.</i></p> | <p>debiut tej spółki na giełdzie. Gdy Vatenfall nie pobrał memorandum informacyjnego, tłumacząc, że miał za mało czasu na przygotowanie dokumentów (zaproszenie do negocjacji wyszło w sierpniu 2009 r., w szczycie sezonu wakacyjnego), Skarb Państwa usunął z rady nadzorczej przedstawiciela mniejszościowego Vatenfalla i podjął rozmowy z RWE, które jednak ostatecznie wycofało się z transakcji. Oficjalnym powodem była wygórowana cena akcji Enei, która w wezwaniu publicznym, czyli w trybie sprzedaży, przyjętym przez MSP (mimo że nie miało ono takiego obowiązku), jest określana jako średni kurs akcji z ostatnich sześciu miesięcy lub z okresu krótszego, jeżeli okres notowań spółki jest krótszy niż sześć miesięcy. RWE ogłosiło, że tak skalkulowana cena jest wyższa od ich wyceny Enei, podkreślając, że przy śladowym wolnym obrocie giełdowym (2,4 proc. akcji), trudno oczekiwać, by wycena giełdowa odzwierciedlała wartość firmy.</p> <p>W 2009 r. resort skarbu nie sprzedał także kontrolnego pakietu akcji Giełdy Papierów Wartościowych. Model prywatyzacji GPW zakładał sprzedaż ok. 75 proc. akcji. Przynajmniej 50 proc. z nich miał objąć inwestor strategiczny, a pozostałą część – ewentualny inwestor finansowy, występujący w konsorcjum z inwestorem strategicznym oraz członkowie GPW⁵. Obecnie Skarb Państwa zamierza sprzedać 63,8 proc. akcji GPW inwestorom zagranicznym i krajowym, zarówno instytucjonalnym, jak i indywidualnym w 2010 r., a kolejne 35 proc. akcji w ciągu kolejnych od trzech do pięciu lat. Zmieniony ma być również statut warszawskiej giełdy, tak aby m.in. zabezpieczyć ją przed wrogim przejęciem, np. poprzez ograniczenie prawa wykonywania głosu wraz z podmiotami powiązanymi do 10 proc. oraz zagwarantowanie ministrowi skarbu prawa do podejmowania decyzji kluczowych dla GPW.</p> |
| <p>4.</p> | <p><i>Czy w 2010 r. nastąpi przyspieszenie prywatyzacji?</i></p> |
| | <p>W pierwszej połowie 2010 r. przychody ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach kontrolowanych przez państwo wyniosły 12,3 mld zł, co stanowi niemal połowę całorocznego planu w wysokości 25 mld zł. Na te przychody złożyły się przede wszystkim transakcje sprzedaży (chronologicznie):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 proc. akcji KGHM poprzez giełdę za 2,1 mld zł; • 10,8 proc. akcji Lotosu poprzez giełdę za 0,41 mld zł; • 16,05 proc. akcji Enei poprzez giełdę za 1,13 mld zł; • 46,7 proc. akcji kopalni węgla „Bogdanka” za 1,1 mld zł (oferta była skierowana do otwartych funduszy emerytalnych); • 42 proc. akcji Mennicy Polskiej poprzez giełdę za 0,35 mld zł (oferta była skierowana do otwartych funduszy emerytalnych i funduszy inwestycyjnych); • 51,6 proc. akcji koncernu energetycznego Tauron Polska Energia poprzez giełdę za 4,2 mld zł. <p>Choć dotychczasowe przychody uzyskane przez ministerstwo Skarbu Państwa</p> |

| | |
|--|---|
| <p><i>O przyspieszeniu prywatyzacji w Polsce będzie można mówić dopiero wtedy, gdy rząd sfinalizuje sprzedaż inwestorowi branżowemu większościowego pakietu akcji w którejś z dużych spółek.</i></p> <p><i>Ewentualny zakup Energi przez PGE lub Lotosu przez PKN Orlen nie tylko byłby kolejnym przykładem pseudoprywatyzacji, ale dodatkowo - zaszkodziłoby rozwojowi konkurencji rynkowej w Polsce.</i></p> <p><i>Gdyby w 2010 r. doszło do zakupu Energi przez PGE oraz Lotosu przez PKN Orlen lub PGNiG, to wpływy z pseudoprywatyzacji stanowiłyby aż jedną trzecią całorocznego</i></p> | <p>są wysokie w porównaniu do małych przychodów uzyskiwanych w poprzednich latach, to jest jednak zbyt wcześnie, aby określić to jako trwałe przyspieszenie prywatyzacji.</p> <p>Po pierwsze, transakcje sprzedaży akcji KGHM, Lotosu i Enei nie były skomplikowane, ponieważ spółki te były już notowane na giełdzie. W praktyce, minister skarbu złożył jedynie odpowiednie zlecenia sprzedaży posiadanych pakietów akcji w biurze maklerskim. Również mało skomplikowana była transakcja sprzedaży pakietu akcji kopalni węgla „Bogdanka”, którą nabyły otwarte fundusze emerytalne.</p> <p>Po drugie, jak dotąd rząd ma trudności ze sprzedażą dużych pakietów akcji inwestorom branżowym. Przykładem może być opisywane już fiasko prywatyzacji Enei w 2009 r. O prawdziwym przyspieszeniu prywatyzacji w Polsce będzie można mówić dopiero wtedy, gdy rząd sfinalizuje sprzedaż inwestorowi branżowemu większościowego pakietu akcji w którejś z dużych spółek. Wyzwanie dla rządu stanowi znalezienie takiego inwestora dla firm z sektora elektroenergetycznego (Enea, Tauron). Korzyści dla budżetu państwa z takich transakcji polegają na tym, że inwestor branżowy przejmując kontrolę nad spółką jest w stanie zaakceptować wyższą cenę kupna niż w sytuacji, gdy nabywa on jedynie pakiet mniejszościowy. Ponadto, sprzedaż większościowych pakietów akcji inwestorom branżowym, którzy dobrze znają rynek, na którym działa prywatyzowana spółka i którzy mają dostęp do nowoczesnych technologii produkcji, zapewnia sprzedawanym firmom szybką poprawę efektywności i wzmocnienie pozycji konkurencyjnej.</p> <p>Po trzecie, w 2010 r. duża część przychodów ze sprzedaży państwowych firm znów prawdopodobnie będzie pseudoprywatyzacją. W czerwcu 2010 r. kontrolowany przez polityków KGHM nabył 5 proc. akcji koncernu energetycznego Tauron za 400 mln zł. Istnieje ryzyko, że także inne państwowe spółki zostaną w tym roku sprzedane firmom zależnym od polityków. Chodzi tutaj o sprzedaż 85 proc. akcji spółki Energa, której kupnem jest zainteresowana kontrolowana przez państwo PGE. Wartość tego pakietu można szacować na ok. 6 mld zł. Transakcji tej sprzeciwia się UOKiK podkreślając, że zakup Energi przez PGE zaszkodziłoby rozwojowi konkurencji na rynku energii elektrycznej w Polsce. Nawet jednak gdyby UOKiK zaakceptował tę transakcję, to najprawdopodobniej zostałaby ona zakwestionowana przez Komisję Europejską, która systematycznie analizuje stopień koncentracji w sektorze elektroenergetycznym w Polsce. Do listy potencjalnych pseudoprywatyzacji trzeba także doliczyć planowaną sprzedaż większościowego pakietu akcji Lotosu (53 proc. za ponad 2,1 mld zł) innym spółkom zależnym od polityków, wśród których wymienia się PKN Orlen lub PGNiG. Gdyby te dwie transakcje doszły do skutku w 2010 r., wpływy z pseudoprywatyzacji stanowiłyby aż jedną trzecią całorocznego planu prywatyzacji. Historia pokazuje, że w przeszłości spółki zależne od Skarbu Państwa ratowały prywatyzacyjne debiuty giełdowe innych spółek państwowych. Tak było, np. latem 2008 r., gdy PGNiG i Ciech kupiły od Skarbu Państwa po 16,7 proc. akcji ZA Tarnów. Już w dniu debiutu</p> |
|--|---|

| | |
|---|---|
| <p><i>planu prywatyzacji.</i></p> <p><i>Ewentualny zakup banku BZ WBK mógłby znacząco obniżyć wskaźniki adekwatności kapitałowej banku PKO BP.</i></p> | <p>akcje tej azotowej firmy straciły na wartości, a teraz kosztują prawie o 20 proc. mniej niż zapłaciły za nie PGNiG i Ciech.</p> <p>Po czwarte, resort skarbu oprócz przeprowadzenia transakcji, które są przykładem pseudoprywatyzacji, wspiera kontrolowany przez siebie bank PKO BP w jego planach zakupu 70 proc. akcji banku BZ WBK. Rynkowa wycena tego pakietu wynosi ok. 10 mld zł. Ta transakcja oznaczałaby de facto nacjonalizację BZ WBK, gdyż bank ten zostałaby przejęty przez podmiot zależny od polityków. Sfinansowanie tej transakcji wymagałoby wykorzystania większości środków, jakie PKO BP pozyskał w 2009 r. w drodze emisji akcji objętej przez państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z prospektem, środki te miały umożliwić PKO BP zwiększenie akcji kredytowej w Polsce, a nie przejęcie innego prywatnego banku. Ewentualny zakup banku BZ WBK przez PKO BP może znacząco obniżyć jego wskaźniki adekwatności kapitałowej, a w efekcie zamiast zwiększyć - ograniczyć akcję kredytową.</p> |
| <p>5.</p> | <p><i>Jakie przychody można byłoby osiągnąć gdyby prywatyzacja rzeczywiście przyspieszyła?</i></p> |
| <p><i>Okres przyspieszonej prywatyzacji trzeba jednak wykorzystać do wprowadzenia w życie systemowych reform, które trwale zmniejszą wydatki publiczne, a jednocześnie przyczynią się do wzrostu liczby pracujących.</i></p> <p><i>Sprzedaż udziałów w spółkach uznawanych dotąd za „strategiczne” nie musi wiązać się z ryzykiem zagrożeń dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego.</i></p> | <p>Dalsza kontynuacja prywatyzacji w Polsce powinna być jednym z priorytetów obecnego rządu. Po pierwsze, przekazanie władzy nad przedsiębiorstwami w ręce prywatnych właścicieli w trwały sposób wzmocni fundamenty szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Po drugie, dodatkowe wpływy ze sprzedaży akcji państwowych przedsiębiorstw mogą przejściowo ograniczyć narastanie długu publicznego. Okres przyspieszonej prywatyzacji trzeba jednak wykorzystać do wprowadzenia w życie systemowych reform, które trwale zmniejszą wydatki publiczne, a jednocześnie przyczynią się do wzrostu liczby pracujących, czyli poszerzą bazę podatkową.</p> <p>Chcąc uzyskać wpływy, które mogłyby w istotny sposób zmniejszyć potrzeby pożyczkowe państwa, rząd musi skoncentrować się na sprzedaży największych przedsiębiorstw. W grę wchodzi przed wszystkim firmy z sektora elektroenergetycznego (PGE, Tauron, Enea i Energa), paliwowego (PKN Orlen, Lotos, PGNiG), a także KGHM, PKO BP i PZU. Choć przedsiębiorstwa te są uznawane przez większość polityków za „strategiczne”, to nie jest to merytoryczny argument za pozostawieniem ich w rękach Skarbu Państwa. Najczęstszą przyczyną braku politycznej zgody na prywatyzację tych spółek jest ich rzekomo kluczowe znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. W praktyce prywatyzacja firm energetycznych czy paliwowych nie musi wiązać się z ryzykiem wystąpienia niekorzystnych zdarzeń dla bezpieczeństwa kraju. Od lipca 2005 r. do kwietnia 2010 r. Skarb Państwa miał prawo sprzeciwu wobec uchwał władz podmiotów, które w rozporządzeniu Rady Ministrów były określone jako spółki o istotnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Podstawą wpisu na tę listę było spełnienie przez konkretny podmiot ilościowych kryteriów odnoszących się m.in. do udziału w wytwarzaniu energii elektrycznej na terenie Polski, udziału w dystrybucji paliw,</p> |

| | |
|---|--|
| <p><i>Ustawa o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa i ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego została zakwestionowana przez Komisję Europejską.</i></p> | <p>itp. Sprzeciw Skarbu Państwa mógł dotyczyć wyłącznie uchwał lub czynności prawnych, które mogłyby naruszyć bezpieczeństwo lub porządek publiczny. Dodatkowym warunkiem wykonywania tego prawa było bezpośrednie lub pośrednie posiadanie przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w spółce. Oznaczało to, że niezbędnym warunkiem utrzymania nadzoru nad spółkami, które dysponują mieniem istotnym dla bezpieczeństwa państwa, było posiadanie przez Skarb Państwa co najmniej jednej akcji lub udziału w tych podmiotach.</p> <p>W 2005 r. i ponownie w 2007 r. ustawa o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa i ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego została zakwestionowana przez Komisję Europejską. Przyczynami były m.in. zbyt duża uznaniowość odnośnie do decyzji organów spółki, co do których minister Skarbu Państwa mógł wyrazić swój sprzeciw, a także zbyt ogólne określenie składników mienia spółki, dysponowanie którymi może podlegać sprzeciwowi ministra. Dodatkowo, Komisja Europejska stwierdziła, że ustawa przewiduje zbyt dużą liczbę sektorów objętych prawem sprzeciwu Skarbu Państwa bez wyraźnego wskazania na związek przyczynowy z istotnym znaczeniem tych sektorów dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Warto podkreślić, że w rozporządzeniu określającym konkretne spółki o szczególnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego znajdowały się podmioty, których włączenie do tej listy nie było przewidziane w ustawie. Przykładowo od grudnia 2005 r. (pierwsze rozporządzenie do ustawy) do września 2008 r. na liście spółek był koncern miedziowy KGHM. Według opinii UKIE oraz Komisji Europejskiej spółka KGHM działa w sektorze nie mającym znaczenia z punktu widzenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, gdyż miedź nie jest surowcem strategicznym, a jego uzyskiwanie możliwe jest w oparciu o rynki wtórne.</p> <p>W 2010 r. ustawa o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa w spółkach o istotnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego została znowelizowana, aby dostosować ją do regulacji UE. Obecnie prawo sprzeciwu Skarbu Państwa wobec decyzji władz spółek dotyczy wyłącznie dysponowania przez te podmioty tzw. infrastrukturą krytyczną w sektorach energii, ropy i gazu. Obecnie Skarb Państwa zachowuje prawo sprzeciwu nawet wtedy, gdy wszystkie udziały w tych przedsiębiorstwach należą do inwestorów prywatnych. Do elementów infrastruktury krytycznej zalicza się:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) infrastrukturę do wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej, b) infrastrukturę do wydobycia, rafinacji, przetwarzania, magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej, c) infrastrukturę do magazynowania i przesyłania rurociągami produktów ropopochodnych, d) infrastrukturę do produkcji, wydobycia, rafinacji i przesyłania gazu oraz terminale skroplonego gazu ziemnego. |
|---|--|

| | |
|---|--|
| <p><i>Skarb Państwa ma prawo sprzeciwu wobec uchwał władz spółek, które dysponują elementami tzw. infrastruktury krytycznej.</i></p> | <p>Prawo sprzeciwu Skarbu Państwa wobec decyzji władz spółek, które dysponują elementami infrastruktury krytycznej, może dotyczyć uchwał dotyczących kluczowych decyzji w zakresie funkcjonowania tych podmiotów, m.in. rozwiązania spółki, przeniesienia jej siedziby poza granice Polski, zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji części mienia, planów rzeczowo-finansowych lub wieloletnich planów strategicznych spółki. Decyzje ministra skarbu wobec uchwał władz spółek podlegają zaskarżeniu do sądu. Obecnie nie jest już konieczne coroczne określanie przez Radę Ministrów listy spółek o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa umożliwi państwu zachowanie kontroli nad wykorzystywaniem składników mienia, które jest istotne dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie, otwiera ona drogę do całkowitej sprzedaży prywatnym inwestorom akcji spółek energetycznych (Energa, Enea, PGE, Tauron), paliwowych (PKN Orlen, Lotos, PGNiG) uznawanych dotychczas przez polityków za „strategiczne”. Gdyby Skarb Państwa sprzedał wszystkie swoje obecne udziały w tych spółkach, to uzyskałby przychody z prywatyzacji w wysokości ok. 66 mld zł. Gdyby pozbył się także wszystkich udziałów w PKO BP, KGHM i PZU mógłby dodatkowo uzyskać ok. 45 mld zł. Łącznie pozwoliłoby to ograniczyć narastanie długu publicznego o 110 mld zł, czyli o blisko 8 proc. PKB (Tabela 2, Wariant I).</p> |
| <p><i>Gdyby Skarb Państwa sprzedał wszystkie swoje obecne udziały w spółkach energetycznych i paliwowych mógłby uzyskać przychody z prywatyzacji w wysokości ok. 66 mld zł.</i></p> | <p>Scenariusz całkowitej prywatyzacji największych przedsiębiorstw wydaje się mało realistyczny ze względów politycznych, ale jest uzasadniony ekonomicznie. Przykładowo, nie ma racjonalnych powodów, dla których bank PKO BP miałyby zostać wyłączone z dalszej prywatyzacji. Państwo posiada Bank Gospodarstwa Krajowego, który wykonuje specjalne zadania dla Skarbu Państwa, np. operacje środkami pomocowymi. Utrzymywanie akcji banku PKO BP w rękach Skarbu Państwa nieodłącznie wiąże się z tym, że wpływ na jego funkcjonowanie będą wywierać politycy. To samo dotyczy KGHM i PZU. Wcielając się w adwokata diabła - „etatysty” można rozważyć wariant, w którym Skarb Państwa zachowuje dla siebie mniejszościowe pakiety akcji w części największych firm, ale jednocześnie wprowadza wcześniej zmiany w ich statutach, które ograniczają wykonywanie praw z akcji przez pozostałych akcjonariuszy. Kodeks Spółek Handlowych pozwala na wprowadzanie takich ograniczeń, ale tylko dla akcjonariuszy dysponujących powyżej jednej dziesiątej ogółu głosów w spółce. Taki sposób zabezpieczenia interesów polityków zastosowano np. w PKN Orlen, gdzie akcjonariusze inni niż Skarb Państwa i zależna od niego spółka Nafta Polska, nie mogą wykonywać więcej niż 10 proc. głosów na walnym zgromadzeniu. To ograniczenie uniemożliwia pozostałym akcjonariuszom przegłosowanie uchwał m.in. o uprzywilejowaniu części akcji, przeniesieniu majątku spółki na inny podmiot lub o całkowitym rozwiązaniu spółki.</p> |
| <p><i>Dodatkowym zabezpieczeniem dla interesu publicznego mogą być zmiany statutów spółek, ograniczające wykonywanie praw z akcji.</i></p> | <p>Gdyby Skarb Państwa sprzedał inwestorom prywatnym wszystkie swoje udziały w trzech koncernach energetycznych, tj. w Enei, Tauronie i Energi, a w pozostałych największych spółkach (PGE, PKN Orlen, Lotos, PGNiG, KGHM, PKO BP i PZU), po uprzedniej zmianie w statutach wzorem PKN Orlen</p> |

zachował dla siebie 20 proc. pakiet akcji, mógłby uzyskać przychody w granicach 75 mld zł (Tabela 2, Wariant II). Dzięki tym dodatkowym wpływom można byłoby ograniczyć potrzeby pożyczkowe państwa, a w efekcie przyrost długu publicznego, o ok. 5 proc. PKB.

Rynkową wartość pozostałych pakietów akcji (po 20 proc.) w analizowanych spółkach można szacować na ok. 35 mld zł. Ich ostateczna wycena może być jednak większa od tej kwoty, gdyż ich ewentualny nabywca byłby zapewne skłonny zapłacić dodatkową premię za przejście kontroli nad tymi podmiotami.

Tabela 2. Szacunkowe przychody ze sprzedaży akcji w największych spółkach należących do Skarbu Państwa

| | Obecny udział Skarbu Państwa | Wariant I | | Wariant II | |
|--------------|------------------------------|--------------------------------|---|--------------------------------|---|
| | | Docelowy udział Skarbu Państwa | Szacunkowe przychody ze sprzedaży* (w mld zł) | Docelowy udział Skarbu Państwa | Szacunkowe przychody ze sprzedaży* (w mld zł) |
| Enea | 60,4 | 0 | 4,4 – 4,9 | 0 | 4,4 – 4,9 |
| Tauron | 33,4 | 0 | 2,1 - 2,4 | 0 | 2,1 - 2,4 |
| Energa* | 87,9 | 0 | 5,0 - 5,5 | 0 | 5,0 - 5,5 |
| PGE | 85,0 | 0 | 28,5 - 31,6 | 20 | 21,8 – 24,2 |
| PKN Orlen | 27,5 | 0 | 4,1 - 4,5 | 20 | 1,1 – 1,2 |
| Lotos** | 53,2 | 0 | 1,9 – 2,1 | 20 | 1,2 – 1,3 |
| PGNiG | 73,5 | 0 | 13,4 – 14,9 | 20 | 9,8 – 10,9 |
| PKO BP | 51,0*** | 0 | 22,1 – 24,6 | 20 | 13,5 – 15,0 |
| KGHM | 31,8 | 0 | 5,5 – 6,1 | 20 | 2,0 – 2,3 |
| PZU* | 45,2 | 0 | 13,1 – 14,6 | 20 | 7,3 – 8,1 |
| RAZEM | | | 100- 111 | | 68 – 76 |

* W przypadku spółek notowanych na GPW do wyliczeń została użyta wycena rynkowa z dnia 20.07.2010 r. W przypadku spółek nie notowanych na GPW podano wycenę przybliżoną na podstawie wartości kapitału zakładowego spółek. Przedział wyceny spółek zakłada 10-proc. dyskonto w stosunku do bieżącego kursu ceny.

** Łączny udział Skarbu Państwa i Nafty Polskiej w akcjonariacie Lotosu.

*** Łączny udział Skarbu Państwa i banku BGK w akcjonariacie PKO BP.

Źródło: obliczenia własne.

Koncentrując się na sprzedaży dużych firm należałoby także kontynuować sprzedaż pozostałych pakietów akcji będących pod nadzorem ministra Skarbu Państwa. Dotyczy to ok. 360 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz ok. 500 resztówek, a także spółek komercjalizowanych, przechodzących spod nadzoru wojewodów pod nadzór ministra Skarbu Państwa. Przychody z tego rodzaju prywatyzacji można szacować na 1-2 mld zł rocznie, tj. na poziomie zbliżonym do średniej z całego okresu prywatyzacji.

Większość spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa w tej grupie to spółki małe (zatrudniające 30-300 osób), działające w sektorach nieinnowacyjnych, o niskiej rentowności. Spółki te są wystawiane przez ministerstwo skarbu na sprzedaż z reguły w drodze przetargu lub zaproszenia do rokowań. Przygotowanie tego rodzaju spółek do prywatyzacji trwa około pół roku. Przy obecnych rozwiązaniach ustawowych dotyczących m.in. niezbędnych procedur

| | |
|---|--|
| | <p>administracyjnych, nie da się istotnie przyspieszyć prywatyzacji małych spółek. Ważne natomiast, by jej nie zaniechano, gdyż bez prywatyzacji większość tych spółek po prostu zbankrutuje.</p> <p>Większych możliwości przyspieszenia sprzedaży nie ma w przypadku resztówek, poza sprzedażą dużych pakietów, która jest wprowadzana w życie przez ministra skarbu. Pakietów tych jest ok. 500, są one jednak niewiele warte (zdarzają się transakcje nie przekraczające 10 tys. zł); są to akcje nie płynne i w praktyce jedynymi podmiotami zainteresowanymi ich zakupem są akcjonariusze większościowi.</p> |
| | |
| 6. | <i>Skąd jeszcze można byłoby uzyskać wpływy z prywatyzacji?</i> |
| | |
| <p><i>Poza ministrem Skarbu Państwa do tej pory żaden z resortów nie wniósł niczego do realizacji rządowego planu prywatyzacji.</i></p> | <p>Rządowy plan prywatyzacji koncentruje się na majątku, nad którym nadzór sprawuje resort skarbu, ale dodatkowe miliardy z prywatyzacji można uzyskać sprzedając majątek nadzorowany przez innych ministrów. Do tej pory żaden z nich nie wniósł niczego do realizacji rządowego planu prywatyzacji. Tymczasem prywatyzacja powinna dotyczyć np. kopalń (w większości nadzorowanych przez ministra gospodarki), niektórych spółek sektora obronnego (nadzór ministra obrony narodowej), kolejowych spółek transportowych (PKP Intercity, PKP Cargo) i lotnisk, pozostających w gestii ministra infrastruktury. Wielkim zasobem majątku, który powinien podlegać prywatyzacji, jest mienie powojenne. W gestii Agencji Mienia Wojskowego znajduje się ponad 2 tys. nieruchomości (działek) o łącznej powierzchni ok. 9 tys. ha. Ich wartość ewidencyjna wynosi ponad 1,1 mld zł. Zasobem jest także ziemia państwowa, częściowo pod nadzorem Agencji Nieruchomości Rolnych.</p> <p>Prywatyzacja PKP Intercity była zaplanowana na rok 2009. Podniesienie kapitału poprzez sprzedaż nowej emisji akcji miało przynieść tej firmie ok. 800 mln zł. Przyczyną przesunięcia sprzedaży mniejszościowego pakietu tej spółki na 2010 r. są nieprecyzyjne reguły funkcjonowania rynku przewozów kolejowych, które utrudniają znalezienie inwestora. Jako powód podaje się również brak rozstrzygnięcia przez PKP Intercity przetargu na kupno 20 szybkich pociągów. Warto dodać, że po przekazaniu marszałkom województw spółki PKP Przewozy Regionalne i włączeniu do PKP Intercity większości połączeń międzywojewódzkich dotychczas obsługiwanych przez PKP Przewozy Regionalne, jej wyniki finansowe znacznie się pogorszyły. Pozostałymi spółkami z grupy PKP przewidzianymi do prywatyzacji są: Polskie Koleje Linowe, PKP Cargo, Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury i PKP Energetyka.</p> |

| | |
|----|--|
| | |
| 7. | Podsumowanie |
| | <p>Pomimo 20 lat transformacji gospodarczej, prywatyzacja państwowych firm w Polsce nie została zakończona. Według danych OECD, Polska odznacza się największym stopniem wpływu polityków na działalność przedsiębiorstw w porównaniu do wszystkich krajów rozwiniętych.</p> <p>Przyspieszenie prywatyzacji powinno być jednym z priorytetów obecnego rządu. Po pierwsze, w warunkach konkurencji rynkowej, firmy prywatne wygrywają z przedsiębiorstwami zależnymi od polityków – są od nich zarządzane bardziej efektywnie i dlatego ostatecznie osiągają wyższą rentowność. Prywatyzacja umacnia więc siły rozwoju gospodarki. Po drugie, przychody ze sprzedaży państwowych firm stanowią znaczący - choć przejściowy - ratunek dla sektora finansów publicznych. Pozwalają ograniczyć wzrost długu publicznego. Nie usuwają one jednak trwałych przyczyn tych problemów, czyli zbyt wysokich wydatków socjalnych.</p> <p>Prywatyzacja osiągnęła największą skalę w latach 1998-2001, gdy za jej realizację odpowiadał minister Emil Wąsacz. Prywatyzację prowadzono najwolniej i najbardziej niechętnie w okresie rządów PiS, kiedy ministrem skarbu był Wojciech Jasiński. Pomimo doskonałej koniunktury na rynku kapitałowym, przygotował on bardzo skromny plan prywatyzacji, a następnie go nie zrealizował. Planowane przychody ze sprzedaży państwowych firm w latach 2006-2007 opiewały na kwotę 8,5 mld zł, lecz ostatecznie wyniosły jedynie nieco ponad 2,5 mld zł. Zablokowanie prywatyzacji było równoznaczne z istotnym przyrostem długu publicznego. Gdyby rząd PiS zrealizował założony plan prywatyzacji, to w latach 2006-2007 potrzeby pożyczkowe państwa zmniejszyłyby się o ponad 5,1 mld zł.</p> <p>Tempo prywatyzacji prowadzonej przez obecny rząd – choć szybsze niż w okresie rządu PiS - nie może być jeszcze powodem do zadowolenia. W latach 2008-2009 nie było w Polsce żadnej transakcji, która odbierałaby politykom władzę nad dużymi przedsiębiorstwami. Co prawda zaplanowano trzy duże prywatyzacje (Enea, GPW, pierwsza grupa chemiczna), ale wszystkie zakończyły się fiaskiem. We wszystkich przypadkach oferta prywatyzacyjna dużych firm dotyczyła sprzedaży pakietów mniejszościowych, które potencjalnym inwestorom nie pozwalały na przejęcie władzy nad spółką. Według przyjętego planu państwo miało wycofywać się z kolejnych gałęzi gospodarki, tymczasem w 2009 r. resort skarbu nie wyszedł poza sprzedaż mniejszościowych udziałów. W ubiegłym roku aż 90 proc. transakcji prywatyzacyjnych dotyczyło firm, w których Skarb Państwa posiadał poniżej 10 proc. udziałów. Sprzedaż mniejszościowych udziałów zapewnia budżetowi przychody, ale nie ogranicza wpływu polityków na działalność nadzorowanych przedsiębiorstw.</p> |

Dotychczas rząd przewidywał, że w latach 2010-2011 przychody ze sprzedaży udziałów w państwowych firmach wyniosą odpowiednio 25 i 7 mld zł. Niezrozumiałe jest dlaczego w 2011 r. przychody te mają być ponad trzykrotnie niższe od tych, które planuje się uzyskać w 2010 r. Szczęśliwie ogłaszając Wieloletni Plan Finansowy Państwa, rząd zapowiedział przyspieszenie prywatyzacji w 2011 r. w porównaniu do swoich wcześniejszych założeń. Wstępny plan na rok 2011 zakłada uzyskanie w 2011 r. z prywatyzacji 25 mld zł, głównie w wyniku sprzedaży części akcji PZU i PKO BP.

Wieloletni plan sprzedaży państwowych firm powinien być bardziej ambitny. Gdyby Skarb Państwa sprzedał wszystkie swoje obecne udziały w spółkach energetycznych (Energia, Enea, PGE, Tauron) i paliwowych (PKN Orlen, Lotos, PGNiG), to uzyskałby przychody z prywatyzacji w wysokości ok. 66 mld zł. Gdyby pozbył się także wszystkich udziałów w PKO BP, KGHM i PZU mógłby dodatkowo uzyskać ok. 45 mld zł. Łącznie pozwoliłoby to ograniczyć narastanie długu publicznego o 110 mld zł, czyli o blisko 8 proc. PKB.

W bardziej zachowawczym scenariuszu, gdyby Skarb Państwa sprzedał inwestorom prywatnym wszystkie swoje udziały jedynie w trzech koncernach energetycznych tj. w Enei, Tauronie i Energi, a w pozostałych największych spółkach (PGE, PKN Orlen, Lotos, PGNiG, KGHM, PKO BP i PZU), po uprzedniej zmianie w statutach wzorem PKN Orlen zachował dla siebie 20 proc. pakiet akcji, mógłby uzyskać przychody w granicach 75 mld zł. Dzięki tym dodatkowym wpływom można byłoby ograniczyć potrzeby pożyczkowe państwa, a w efekcie przyrost długu publicznego o ok. 5 proc. PKB.

Obok prywatyzacji spółek kontrolowanych przez resort skarbu, niezbędne jest także przyspieszenie prywatyzacji w spółkach, które znajdują się pod nadzorem innych resortów. Dotyczy to kolejowych spółek transportowych i portów lotniczych oraz kopalni węgla kamiennego, za których prywatyzację należy rozliczać odpowiednio ministrów infrastruktury i gospodarki. Jak dotąd, wkład tych resortów w postęp prywatyzacji jest zerowy.