

*Ludomir Handzel* \*

**PRYWATYZACJA W POLSCE  
W LATACH 2008-2011 - PLANY MINISTERSTWA  
SKARBU PAŃSTWA.  
ANALIZA I PRÓBA OCENY**

**PRIVATIZATION IN POLAND  
IN THE YEARS 2008 TO 2011 - MINISTRY  
OF TREASURE'S PLANS.  
ANALYSIS AND ATTEMPTED ASSESSMENT**

**Summary**

*At the beginning of 2008 the Ministry of Treasure presented its privatization targets and programme of activities planned for the period 2008 – 2011.*

*This article aims at presenting guidelines and directions of the governmental programme as compared to dynamics of the privatization processes so far. The author continues to analyze the quota of income from privatization in the total Polish budget, holding it as a basic indicator of effectiveness of the privatization process.*

*The efficacy of the programme implementation will be estimated in 2011 and Polish economy will be influenced by it for a lot more years to come.*

**1. Uwagi wstępne**

W Polsce prywatyzacja była jednym z głównych elementów transformacji gospodarki po 1990 roku. Za jej cele pośrednie można uznać: likwidację przedsiębiorstw państwowych, przyciągnięcie do Polski kapitału zagranicznego, poprawę stanu budżetu, powstanie akcjonariatu obywatelskiego, a docelowo zmianę struktury własnościowej gospodarki i poprawę efektywności gospodarowania przedsiębiorstwami [por. C. Kosikowski, Prawne aspekty prywatyzacji w Polsce, s.29 w: Pułapki prywatyzacji].

---

\* mgr, Międzynarodowe Studium Doktoranckie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Transformacja systemowa polskiej gospodarki po roku 1990 odbywała się w różnym tempie, ale proces ten był kontynuowany przez wszystkie ekipy rządzące. Ważnym elementem transformacji były i są przekształcenia własnościowe. W Polsce po 1990 roku powstało wiele przedsiębiorstw prywatnych, a w wyniku prywatyzacji wiele przedsiębiorstw państwowych zostało sprywatyzowanych. Proces prywatyzacji doczekał się wielu analiz i opracowań. Spojrzenia naukowe na procesy zachodzące w sferze przekształceń własnościowych różnią się czasem nawet znacząco w zależności od tego, czy jest to podejście ekonomiczne, socjologiczne czy politologiczne. Także w grupie, którą można byłoby zakwalifikować do spojrzenia „ekonomicznego” pojawiają się rozbieżne oceny procesu prywatyzacji. Badania podejmowane przez autora w poprzednich pracach wskazują, iż jeżeli celem było osiągnięcie znaczących dochodów budżetowych, to cel ten nie został osiągnięty [L. Handzel, Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jako źródło dochodów budżetu Polski, s.197]. Także realizacja podstawowego celu prywatyzacji – zwiększenie efektywności gospodarowania został negatywnie oceniony [A. Szewc - Rogalska, Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce, s.194]. Stopniowo narastał opór społeczeństwa w stosunku do przemian własnościowych. Katalizatorem tego typu postaw były także - oprócz generalnie zmieniającej się sytuacji ekonomicznej obywateli - nieprawidłowości w przeprowadzonym procesie prywatyzacji [np. Domy Towarowe „Centrum”]. W efekcie tego swoistego „oporu” w latach 2005 – 2007 nastąpiło spowolnienie procesu prywatyzacji. Akcenty położono na uzyskiwanie dochodów z kapitału. Znalazło to odzwierciedlenie w przychodach z prywatyzacji i z tytułu dochodów uzyskiwanych z kapitału. W roku 2006 r. kwoty te wyniosły odpowiednio – z tytułu prywatyzacji 621,9 mln zł, a z tytułu dochodów z kapitału 4 045,23 mln zł [L. Handzel, Dochody z prywatyzacji przedsiębiorstw a dochody z kapitału Skarbu Państwa w latach 1991 – 2006, s.323].

Rok 2008 przyniósł zmianę w polityce państwa w stosunku do spółek oraz przedsiębiorstw państwowych, będących własnością Skarbu Państwa.

Ministerstwo Skarbu Państwa przedstawiło cele i program działań planowanych do realizacji na lata 2008 – 2011 w zakresie prywatyzacji [Program prywatyzacji na lata 2008 – 2011, MSP]. Program ten jest realizacją zapowiedzianych przez Prezesa Rady Ministrów działań zmierzających do przyspieszenia prywatyzacji. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie założeń i kierunków programu rządowego na tle dynamiki dotychczasowych procesów prywatyzacyjnych. Autor kontynuuje także analizę udziału przychodów z prywatyzacji w dochodach budżetu Polski, uznając ten wskaźnik za jeden z podstawowych mierników efektywności procesu prywatyzacji. Skuteczność wdrażania programu ocenimy w 2011 roku, efekty ekonomiczne polska gospodarka będzie odczuwała wiele lat.

## 2. Przebieg procesów przekształceń własnościowych do 2008 r.

Tablica 1 przedstawia stan mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2007 r., zgromadzony w postaci akcji i udziałów spółek Skarbu Państwa. Jednoosobowych Spółek Skarbu Państwa było 418, o łącznym kapitale zakładowym 43 110 mln złotych. Spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa było 79, o łącznym kapitale zakładowym 25 454 mln złotych, a udział państwa łącznie wynosił w tych spółkach 22 976 mln złotych. Spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa było 737, o kapitale zakładowym 56 578 mln złotych, a udział Skarbu Państwa wynosił w tych spółkach 7 044 mln złotych. Zatem łącznie Skarb Państwa wykonywał prawa z akcji i udziałów w 1234 spółkach o łącznym kapitale przekraczającym 125 mld złotych. Oczywiście wartość rynkowa akcji i udziałów Skarbu Państwa w łącznej kwocie ponad 73 mld złotych jest na dzień dzisiejszy nieznana i w praktyce może ją określić dopiero rynek [poprzez IPO] lub rzetelna wycena.

**Tablica 1.** Spółki Skarbu Państwa na dzień 31.12.2007 r.

Rodzaj Spółki	Liczba Spółek	Kapitał Zakładowy (w złotych)	Udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym (w złotych)
Jednoosobowa Spółka Skarbu Państwa (JSSP)	418	43 110 409 544	43 110 409 544
Spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SSPw)	79	25 454 733 477	22 976 132 598
Spółka z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa (SSPm)	737	56 578 486 396	7 044 653 270
Razem	1234	125 143 629 417	73 131 195 412

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSP

Należy podkreślić, iż Tablica 1 nie zawiera nadal bardzo znaczącej wartościowo dla Skarbu Państwa grupy przedsiębiorstw państwowych. Suma funduszy własnych przedsiębiorstw państwowych wynosiła na koniec 2006 roku 112,1 mln złotych. Liczba ich maleje stosunkowo szybko. Dynamikę zmian przedstawia Tablica 2.

**Tablica 2. Przebieg procesów przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych wg stanu na dzień 31.03.2008 r.**

Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwa państwowe objęte przekształceniami														
	RAZEM 3+9+12	Skomercjalizowane*	Udostępniono akcje/udziały					Prywatyzacja bezpośrednia			Likwidacja w trybie art.19 ustawy o pp				
			Udostępniono pierwszy pakiet a/u ogółem (1)	w tym		kolejne zbycie a/u w spółkach z cz.udz.SP(2)	%	akceptacja MPW/MSP	wykreślono z rejestru przedsiębiorców	%	10:9	brak sprzeciwu MPW/MSP	wykreślono z rejestru przedsiębiorców	ogłoszono upadłość	%
				prywatyzacja pośrednia	objęcie akcji w podwyższ. kapit. zakł.										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
narastająco od 1 sierpnia 1990 r.															
do 31.12.1994r.	3078	816	134	134	-	-	18,5	1023	937	91,6	1239	333	347	26,9	
do 31.12.1995r.	3619	1062	220	160	-	-	23	1174	1076	91,7	1383	433	430	31,3	
do 31.12.1996r.	4044	1193	787	184	-	-	73,1	1371	1280	93,4	1480	565	492	38,2	
do 31.12.1997r.	4358	1254	845	228	-	-	67,4	1564	1444	92,3	1540	664	536	43,1	
do 31.12.1998r.	4655	1372	886	244	-	-	64,6	1699	1589	93,5	1584	734	560	46,3	
do 31.12.1999r.	4958	1469	912	262	-	-	62,1	1848	1739	94,1	1641	790	581	48,1	
do 31.12.2000r.	5216	1506	938	283	-	-	62,3	2012	1891	94	1698	836	603	49,2	
do 31.12.2001r.	5350	1515	970	315	-	-	64	2084	1954	93,8	1751	848	632	48,4	
do 31.12.2002r.	5450	1527	992	336	-	-	65	2128	2021	95	1795	885	657	49,3	
do 31.12.2003r.	5533	1539	998	342	-	-	64,8	2164	2062	95,3	1830	935	670	51,1	
do 31.12.2004r.	5631	1562	1009	352	1	-	64,6	2216	2119	95,6	1853	990	673	53,4	
do 31.12.2005r.	5715	1578	1020	358	6	-	64,6	2253	2157	95,7	1884	1031	676	54,7	
do 31.12.2006r.	5747	1587	1026	364	6	-	64,7	2263	2181	96,3	1897	1056	681	55,7	
do 31.12.2007r.	5809	1619	1051	384	7		64,9	2283	2194	96,1	1907	1077	682	56,5	
do 31.03.2008r.	5845	1653	1054	386	7		63,8	2285	2199	96,2	1907	1084	682	56,8	

\*) -tacznie z 117 jsSP utworzonymi przez innych Ministrów i przejętymi przez Ministra SP w wyniku reformy centrum gospodarczego rządu w 1997

- (1) - włączono spółki: wniesione do NFI; powstałe na podstawie Działu III ust. o kip; w których udostępniono akcje/udziały w ramach BPU, w których zbyto nieodpłatnie akcje/udziały na rzecz jednostek samorządu terytorialnego
- (2) -kontynuacja prywatyzacji poprzez zbycie kolejnego pakietu akcji/udziałów w spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa
- Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa

Monitorując nadal przychody z prywatyzacji i ich udział w dochodach budżetu Polski należy stwierdzić, iż ich udział obniża się. Tablica 3 ukazuje, iż budżet Polski nie jest w znaczący sposób zasilany środkami z prywatyzacji.

**Tablica 3.** Udział przychodów z prywatyzacji w dochodach budżetu Polski w latach 1991 – 2007 1)

Rok	Dochody budżetu państwa (w mln zł)	Przychody z prywatyzacji (w mln zł)	Udział przychodów z prywatyzacji w dochodach budżetu państwa (w %)
1991	21 088.50	170.90	0,81
1992	31 277.50	484.40	1,55
1993	45 900.80	780.40	1,70
1994	63 125.20	1 594.90	2,53
1995	83 721.70	2 641.60	3,16
1996	99 674.50	3 749.80	3,76
1997	119 772.10	6 537.70	5,46
1998	126 559.90	7 068.70	5,59
1999	125 922.20	13 347.50	10,60
2000	135 664.00	27 181.80	20,04
2001	140 526.90	6 813.80	4,85
2002	143 519.80	2 859.70	1,99
2003	152 111.00	4 143.50	2,72
2004	156 281.00	10 254.00	6,56
2005	174 703.70	3 847.70	2,21
2006	195 282.00	621.90	0,32
2007	228 952.51	1 947.06	0,85
Ogółem	2 044 083.31	94 045.36	4,60

1) do 1997 r. były to dochody

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Roczników Statystycznych GUS oraz danych MSP i MF

### 3. Program prywatyzacji na lata 2008 – 2011

Przeprowadzenie prywatyzacji w latach 2008-2011 wymaga przyjęcia przygotowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa zmian w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, zakładających:

- zwiększenie jawności i przejrzystości procesów prywatyzacyjnych,

- rozszerzenie możliwości dokonywania bezpłatnego przekazywania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego na wszystkie spółki z udziałem Skarbu Państwa,
- dostosowanie zasad wynagrodzeń członków Zarządów Spółek Skarbu Państwa do realiów rynkowych,
- sprzedaż akcji/udziałów spółek w drodze aukcji ogłoszonej publicznie,
- uproszczenie procedur prywatyzacyjnych,
- zmniejszenie kosztów prywatyzacyjnych,
- skrócenie czasu trwania procesów prywatyzacyjnych.

Opracowana w Ministerstwie Skarbu Państwa ramowa lista zamierzeń prywatyzacyjnych na lata 2008-2011 obejmuje 740 podmiotów (w tym PZU SA po rozstrzygnięciu sporu z EUREKO), nadzorowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Ponadto do prywatyzacji zgłoszone zostały 2 spółki podlegające Ministrowi Gospodarki, 16 podmiotów podlegających Ministrowi Obrony Narodowej i 3 zgłoszone przez Ministra Infrastruktury. Poza listą pozostaje 25 podmiotów nieprzeznaczonych do prywatyzacji. Prywatyzacji nie będzie podlegać również 19 spółek z grupy mediów publicznych. Odrębny wykaz stanowią 23 podmioty, w stosunku do których przewiduje się możliwość przesunięcia prywatyzacji w czasie oraz 4 spółki, które zostaną postawione w stan likwidacji po zakończeniu działań, dla których zostały powołane. Pozostałe spółki objęte są procesami wniesienia przedsiębiorstwa do spółki i konsolidacji.

Przekształcenia własnościowe w poszczególnych branżach realizowane będą zgodnie z rządowymi programami i strategiami sektorowymi, zarówno obowiązującymi, jak i zmienianymi, i przyjmowanymi w trakcie realizacji programu. W latach 2008-2011 planuje się zakończenie procesu przekształceń własnościowych w większości niżej wymienionych branż i sektorów:

- Sektor instytucji finansowych
- Sektor elektroenergetyczny
- Sektor naftowy i gazowy
- Kopalnictwo surowców chemicznych, przemysł chemiczny i tworzyw sztucznych
- Sektor węgla kamiennego, koksownictwo oraz jednostki otoczenia górnictwa
- Sektor hutnictwa żelaza i stali oraz hutnictwa metali nieżelaznych
- Sektor stoczniowy
- Sektor obronny
- Przemysł maszynowy
- Sektor metalowy
- Sektor elektroniczny i elektrotechniczny
- Przemysł środków transportu
- Sektor transportu i spedycji

- Surowce skalne, budownictwo, przemysł materiałów budowlanych, ceramika
- Przemysł spożywczy, cukrowniczy, mięsny i spirytusowy
- Sektor otoczenia rolnictwa oraz hodowla zwierząt i uprawa roślin
- Przemysł drzewny, papierniczy, meblowy oraz odzieżowy i surowców odzieżowych
- Sektor wydawnictw i poligrafii
- Sektor uzdrowisk
- Sektor farmaceutyczny
- Branża turystyczna
- Jednostki usługowe, przedsiębiorstwa handlowe oraz agencje przedsiębiorczości
- Program NFI
- Prywatyzacja resztówek

Na szczególną uwagę zasługuje plan prywatyzacji resztówek, który ma być zrealizowany do połowy 2009 roku. W pojedynczych przypadkach, w związku z prowadzonymi postępowaniami sądowymi bądź układowymi oraz zobowiązaniami inwestorów, wynikającymi z umów prywatyzacyjnych, procesy przekształcenia mogą zostać wydłużone do 2011 roku. Skarb Państwa spodziewa się przychodów na poziomie ok. 4 mld złotych ze sprzedaży pakietów mniejszościowych [K. Niklewicz, Lepsza prywatyzacja w garści niż dywidenda na dachu].

Dziś dzięki Programowi prywatyzacji ... można zadać kłam twierdzeniu, iż „do najbardziej znaczących błędów należy zaliczyć brak klarownej długofalowej wizji prywatyzacji” [M. Jarosz, Manowce polskiej prywatyzacji, s.192]. Jest to polityka tylko czteroletnia, ale jednak duża zmiana jakościowa. Realizację Programu prywatyzacji... ocenić nam przyjdzie z czasem.

#### **4. Uwagi końcowe. Rok 2011 – koniec przekształceń?**

Trudno dziś ocenić przychody z prywatyzacji w nadchodzących latach. Poprzednia ekipa rządząca zadekretowała 2,3 mld zł jako szacowane przychody z prywatyzacji w 2008 roku. Jednak wobec całkowitej zmiany polityki w zakresie prywatyzacji należy oczekiwać przychodów znacznie wyższych, które powinny do roku 2011 cały czas ulegać zwiększeniu. Oby przy realizacji tego procesu nie zapomniano o uzyskaniu maksymalnej wartości za akcje i udziały polskich spółek Skarbu Państwa. Jednak jak wskazują dotychczasowe doświadczenia przychody z prywatyzacji nie stanowią znaczącego udziału w dochodach budżetu Polski (patrz Tablica 3). Jest to jedynie 4,6% w stosunku do całości dochodów budżetowych. Zatem należy zwracać uwagę na szerszy kontekst całego procesu przekształceń. Polska nie może popaść w uzależnienie od zachodnich

instytucji finansowych, nie może pozwolić sobie na utratę strategicznych sieci infrastrukturalnych [co już stało się w przypadku telekomunikacji], takich jak Polskie Linie Kolejowe SA, czy stracić kontrolę nad systemem energetycznym. To wszystko winno stać się bazą dla polskiej polityki gospodarczej, realizowanej i rozumianej jako część polskiej racji stanu. Proces przekształceń własnościowych (w tym prywatyzacji) powinien być jednym z programów realizujących jedynie operacyjnie tę politykę.

Osobnym zagadnieniem badawczym może być „poziom wykonalności” rządowego programu prywatyzacji na lata 2008 – 2011 oraz identyfikacja i analiza potencjalnych zagrożeń zewnętrznych, mogących utrudniać realizację programu.

Analizując przyjęte przez Ministerstwo Skarbu Państwa kierunki podjętych działań należy podkreślić, iż często postulowany i oczekiwany program prywatyzacji został przedstawiony w perspektywie czteroletniej. Zwiększyła się zatem nie tylko przewidywalność, ale i przejrzystość procesu prywatyzacji. Pozytywnie należy też ocenić decyzję o sprzedaży tzw. „resztówek” należących do Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie miał najczęściej faktycznego wpływu na spółki z tej grupy, a był zaangażowany [także kosztowo] w proces nadzoru właścicielskiego. Pozostaje oczywiście kwestia maksymalizacji przychodów ze sprzedaży tychże akcji i udziałów.

Jednak nadal nie można zapominać przypadku prywatyzacji PZU SA, gdzie kapitałowi obcemu stworzono lepsze warunki działania, niż kapitałowi rodzimemu, a zasada proporcjonalności została naruszona [ustalenie de facto przewagi inwestora w radzie nadzorczej Spółki]. Także dużym zagrożeniem dla realizacji celów polityki państwa jest pełna prywatyzacja sektora bankowego. W takiej sytuacji nie tylko zyski są i będą transferowane za granicę, ale także państwo nie ma możliwości kształtowania polityki finansowej [w tym najważniejszej – inwestycyjnej]. Komercyjnie nastawione banki zagraniczne będą nastawione wyłącznie na kredyty konsumpcyjne. [M. Cichosz, Zakłęte rewiry prywatyzacji, s.88 w: Manowce polskiej prywatyzacji].

Nie powinno się dopuścić, aby ocena, iż „Skarb Państwa nie pełni roli kapitalisty, lecz sprzedawcy, państwo zaś biednieje” [M. Jarosz, Manowce polskiej prywatyzacji, s. 192] stała się w pełni prawdziwa. Jeżeli założymy, że prawdą jest, iż „państwo jest nadal wielkim właścicielem w gospodarce, ale – niestety nie ma cech dobrego przedsiębiorcy” [M. Jarosz, Manowce polskiej prywatyzacji, s.193], to plan prywatyzacji przedstawiony na lata 2008-2011 należy uznać za słuszny i wdrażać jego realizację. Nie można jednak zapominać, iż system gospodarczy [szczególnie w Europie] jest daleki od regulacji liberalnych, a zatem państwo winno mieć możliwość realizacji swojej polityki gospodarczej, zgodnej z polską racją stanu.



## Literatura

1. R. Borowiecki, A. Jaki, *Restrukturyzacja w okresie transformacji gospodarczej. Instrumenty - Przebieg - Efekty*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Warszawa-Kraków 2005.
2. M. Bałtowski, *Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
3. L. Handzel, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jako źródło dochodów budżetu Polski w: Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji i rosnących wymagań konsumenta*, pod red. A. Nalepki, WSB - NLU 2006.
4. L. Handzel, *Dochody z prywatyzacji przedsiębiorstw a dochody z kapitału Skarbu Państwa w latach 1991 – 2006 w: Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji i rosnących wymagań konsumenta*, pod red. A. Nalepki, WSB - NLU 2007.
5. M. Jarosz (red.), *Pułapki prywatyzacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003.
6. M. Jarosz (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
7. K. Niklewicz, *Lepsza prywatyzacja w garści niż dywidenda na dachu*, „Gazeta Wyborcza”, kwiecień 2008.
8. A. Szewc - Rogalska, *Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
9. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Wytyczne dla JSSP i Spótek z większościami udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2007*.
10. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2008 r.*, Warszawa 2007.
11. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Program prywatyzacji na lata 2008 – 2011*, Warszawa 2008.
12. GUS- *Roczniki Statystyczne*
13. NIK – *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach: 1996 – 2005*.
14. MSP – [www.msp.gov.pl](http://www.msp.gov.pl) (data odczytu 20.05.2008 r.)
15. MF - [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (data odczytu 21.05.2008 r.)