

MINISTERSTWO SKARBU PAŃSTWA

***RAPORT O PRZEKSZTAŁCENIACH
WŁASNOŚCIOWYCH
W 2009 ROKU***

Warszawa 2011

SPIS TREŚCI

	Strona
WSTĘP	5
ROZDZIAŁ I	
Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w latach 1990 – 2009	7
1.1. Komerccjalizacja	7
1.2. Prywatyzacja pośrednia	9
1.3. Narodowe Fundusze Inwestycyjne	12
1.4. Prywatyzacja bezpośrednia	13
1.5. Likwidacja i upadłość przedsiębiorstw państwowych	18
1.6. Przedsiębiorstwa państwowe w latach 1990-2009	21
ROZDZIAŁ II – dr Katarzyna Mikołajczyk	
Ekonomiczno-finansowe aspekty prywatyzacji	23
2.1. Globalne trendy w prywatyzacji w 2009 roku	23
2.2. Makroekonomiczne uwarunkowania prywatyzacji w Polsce	26
2.2.1. Sytuacja na krajowym rynku finansowym	27
2.2.2. Sytuacja fiskalna w Polsce w 2009 roku	30
2.3. Proces prywatyzacji w Polsce w 2009 roku	38
2.4. Polityka dywidendy w spółkach Skarbu Państwa w warunkach narastającego długu publicznego	45
2.5. Podsumowanie	49
ROZDZIAŁ III – prof. Marek Szczepański, dr Anna Śliz	
Społeczne aspekty prywatyzacji	51
3.1. Polacy są świadomi gospodarczego kryzysu Polski i świata	51
3.2. Dwie dekady polskiej transformacji	53
3.3. Proces prywatyzacji w oczach Polaków w roku 2009	56
ZAKOŃCZENIE	63

WSTĘP

Prezentowany *Raport o przekształceniach własnościowych* stanowi formę realizacji zapisu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.), nakładającej na Ministra Skarbu Państwa obowiązek corocznego przygotowywania i przedkładania Radzie Ministrów oraz z jej upoważnienia Sejmowi m.in. sprawozdania o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji.

Przygotowany w Ministerstwie Skarbu Państwa *Raport* wypełnia powyższy obowiązek, przedstawiając w trzech kolejnych rozdziałach uwarunkowania, przebieg i wieloaspektowe efekty prywatyzacji majątku państwowego w Polsce w roku 2009.

Rozdział I, opracowany w Departamencie Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa, charakteryzuje proces przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w latach 1990 – 2009 wg głównych ścieżek, metod, procedur i programów prywatyzacyjnych.

Dwa kolejne rozdziały to autorskie opracowania mające charakter ekspertyz przygotowanych przez przedstawicieli krajowego środowiska naukowo-badawczego.

W Rozdziale II, autorstwa Pani dr Katarzyny Mikołajczyk, pracownika naukowego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, zaprezentowano analizę najistotniejszych ekonomiczno-finansowych aspektów prywatyzacji.

W Rozdziale III, autorstwa Pana prof. Marka Szczepańskiego (Wyższa Szkoła Psychologii Społecznej w Warszawie) oraz Pani dr Anny Śliz (Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego w Opolu) zaprezentowano wybrane aspekty prywatyzacji w Polsce w odbiorze społecznym.

W Zakończeniu niniejszego *Raportu* przedstawiono najważniejsze tezy podsumowujące proces przekształceń własnościowych i jego wpływ na sytuację ekonomiczno-społeczną w Polsce w analizowanym okresie.

ROZDZIAŁ I

PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W LATACH 1990-2009

1.1. Komerccjalizacja

W latach 1990-2009 w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (jsSP) przekształcono 1716 przedsiębiorstw państwowych (Tablica nr 1). W grupie tych podmiotów zdecydowaną większość reprezentowały przedsiębiorstwa zajmujące się przetwórstwem przemysłowym – 66,5%. W jednoosobowe spółki Skarbu Państwa były przede wszystkim przekształcane przedsiębiorstwa średnie i duże, zatrudniające powyżej 500 osób (1055 przedsiębiorstwa, 61,4%).

Udział przedsiębiorstw skomercjalizowanych w grupie podmiotów gospodarczych objętych przekształceniami własnościowymi wynosił 28,8%.

Na koniec 2009 r. z ogólnej liczby 1716 skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych:

- prywatyzację pośrednią rozpoczęto w 399 spółkach, co stanowi 23,2%;
- 512 spółek zostało wniesionych do programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), tj. 29,8%;
- w 127 spółkach nastąpiła zamiana wierzytelności na akcje/udziały w ramach bankowego postępowania ugodowego (BPU) - 7,4%;
- w 9 spółkach nastąpiło objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jsSP przez podmioty inne niż Skarb Państwa i państwowe osoby prawne (0,5%);
- w 17 spółkach nastąpiła komercjalizacja z konwersją wierzytelności z udziałem wierzycieli na podstawie działu III ustawy o kip (1%);
- w 16 jsSP nastąpiło nieodpłatne zbycie akcji na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (0,9%);
- w 1 spółce nastąpiło wniesienie na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o fundacji Zakładu Narodowego imienia Ossolińskich do Fundacji Zakład Narodowy imienia Ossolińskich.

Tablica nr 1

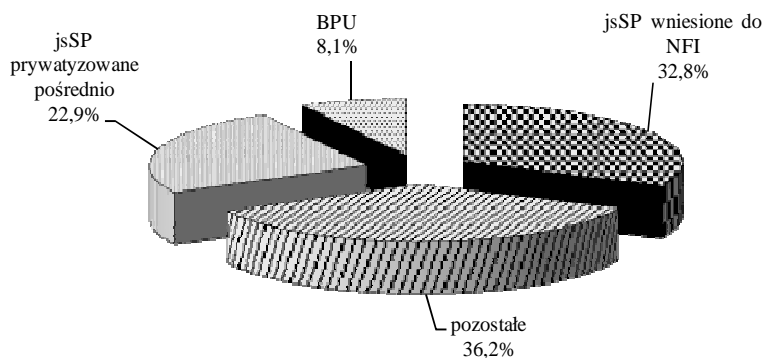
Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa powstałe w latach 1990-2009

Lata	Liczba jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w danym roku		Dynamika (1991=100)	Dynamika Rok poprzedni=100
	Ogółem	w %		
1991	260	16,6	100	
1992	220	14,0	84,6	84,6
1993	47	3,0	18,1	21,4
1994	196	12,5	75,4	417,0
1995	235	15,0	90,3	119,9
1996	118	7,5	45,3	50,2
1997	178	11,3	68,5	150,8
1998	110	7,0	42,3	61,8
1999	90	5,7	34,6	81,8
2000	36	2,3	13,8	40,0
2001	9	0,6	3,5	25
2002	11	0,7	4,2	122,2
2003	12	0,8	4,6	109,1
2004	23	1,5	8,8	191,7
2005	16	1,0	6,1	69,6
2006	9	0,6	3,5	56,2
2007	32	2,0	12,3	355,5
2008	78	4,6	30,0	243,7
2009	36	6,8	13,9	46,3
Ogółem	1716	100,0	-	-

Źródło: Dane MSP.

Wykres nr 1

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa wg stanu na 31.12.2009 r.



Źródło: Dane MSP.

Przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa objęły wszystkie województwa. Najwięcej spółek zarejestrowano w województwach:

śląskim, dolnośląskim, mazowieckim i wielkopolskim, natomiast najmniej w województwach: podlaskim, świętokrzyskim i lubuskim.

1.2. Prywatyzacja pośrednia

Do 31 grudnia 2009 r. prywatyzacją pośrednią objęto 399 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (Tablica nr 2). W 48 przypadkach udostępniono akcje w ofercie publicznej, w kolejnych 69 rozpoczęto zbywanie pierwszego pakietu akcji/udziałów w formie przetargu publicznego, w 280 w trybie publicznego zaproszenia do negocjacji oraz w 20 w trybie niepublicznym za zgodą Rady Ministrów (wniesienie akcji SP do innej spółki w zamian za objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym tej spółki). W 18 spółkach zawarto podwójne transakcje tj. zbycie akcji w ofercie publicznej oraz sprzedaż inwestorowi strategicznemu.

Tablica nr 2

Prywatyzacja pośrednia jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w latach 1990-2009 (wg stanu na koniec roku)

Lata	Łączna ilość transakcji/spółek	Oferta publiczna	Przetarg publiczny	Zaproszenie do negocjacji	Tryb niepubliczny (wniesienie akcji SP)	Inwestor strategiczny	Krajowy	Zagraniczny	Mieszany
Ogółem	417/399*	48	69	280	20	352	215	115	22
1990 r.	7/6	5	0	2		2	1	0	1
1991 r.	23/22	6	0	17		17	9	8	0
1992 r.	23/22	1	0	22		22	7	13	2
1993 r.	48	3	0	45		45	17	25	3
1994 r.	40/36	8	0	32		32	18	10	4
1995 r.	30/26	5	0	25		25	13	9	3
1996 r.	24	1	3	20		23	16	6	1
1997 r.	46/44	9	22	15		37	25	9	3
1998 r.	16	5	7	4		11	7	3	1
1999 r.	19/18	0	11	8		19	16	1	2
2000 r.	24/21	1	8	15		23	12	10	1
2001 r.	32	0	11	21		32	24	7	1
2002 r.	21	0	4	17		21	15	6	0
2003 r.	6	0	0	6		6	3	3	0
2004 r.	10	2	1	7		8	5	3	0
2005 r.	7/6	2	0	5		5	5	0	0
2006 r.	6	0	0	3	3	6	6	0	0
2007 r.	20	0	1	3	16	4	4	0	0
2008 r.	3	0	1	1	1	2	2	0	0
2009 r.	12	0	0	12		12	10	2	0

* w 18 spółkach zawarto podwójne transakcje, tj. sprzedaż w ofercie publicznej oraz sprzedaż inwestorowi strategicznemu

Źródło: Dane MSP.

W 352 spółkach akcje/udziały nabyli inwestorzy strategiczni, z tego w 115 podmioty zagraniczne, a w 215 podmioty polskie, natomiast w 22 spółkach kapitał mieszany, w tym w 17 spółkach – zagraniczny z udziałem kapitału polskiego oraz w 5 spółkach kapitał mieszany zagraniczny. Liczba spółek, w których nastąpił proces zbywania akcji w ofercie publicznej stanowiła 12,0% wszystkich prywatyzowanych jsSP, a 88% to spółki, w których akcje/udziały zbywane były inwestorom strategicznym (krajowym i zagranicznym).

Z danych zamieszczonych w Tablicy nr 3 wynika, że ponad 69% prywatyzowanych spółek zajmowało się przetwórstwem przemysłowym. Z kolei spośród spółek przemysłowych największym zainteresowaniem inwestorów cieszyły się spożywcze oraz działające w przemyśle mineralnym i maszynowym.

Spółki prywatyzowane metodą pośrednią rozmieszczone były we wszystkich województwach, z tym najwięcej w województwach: mazowieckim - 53, śląskim – 52, dolnośląskim – 44, wielkopolskim - 35. Najmniej spółek sprywatyzowanych metodą pośrednią zlokalizowanych było w województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubuskim, lubelskim, zachodnio-pomorskim.

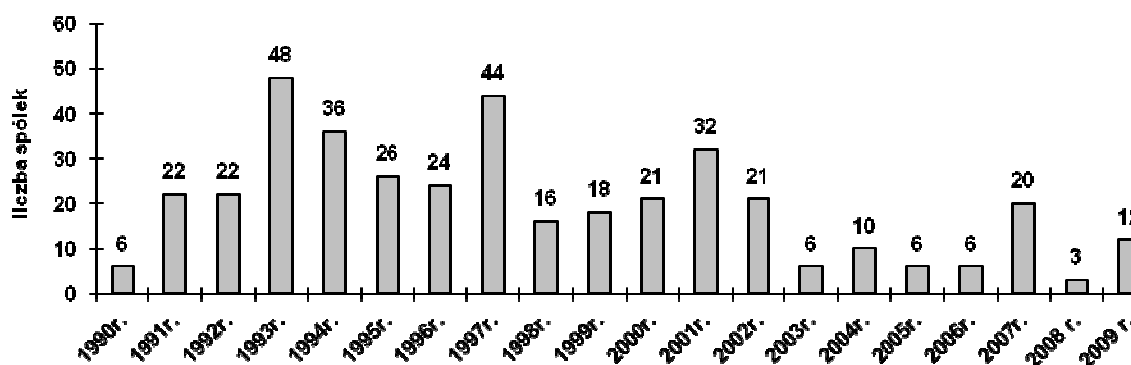
Tablica nr 3

Prywatyzacja pośrednia jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wg PKD w latach 1990-2009

Sektory PKD	Liczba sprywatyzowanych spółek	
	w latach 1990-2009	w 2009 r.
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	2	2
Górnictwo i kopalnictwo	15	
Przetwórstwo przemysłowe	268	1
Zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	39	1
Budownictwo	31	1
Handel hurtowy i detaliczny, naprawy pojazdów mechanicznych	14	2
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	13	2
Pośrednictwo finansowe	6	
Hotele i restauracje	3	
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	1	
Obsługa nieruchomości, wynajem i działalność związana z prowadzeniem interesów	6	3
RAZEM:	399	12

Źródło: Dane MSP.

**Przebieg prywatyzacji pośredniej jednoosobowych spółek Skarbu Państwa
w latach 1990-2009**



Źródło: Dane MSP.

Zbycie akcji/udziałów poprzez nieodpłatne przekazanie akcji/udziałów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji od dnia 28 lipca 2006 r. do 31 grudnia 2009 r. zbyto nieodpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego akcje 16 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w tym w 2009 roku zbyto akcje 6 jsSP.

Spółki, w których zbyto nieodpłatnie akcje/udziały na rzecz jednostek samorządu terytorialnego zostały zakwalifikowane zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności do dwóch sekcji: wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę oraz transport, gospodarka magazynowa i łączność.

Obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jsSP

Objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne (art. 1 ust. 2 pkt 1 ust. o kip) może nastąpić w drodze:

- złożenia oferty przez spółkę i jej przyjęcie przez oznaczonego adresata – subskrypcja prywatna,
- zaoferowania akcji w drodze ogłoszenia skierowanego do osób, którym nie służy prawo poboru – subskrypcja otwarta.

Od 2003 r. (tj. od momentu możliwości prawnej zastosowania tego trybu prywatyzacji) do końca 2009 r. Ministerstwo Skarbu Państwa zastosowało tryb subskrypcji prywatnej w 3 spółkach, natomiast w 8 spółkach tryb subskrypcji otwartej. W 2009 r. miały miejsce podwyższenia kapitału zakładowego poprzez emisję akcji na GPW w Warszawie S.A. m.in. w takich spółkach jak: ENEA S.A., PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Lubelski Węgiel Bogdanka S.A., PKO BP S.A.

1.3. Narodowe Fundusze Inwestycyjne

Na koniec 2009 r. w ramach Programu NFI Ministerstwo Skarbu Państwa zawarło 312 umów sprzedaży akcji spółek portfelowych, w których nastąpiło przeniesienie prawa własności. Ponadto Ministerstwo Skarbu Państwa sukcesywnie zbywa posiadane pakiety akcji spółek parterowych uczestniczących w programie NFI.

Z pierwotnej puli 512 spółek uczestniczących w Programie NFI według danych na dzień 31.12.2009 r. Minister Skarbu Państwa sprawował nadzór nad 77 spółkami portfelowymi, z których 25 prowadziło działalność gospodarczą, 40 znajdowało się w stanie upadłości, w 6 trwał proces likwidacji, a 6 spółek nie prowadziło działalności. Akcje jednej spółki były notowane na giełdzie.

Najwięcej spółek uczestniczących w programie NFI zlokalizowanych było w województwach: śląskim, małopolskim, dolnośląskim i mazowieckim.

Do 31.12.2009 r. sprzedaż spółek biorących udział w programie NFI w podziale na tryby sprzedaży, sprzedane pakiety kształtowała się następująco:

- sprzedaż w drodze przetargu publicznego – 57 spółek;
- sprzedaż w trybie innym niż publiczny (za zgodą Rady Ministrów) – 248 spółek;
- sprzedaż w trybie odpowiedzi na wezwanie ogłoszone na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539) – 5 spółek;
- sprzedaż w ofercie publicznej – 2 spółki.

1.4. Prywatyzacja bezpośrednia

Od początku realizacji procesów prywatyzacyjnych do dnia 31.12.2009 r. prywatyzacją bezpośrednią objęto 2302 przedsiębiorstw państwowych, w tym 581 było prywatyzowanych poprzez sprzedaż, 253 poprzez wniesienie do spółki, 1401 oddano do odpłatnego korzystania. Wobec 67 przedsiębiorstw zastosowano mieszane formy prywatyzacji bezpośredniej. Spośród 2304 zaakceptowanych przez Ministra Skarbu Państwa wniosków o prywatyzację bezpośrednią z rejestru przedsiębiorców wykreślono 2215 przedsiębiorstw państwowych, co stanowi 96% liczby wydanych akceptacji.

Do końca 2009 r. prywatyzacja bezpośrednia objęła głównie przedsiębiorstwa przetwórstwa przemysłowego (głównie produkujące żywność i maszyny) – 43%, budowlane – 16,8% i handlowe – 18,3%, głównie z województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego, łódzkiego, wielkopolskiego i małopolskiego.

Prywatyzacja bezpośrednia dotyczyła przede wszystkim (podobnie jak w latach ubiegłych) przedsiębiorstw o znaczeniu regionalnym lub lokalnym, zatrudniających najczęściej od 50 do 249 pracowników.

W analizowanym okresie, tj. od 1990 r. do 31 grudnia 2009 r., dokonano sprzedaży 581 przedsiębiorstw (25,2% ogólnej liczby przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio), majątek 253 przedsiębiorstw wniesiono do spółki (11% wszystkich przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio) i majątek 1401 przedsiębiorstw oddano do odpłatnego korzystania (co stanowi 61% wszystkich przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio).

W 2009 r. do prywatyzacji bezpośredniej poprzez sprzedaż skierowano 3 przedsiębiorstwa, poprzez wniesienie do spółki 1 przedsiębiorstwo, poprzez oddanie do odpłatnego korzystania również 1.

Sprzedaż przedsiębiorstwa

Do 31 grudnia 2009 r. sprzedaży dokonano łącznie w 581 przedsiębiorstwach, co stanowiło 25,2% ogólnej liczby przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio.

Spośród wszystkich przedsiębiorstw prywatyzowanych tą metodą prawie połowę stanowiły przedsiębiorstwa przetwórstwa przemysłowego (43,2%), reprezentujące głównie przemysł spożywczy lub maszynowy. Przedsiębiorstwa prywatyzowane w 2009 roku należały do sekcji: przetwórstwo przemysłowe - mechanizacji budownictwa, robót wiertniczych i górniczych oraz gospodarki turystycznej.

Tablica nr 4

**Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane bezpośrednio
w trybie sprzedaży wg sekcji PKD**

SEKCJE PKD	Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa			
	w latach 1990-2009		w tym w roku 2009	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
Górnictwo	5	0,9	0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	251	43,2	3	100,00
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz	1	0,2	0	0,0
Budownictwo	97	16,7	0	0,0
Handel hurtowy i detaliczny	106	18,2	0	0,0
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	51	8,8	0	0,0
Obsługa nieruchomości, wynajem, nauka i usługi...	60	10,3	0	0,0
Pozostałe sekcje	10	1,7	0	0,0
OGÓŁEM	581	100,0	3	100,0

Źródło: Dane Departamentu Analiz MSP.

Omawiane przedsiębiorstwa zlokalizowane były w województwach: lubuskim, łódzkim i mazowieckim.

W 2009 r. umowy z inwestorami podpisano w przypadku 3 przedsiębiorstw prywatyzowanych w tym trybie.

Tablica nr 5

**Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane bezpośrednio w trybie sprzedaży
przedsiębiorstwa wg liczby zatrudnionych**

Liczba zatrudnionych	Przedsiębiorstwa prywatyzowane bezpośrednio poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa			
	w latach 1990-2009		w tym w roku 2009	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
do 49	236	40,6	0	0,0
50-249	270	46,5	3	100,0
250-499	44	7,6	0	0,0
500 lub więcej	31	5,3	0	0,0
RAZEM	581	100,0	3	100,0

Źródło: Dane MSP.

W większości przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio poprzez sprzedaż zatrudnienie nie przekraczało 249 osób (łącznie 87,1%). Przedsiębiorstwa prywatyzowane w tym trybie w 2009 r. należały w większości do grupy firm średnich (46,5%).

Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki

Do 31 grudnia 2009 r. 253 przedsiębiorstwa uzyskały akceptację na prywatyzację poprzez wniesienie do spółki, co stanowiło 10,11% ogólnej liczby przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio. W roku 2009 zgodę na powyższą formę prywatyzacji uzyskało 1 przedsiębiorstwo.

Tablica nr 6

Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane bezpośrednio poprzez wniesienie do spółki wg sekcji PKD

SEKCJE PKD	Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane poprzez wniesienie do spółki			
	w latach 1990-2009		w tym w roku 2009	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
Górnictwo	6	2,4	0	0
Przetwórstwo przemysłowe	151	59,7	0	0
Zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę	2	0,8	0	0
Budownictwo	28	11,1	0	0
Handel hurt. i detaliczny	22	8,7	0	0
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	37	14,6	1	100,0
Obsługa nieruchomości, wynajem, nauka i usługi...	6	2,4	0	0,0
Pozostałe sekcje	1	0,4	0	0,0
OGÓŁEM	253	100,0	1	100,0

Źródło: Dane MSP.

Większość przedsiębiorstw prywatyzowanych tą metodą (59,7%) stanowiły przedsiębiorstwa przetwórstwa przemysłowego w tym głównie produkujące artykuły spożywcze oraz maszyny i urządzenia. Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w tym trybie w 2009 roku prowadziły działalność związaną z transportem osób.

Tablica nr 7

Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane bezpośrednio poprzez wniesienie do spółki wg liczby zatrudnionych

Liczba zatrudnionych	Przedsiębiorstwa prywatyzowane bezpośrednio poprzez wniesienie do spółki			
	w latach 1990-2009		w tym w roku 2009	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
do 49	40	15,8	0	0,0
50-249	121	47,8	1	100,0
250-499	50	19,8	0	0,0
500 lub więcej	42	16,6	0	0,0
RAZEM	253	100,0	1	100,0

Źródło: Dane MSP.

Liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwach prywatyzowanych tą metodą była zróżnicowana, ze zdecydowaną przewagą przedsiębiorstw średnich zatrudniających od 50 do 249 osób (47,8%) oraz zatrudniających od 250 do 499 osób (19,8%).

Oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania

Do końca 2009 r. metodę oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania zastosowano w stosunku do 1401 przedsiębiorstw tj. do 60,9% wszystkich przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio. W roku 2009 Minister Skarbu Państwa zaakceptował 1 wniosek o prywatyzację w tym trybie.

Przedsiębiorstwa przetwórstwa przemysłowego (głównie z branży spożywczej i maszynowej) oraz przedsiębiorstwa budowlane stanowiły na koniec 2009 r. łącznie ponad połowę (57,5%) ogółu przedsiębiorstw prywatyzowanych tą metodą. W roku 2009 przedsiębiorstwo prywatyzowane przez oddanie do odpłatnego korzystania prowadziło działalność związaną z wykonywaniem robót budowlanych drogowych i mostowych

Tablica nr 8

Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane bezpośrednio poprzez oddanie do odpłatnego korzystania wg sekcji PKD

SEKCJE PKD	Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane poprzez oddanie do odpłatnego korzystania			
	w latach 1990-2009		w tym w roku 2009	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
Górnictwo	22	1,6	0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	436	31,1	0	0,0
Budownictwo	370	26,4	1	100,0
Handel hurtowy i detaliczny	250	17,8	0	0,0
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	95	6,8	0	0,0
Obsługa nieruchomości, wynajem nauka i usługi	192	13,7	0	0,0
Pozostałe sekcje	36	2,6	0	0,0
OGÓŁEM	1401	100,0	1	100,0

Źródło: Dane MSP.

Tablica nr 9

Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzowane bezpośrednio przez oddanie do odpłatnego korzystania wg liczby zatrudnionych

Liczba zatrudnionych	Przedsiębiorstwa prywatyzowane bezpośrednio poprzez oddanie do odpłatnego korzystania			
	w latach 1990-2009		w tym w roku 2009	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
do 49	278	19,9	0	0,0
50-249	742	53,0	0	0,0
250-499	220	15,6	1	100,0
500 i więcej	161	11,5	0	0,0
RAZEM	1401	100,0	1	100,0

Źródło: Dane MSP.

Według danych na koniec 2009 r. poziom zatrudnienia we wszystkich przedsiębiorstwach prywatyzowanych tą metodą był zróżnicowany, z przewagą przedsiębiorstw zatrudniających od 50 do 249 osób (53%).

W sytuacji zaprzestania spłaty rat leasingowych przez spółkę powstałą poprzez oddanie majątku do odpłatnego korzystania, głównie w związku z pogorszeniem się jej sytuacji płatniczej, umowa zawarta pomiędzy spółką a Skarbem Państwa może zostać rozwiązana. Do końca 2009 r. rozwiązano umowy w przypadku 84 spółek.

Należy podkreślić, że sprawność realizacji zmian własnościowych metodą prywatyzacji bezpośredniej mierzona liczbą zakończonych procesów prywatyzacyjnych do liczby wydanych akceptacji w całym okresie przekształceń własnościowych jest cały czas wysoka - na koniec 2009 r. wyniosła 96,5%.

Tablica nr 10

Przedsiębiorstwa państwowe wykreślone z rejestru p.p. w wyniku prywatyzacji bezpośredniej w zestawieniu z liczbą zaakceptowanych wniosków - stan na 31 grudnia 2009 r.

Lp.	Tryb prywatyzacji bezpośredniej	Liczba akceptacji MPW/MSP	Liczba p.p. wykreślonych z rejestru	% realizacji
1.	Sprzedaż przedsiębiorstwa	581	531	91,5
2.	Wniesienie do spółki	253	238	94,0
3.	Oddanie do odpłatnego korzystania	1401	1389	99,1
4.	Rozwiązania mieszane	69	57	85,1
	RAZEM	2304	2215	96,1

Źródło: Dane MSP.

1.5. Likwidacja i upadłość przedsiębiorstw państwowych

Likwidacja na podstawie art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (p.p.) z dnia 25 września 1981 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.) zwana również likwidacją z przyczyn ekonomicznych lub likwidacją upadłościową, przeprowadzana jest w przedsiębiorstwach wykazujących długotrwałą stratę i nie rokujących szans na poprawę wyniku finansowego.

W pierwszym okresie transformacji własnościowej likwidacja z przyczyn ekonomicznych była najczęściej stosowaną formą przekształceń. W kolejnych latach liczba podejmowanych procesów likwidacyjnych systematycznie się zmniejszała. W latach 1990-91 rozpoczęto 535 likwidacji, natomiast w ciągu ostatnich pięciu lat – średnio po 17 likwidacji rocznie.

Do dnia 31 grudnia 2009 r. Minister Skarbu Państwa nie zgłosił sprzeciwu wobec 1923 wniosków o likwidację przedsiębiorstwa państwowego w trybie art. 19 ustawy o p.p., w tym w 132 przypadkach likwidacja dotyczyła przedsiębiorstw podległych organom administracji centralnej. W przypadku 1125 przedsiębiorstw państwowych likwidację zakończono i wykreślono je z rejestru. Upadłość ogłoszono w 683 przedsiębiorstwach, co stanowiło 35,6% wszystkich rozpoczętych procesów likwidacji.

W 2009 r. proces likwidacyjny rozpoczęto w 8 przedsiębiorstwach, zakończono zaś wykreśleniem z rejestru w przypadku 19 przedsiębiorstw.

W przedsiębiorstwach zlikwidowanych w 2009 r. czas trwania procesu likwidacji wynosił ponad 5 lat i był bardzo zróżnicowany: najkrótszy proces likwidacji trwał ponad 3 miesiące, najdłuższy ponad 15 lat.

Struktura branżowa przedsiębiorstw likwidowanych w trybie art. 19 ustawy o p.p. była bardzo zróżnicowana. W większości dotyczyło to przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem przemysłowym – 34,4%, budowlanych – 18,3%, oraz firm prowadzących usługi związane z obsługą nieruchomości i wynajmem – 16,2%.

Wśród przedsiębiorstw likwidowanych w 2009 r. najliczniejszą grupę stanowiły przedsiębiorstwa przetwórstwa przemysłowego – 75%, związane z budownictwem – 12,5% oraz rolnictwem – 12,5%.

W okresie od 1990 do dnia 31 grudnia 2009 r. likwidacją z art. 19 ustawy o p.p. objęto przede wszystkim przedsiębiorstwa małe i średnie zatrudniające do 249 osób, które stanowiły 89,3 % ogółu likwidowanych przedsiębiorstw państwowych.

Przedsiębiorstwa poddane likwidacji w 2009 r. zlokalizowane były głównie w województwach: dolnośląskim, łódzkim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim.

Tablica nr 11

Rozpoczęte i zakończone procesy likwidacji z art. 19 ust. o p.p.

Rok	Liczba rozpoczętych procesów likwidacji	Liczba zakończonych procesów prywatyzacji	Liczba procesów likwidacji zakończonych upadłością
1991	535	19	12
1992	318	86	88
1993	226	116	124
1994	160	112	123
1995	144	100	83
1996	97	132	62
1997	60	99	44
1998	44	70	24
1999	57	56	21
2000	57	46	22
2001	53	12	29
2002	44	37	25
2003	35	50	13
2004	23	55	3
2005	31	41	3
2006	13	25	5
2007	10	21	1
2008	8	29	0
2009	8	19	1
RAZEM	1923	1125	683

Źródło: Dane MSP.

Tablica nr 12

Stan zatrudnienia w przedsiębiorstwach likwidowanych w latach 1990-2009

Liczba zatrudnionych	Przedsiębiorstwa likwidowane			
	w latach 1990-2009		w tym w 2009 r.	
	Liczba p.p.	Struktura %	Liczba p.p.	Struktura %
do 49	846	44,0	6	75,0
do 50-249	872	45,3	2	25,0
do 250-499	123	6,4	0	0,0
500 i więcej	82	4,3	0	0,0
RAZEM	1923	100,0	8	100,0

Źródło: Dane MSP.

Tablica nr 13

**Przedsiębiorstwa państwowe poddane likwidacji z przyczyn
ekonomicznych wg sekcji PKD**

SEKCJE PKD	Przedsiębiorstwa likwidowane w trybie art. 19 ust. o p.p.					
	w latach 1990-2009				w tym w 2009 r.	
	Liczba procesów rozpocz.	Struktura (%)	liczba procesów zakończ.	% realizacji (4:2)	Liczba procesów rozpocz.	Struktura (%)
1	2	3	4	5	6	7
Rolnictwo, łowiectwo...	96	5,0	29	30,2	1	12,5
Górnictwo i kopalnictwo	32	1,7	18	56,3	0	0,0
Przetwórstwo przemysłowe	659	34,3	347	52,7	6	75,0
Zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	3	0,1	2	66,7	0	0,0
Budownictwo	353	18,4	186	53,0	1	12,5
Handel hurtowy i detaliczny	260	13,5	177	68,1	0	0,0
Hotele i restauracje	6	0,3	5	83,3	0	0,0
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	169	8,8	101	59,8	0	0,0
Obsługa nieruchomości, wynajem, nauka i usługi	311	16,2	221	71,1	0	0,0
Pozostałe	34	1,8	39	71,4	0	0,0
OGÓŁEM	1923	100,0	1125	100,0	8	100,0

Źródło: Dane MSP.

Likwidacja przedsiębiorstw państwowych z przyczyn ekonomicznych, ujmowana jako procentowy udział procesów zakończonych poprzez wykreślenie z rejestru przedsiębiorstw państwowych w liczbie rozpoczętych, była podobnie jak w latach ubiegłych dość niska w porównaniu do innych metod prywatyzacji.

Stosunkowo niska efektywność prowadzonych procesów likwidacji wynika przede wszystkim z trudności w zbywaniu majątku likwidowanych przedsiębiorstw, spowodowanych głównie skomplikowanym stanem prawnym lub ograniczeniami formalnymi związanymi z procedurami likwidacyjnymi.

Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym od kilku jest zmniejszanie się liczby rozpoczętych likwidacji przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności procesu likwidacji mierzonego liczbą wykreśleń z rejestru przedsiębiorców oraz spadkiem liczby przedsiębiorstw dla których proces ten zakończył się ogłoszeniem upadłości.

1.6. Przedsiębiorstwa państwowe w latach 1990-2009

W ostatnim okresie zaobserwowano znaczny spadek liczby zarejestrowanych przedsiębiorstw państwowych. Jako stan początkowy przyjęto 8453 przedsiębiorstwa, które istniały w dniu 31 grudnia 1990 r.¹ Do końca 2009 r. procesami przekształceń własnościowych objęto 5960 (69,9%) przedsiębiorstw. W tym:

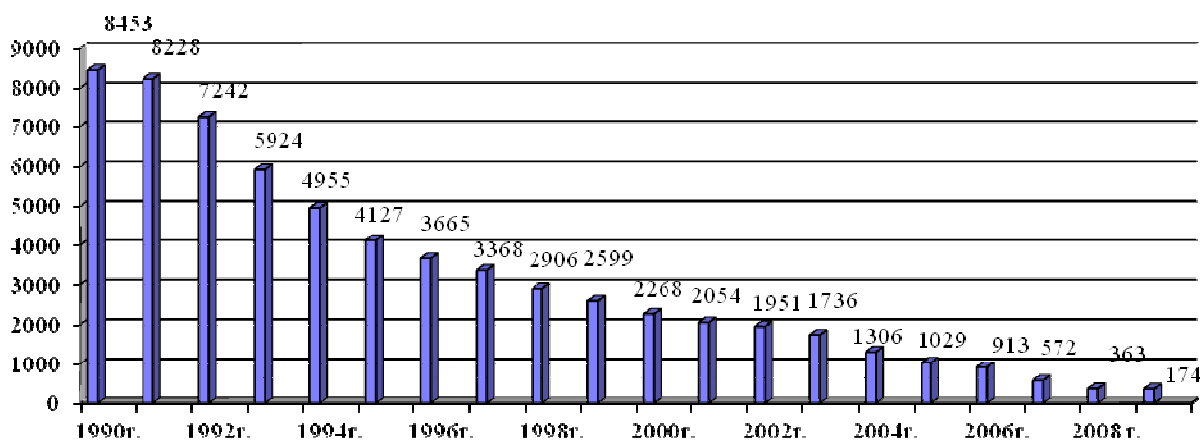
- 1716 skomercjalizowano,
- 2302 poddano prywatyzacji bezpośredniej (z tego wykreślono z rejestru przedsiębiorstw 2215),
- zaakceptowano 1923 wniosków o likwidację z przyczyn ekonomicznych, z czego zlikwidowano 1125 przedsiębiorstw, a w 683 ogłoszono upadłość.

Według stanu na koniec 2009 r. w Polsce istniały 174 przedsiębiorstwa sektora państwowego.

Proces kształtowania się liczby przedsiębiorstw od grudnia 1990 r. do grudnia 2009 r. obrazuje poniższy wykres. Jak wynika z danych w nim zawartych, w analizowanym okresie liczba przedsiębiorstw państwowych znajdujących się w rejestrze systematycznie maleje.

Wykres nr 3

Liczba przedsiębiorstw państwowych w latach 1990 - 2009



Źródło: Dane GUS.

¹ Biuletyn statystyczny nr 11, GUS, Warszawa 1991 r., s. 57

Na zmianę liczby przedsiębiorstw państwowych wpłynęła głównie realizacja ustaw dotyczących przekształceń własnościowych. W wyniku tego do dnia 31 grudnia 2009 r. wykreślono z rejestru 5960 przedsiębiorstw państwowych, które zostały przekształcone w spółki prawa handlowego lub zlikwidowane w trybie rozporządzenia wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi przedsiębiorstwa poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

W 32,5% wydzielonych podmiotów zostało wszczęte postępowanie likwidacyjne w trybie przepisów art. 19 ustawy o p.p. Trudności w zbyciu majątku nieruchomego (przeważnie o nieuregulowanym stanie prawnym) prowadziły do wydłużania procesów likwidacyjnych, wobec czego wiele przedsiębiorstw w których rozpoczęto proces likwidacji w rezultacie upadło.

ROZDZIAŁ II

EKONOMICZNO-FINANSOWE ASPEKTY PRYWATYZACJI

2.1. Globalne trendy w prywatyzacji w 2009 roku

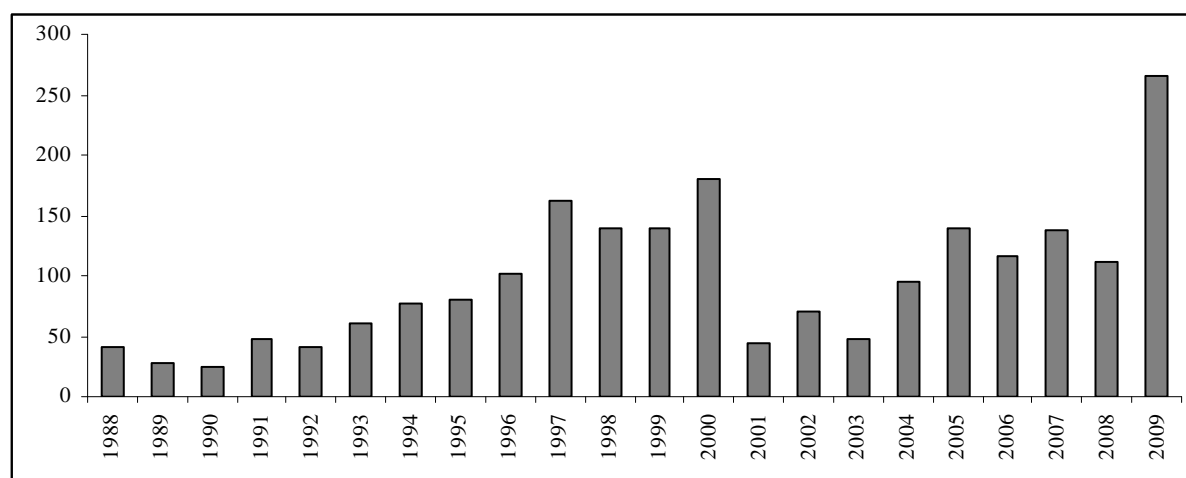
Prywatyzację, podobnie jak wszystkie wydarzenia ekonomiczne-finansowe w roku 2009, trzeba rozpatrywać w kontekście globalnego kryzysu finansowego, który wybuchł na rynku amerykańskim w 2007 roku i w okresie dwóch lat zdążył przeniknąć z sektora finansowego do sfery realnej wywołując recesję gospodarczą w wielu krajach, szczególnie tych wysoko rozwiniętych. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej oznaki kryzysu pojawiły się z pewnym opóźnieniem, a przyczyny miały charakter wtórny i wynikały głównie z międzynarodowych powiązań kapitałowych, relacji handlowych, zmian zachowań inwestorów i wzrostu awersji do ryzyka. Podjęte na szeroką skalę działania antykryzysowe objęły interwencje zarówno w obszarze polityki pieniężnej, jak i polityki fiskalnej. Bezprecedensowe zaangażowanie rządów wielu państw w ratowanie instytucji finansowych wymagało zainwestowania ogromnych kwot, czego nieuniknioną konsekwencją w zakresie finansów publicznych był wzrost deficytów budżetowych, skutkujący szybkim narastaniem poziomu długu publicznego. Dlatego też w deklaracjach wielu rządów pojawiły się zapowiedzi powrotu do prywatyzacji majątku publicznego, co pozwoliłoby częściowo ograniczyć przyrost zadłużenia, jednak niestabilna sytuacja na rynku finansowym i utrzymująca się awersja inwestorów do ryzyka nie pozwoliły na ich realizację.

Procesy prywatyzacyjne w roku 2009 były realizowane dwoma kanałami. Z jednej strony były to „tradycyjne” transakcje prywatyzacyjne, polegające na sprzedaży prywatnym inwestorom, w drodze oferty publicznej lub prywatnej, przedsiębiorstw stanowiących dotąd własność publiczną. Równocześnie jednak rozpoczął się na dużą skalę proces odkupywania przez instytucje finansowe własnych akcji, przejętych wcześniej przez państwo w celu wzmocnienia kapitałowego i ratowania tych instytucji przed bankructwem. Zjawisko reprivatyzacji banków zdominowało obraz prywatyzacji w 2009 roku, gdyż wartość tego typu transakcji stanowiła ponad 60% przychodów z prywatyzacji ogółem. W konsekwencji krajem, w którym uzyskano rekordowe wpływy z prywatyzacji okazały się Stany

Zjednoczone, gdzie 10 instytucji finansowych w pierwszej połowie 2009 roku, a trzy kolejne w drugiej połowie roku odkupiły za cenę 138 mld dolarów wszystkie swoje akcje, które znalazły się w posiadaniu państwa w wyniku realizacji programu TARP (*Troubled Asset Relief Program*)². W Europie podobne transakcje miały miejsce w Wielkiej Brytanii (Lloyds Banking Group), Holandii (ING), Francji (BNP Paribas, BPCE/Natixis, Société Generale) i Grecji (Alpha Bank), a wartość tych transakcji sięgnęła niemal 20 mld euro³.

Wykres nr 1

Wartość transakcji prywatyzacyjnych w ujęciu globalnym w latach 1988-2009 (w mld USD)



Źródło: *The Privatization Barometer Report 2009*, www.privatizationbarometer.net.

W roku 2009 globalna wartość transakcji prywatyzacyjnych osiągnęła historyczny rekord, przekraczając 265 mld dolarów (Wykres nr 1), podczas gdy w najbardziej aktywnym dotąd okresie 1997-2000 kształtowała się w przedziale 140-180 mld dolarów. Gdyby jednak ograniczyć się w statystykach wyłącznie do „tradycyjnych” transakcji prywatyzacyjnych, ich wartość uplasowałaby się najniżej od 2004 r. (ok. 90 mld dolarów). Aktywność prywatyzacyjna w krajach Unii Europejskiej była relatywnie niewielka, a przychody nie przekroczyły kwoty 34 mld dolarów. Wśród 10 największych transakcji prywatyzacyjnych, aż

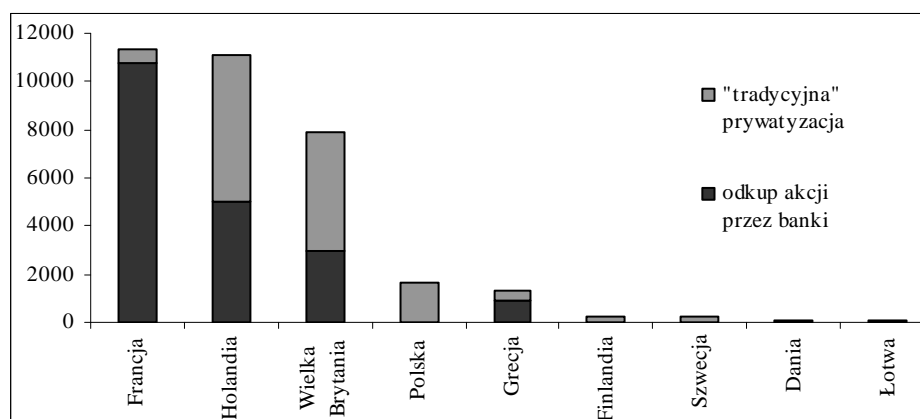
² W pierwszym półroczu 2009 r. swoje akcje – łącznie za kwotę 68 mld dolarów – odkupowały następujące instytucje: Goldman Sachs, Morgan Stanley, JP Morgan Chase, American Express, Northern Trust, BB&T Corporation, State Street, US Bancorp, Capital One Financial i Bank of New York Mellon. W drugim półroczu dołączyły do nich: Bank of America (25 mld dolarów), Wells Fargo (25 mld dolarów) i Citigroup (20 mld dolarów), por. *The Privatization Barometer Report 2009*, www.privatizationbarometer.net.

³ Jako pierwszy, już w czerwcu 2009, zaczął odkupować akcje od państwa Lloyds Banking Group (2,99 mld euro). We wrześniu podobne działania podjął BNP Paribas (5,10 mld euro), w październiku francuskie BPCE/Natixis (4,00 mld euro) i Société Generale (1,70 mld euro) oraz grecki Alpha Bank (0,94 mld euro), a w grudniu holenderski ING (5,00 mld euro); por. *The Privatization Barometer Report 2009*, www.privatizationbarometer.net.

sześć związanych było z odkupem akcji przez europejskie banki (po ich wyłączeniu wartość przychodów z prywatyzacji w UE wyniosłaby zaledwie 14 mld euro, co nigdy nie zdarzyło się od 1993 r.). W Unii Europejskiej Polska zajęła czwarte miejsce pod względem przychodów osiągniętych z prywatyzacji w 2009 r., po Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii (jednak, w przeciwieństwie do Polski, w krajach tych dużą część przychodów uzyskano od banków odkupujących od państwa własne akcje). W skali Unii Europejskiej prywatyzacja PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. i LW Bogdanka S.A. to jedyne pierwotne oferty publiczne (IPO) związane z prywatyzacją przeprowadzone w 2009 r. (*The Privatization Barometr Raport 2009*).

Wykres nr 2

Wpływy z prywatyzacji w najbardziej aktywnych krajach UE w 2009 roku (w mln EUR)



Uwaga: Baza Privatization Barometer gromadzi dane o wartości transakcji prywatyzacyjnych, bez względu na to, kto był beneficjentem. Dlatego też, w przypadku Polski, zawiera także dane o prywatyzacji poprzez objęcie akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w podwyższonym kapitale zakładowym przez podmioty inne niż Skarb Państwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The Privatization Barometer Report 2009*, str. 10-12.

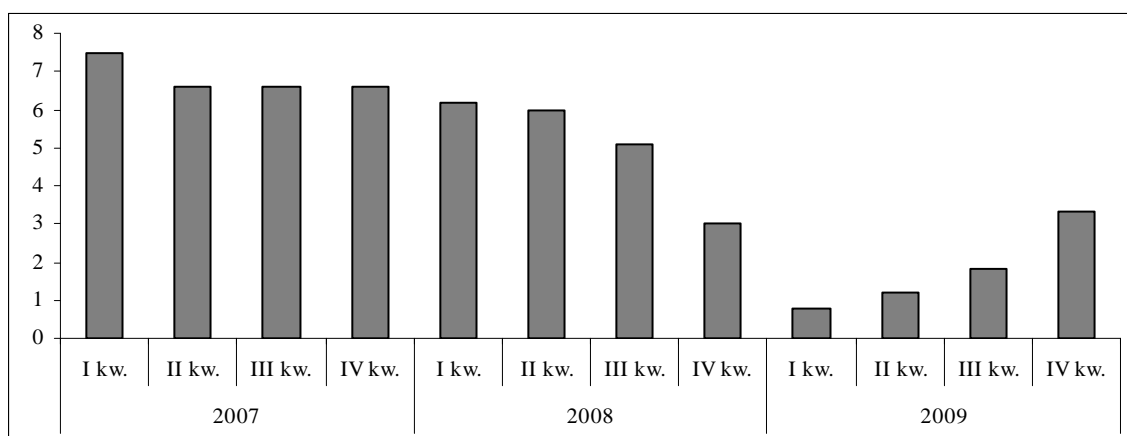
Silny spadek przychodów z prywatyzacji – po wyłączeniu transakcji odkupu własnych akcji przez banki – wynikał w dużym stopniu z niekorzystnej sytuacji na rynkach finansowych, gdyż zarówno słaby popyt na aktywa finansowe ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne potencjalnych nabywców, jak i niskie ceny akcji nie sprzyjały generowaniu przychodów ze sprzedaży majątku publicznego. W drugiej połowie roku, po odwróceniu spadkowego trendu na europejskich giełdach, natężenie transakcji prywatyzacyjnych wyraźnie wzrosło.

2.2. Makroekonomiczne uwarunkowania prywatyzacji w Polsce

Polska w roku 2009 pozostała jedyną w Unii Europejskiej „zieloną wyspą” z dodatnim tempem wzrostu gospodarczego, podczas gdy przeciętny spadek PKB w krajach Unii Europejskiej wyniósł 4,2%. Jednak to, co było postrzegane jako sukces w ujęciu relatywnym, w ujęciu absolutnym oznaczało zmniejszenie tempa wzrostu aktywności gospodarczej do poziomu 1,7%, wobec 6,2%, 6,8% i 5,1% odpowiednio latach 2006, 2007, 2008. Globalny kryzys finansowy i gospodarczy z pewnym opóźnieniem, ale w silnym stopniu, wpływał na sytuację makroekonomiczną w Polsce i zachowania podmiotów na polskim rynku finansowym. Wyrazem osłabienia gospodarczego było obniżenie tempa wzrostu PKB, które rozpoczęło się już w ostatnim kwartale 2008 r. i osiągnęło minimum w pierwszym kwartale 2009 r., jednak później zaczęło powoli, ale systematycznie wzrastać (Wykres nr 3).

Wykres nr 3

Kwartalna dynamika PKB w okresie 2007-2009



Ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego, zmiana w % do analogicznego kwartału roku poprzedniego.

Źródło: Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2009 r., Warszawa, 22 kwietnia 2010 r.

Popyt krajowy obniżył się o 1%, głównie w wyniku silnego spadku akumulacji (o 11,4%), natomiast podstawowym czynnikiem wzrostu PKB był popyt zagraniczny, co było konsekwencją głębszego spadku importu (o 12,4%) niż eksportu (6,8%). Zmiany w obrotach handlu zagranicznego zmniejszyły ujemne saldo obrotów towarowych z 17,72 mld euro w roku 2008 do 3,18 mld euro w roku 2009, co w konsekwencji zaowocowało spadkiem deficytu obrotów bieżących z 5,1% PKB do 1,6% PKB. W roku 2009 można było też zaobserwować kontynuację spadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce, choć

nie tak silną jak w roku poprzednim (o 1,8 mld EUR wobec 5,2 mld EUR). Natomiast saldo rachunku kapitałowego i finansowego bilansu płatniczego Polski uległo niewielkim zmianom.

Niepewność perspektyw dalszego rozwoju, utrudniony dostęp do kapitału zewnętrznego i recesja gospodarcza u głównych partnerów handlowych Polski spowodowała już pod koniec 2008 r. pogorszenie się kondycji finansowej polskich przedsiębiorstw i obniżenie ich możliwości inwestycyjnych. Dodatkowym elementem - wywołanym deprecjacją złotego na przełomie lat 2008/2009 - były straty finansowe u niektórych przedsiębiorstw z tytułu rozliczenia opcji walutowych. Osłabienie w sektorze przedsiębiorstw pogorszyło sytuację na rynku pracy, powodując spadek liczby zatrudnionych i spowolnienie dynamiki płac, a w konsekwencji ograniczenie tempa wzrostu konsumpcji. Stopa bezrobocia – po raz pierwszy od sześciu lat - podniosła się na koniec roku, do poziomu 12,1% (wobec 9,5% w roku 2008), a dynamika przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w gospodarce narodowej zmniejszyła się do poziomu 105,4% nominalnie i o 101,9% realnie (w 2008 r. nominalny wzrost wyniósł 10,1%).

Spowolnieniu gospodarczemu towarzyszyło obniżenie średniorocznej stopy inflacji (mierzonej wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych CPI) do poziomu 3,5%, wobec 4,2% w roku poprzednim. Pomimo spadku, stopa inflacji kształtowała się powyżej przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej celu inflacyjnego (na poziomie 2,5% +/- 1 p.p.), i była szczególnie wysoka w okresie od marca do sierpnia (3,5%-4%). Łagodzenie polityki pieniężnej, pomimo przekroczenia celu inflacyjnego, służyło wzmocnieniu popytu, ograniczonego przez zaostrzony dostęp do kredytów oraz wsparciu wzrostu gospodarczego⁴.

2.2.1. Sytuacja na krajowym rynku finansowym

Sytuacja na polskim rynku finansowym była najtrudniejsza na przełomie lat 2008/2009, natomiast od marca 2009 r. ulegała stopniowej poprawie. Źródła tych zmian miały w dużym stopniu charakter zewnętrzny i związane były z postrzeganiem przez inwestorów zagranicznych całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej jako obszaru podwyższonego ryzyka i – w warunkach niechęci do podejmowania ryzyka – wycofywaniem kapitału portfelowego. Od II kwartału sytuacja na krajowych rynkach finansowych zaczęła się stabilizować, także w dużym stopniu w wyniku poprawy sytuacji na rynkach globalnych i wzrostu skłonności do podejmowania ryzyka inwestycyjnego. Poprawie sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych sprzyjało duże zaangażowanie rządów i banków

⁴ Por. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010.

centralnych wielu państw dotkniętych kryzysem. Banki centralne prowadziły z reguły łagodną politykę pieniężną, obniżając stopy procentowe, dostarczając bankom komercyjnym płynność i zapewniając im długoterminowe finansowanie oraz wykorzystując różne instrumenty w celu ożywienia akcji kredytowej i podtrzymania finansowania sektora niefinansowego. Rządy wielu państw zaangażowały się w ratowanie zagrożonych upadkiem instytucji finansowych poprzez wspieranie procesów połączeniowych (przejęcie zagrożonego banku przez inny bank) lub też bezpośrednio ich dokapitalizowanie, co zwykle doprowadzało do częściowej nacjonalizacji tych podmiotów. Te zmiany własnościowe miały jednak z założenia charakter przejściowy i planowane było, w sprzyjających warunkach rynkowych, jak najszybsze wycofania się państwa tych instytucji.

Narodowy Bank Polski także prowadził łagodną politykę pieniężną. Silna obniżka stóp procentowych rozpoczęła się już listopadzie 2008 r. i trwała do połowy 2009 r. W roku 2009 Rada Polityki Pieniężnej czterokrotnie podjęła decyzję o obniżeniu stóp procentowych, w styczniu o 75 punktów bazowych (p.b.), a w lutym, marcu i czerwcu po 25 p.b. W efekcie tych zmian stopa referencyjna w okresie październik 2008⁵ – czerwiec 2009 spadła o 250 p.b., z 6% do 3,5%. Niepewność co do dalszego rozwoju sytuacji przełożyła się na wzrost ryzyka kredytowego na rynku międzybankowym, co powodowało wzrost stawki rynkowej WIBOR w stosunku do stopy referencyjnej (szczególnie w pierwszej połowie roku) w wyniku podwyższonej premii za ryzyko oraz ogólnej niechęci banków do wzajemnego pożyczania środków, szczególnie na dłuższe terminy. W konsekwencji banki prowadziły ostrożną politykę kredytową, zaostrzając kryteria i warunki przyznawania kredytów, co zaowocowało spadkiem tempa wzrostu kredytów w 2009 do poziomu 8,7%, wobec ponad 35% w roku poprzednim (przy czym szczególnie mocno obniżyła się dynamika kredytów dla przedsiębiorstw, która na koniec roku była ujemna). NBP wpływał na stabilizację krajowego rynku międzybankowego realizując przyjęty pod koniec 2008 r. „Pakiet Zaufania”, w ramach którego zasiliał banki komercyjne w płynność w złotych i walutach (m.in. poprzez dostrajające operacje otwartego rynku i swapy walutowe).

Od marca 2009 r. ustabilizowała się także sytuacja na rynku polskich obligacji skarbowych, pomimo narastających potrzeb pożyczkowych państwa. Na rynek powrócili inwestorzy zagraniczni, ustabilizowała się rentowność obligacji, silnie spadła także cena zabezpieczenia przed ryzykiem niespłacenia przez rząd Polski wyemitowanych euroobligacji.

Sytuacja na polskim rynku walutowym w 2009 r. była niestabilna i w dużym stopniu zdeterminowana wpływem czynników zewnętrznych. Duży wpływ na poziom i zmienność

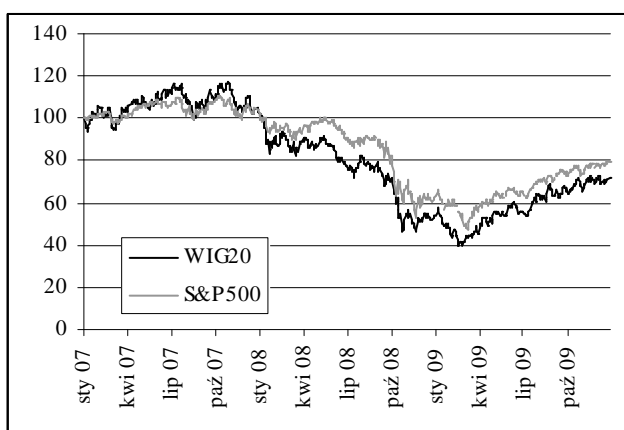
⁵ W okresie listopad-grudzień 2008 r. stopa referencyjna została obniżona łącznie o 100 p.b.

kursu walutowego miała postawa inwestorów i wzrost awersji do ryzyka, skutkujące wycofywaniem kapitału z rynków wschodzących. Od września 2008 r. do lutego 2009 miała miejsce szybka deprecjacja kursu złotego, a następnie, po osiągnięciu bardzo niskich poziomów, kurs złotego już do końca roku systematycznie się umacniał. W skali całego roku nastąpiła aprecjacja złotego: na 31 grudnia kurs euro w stosunku do złotego obniżył się o 1,54%, a kurs dolara amerykańskiego o 3,76%. Porównując jednak średnie roczne kursy walutowe (w grudniu 2008 r. złoty był silnie niedowartościowany) w roku 2009 nastąpiła deprecjacja złotego: kurs średni euro do złotego podniósł się z 3,52 do 4,33, a dolara z 2,41 do 3,12.

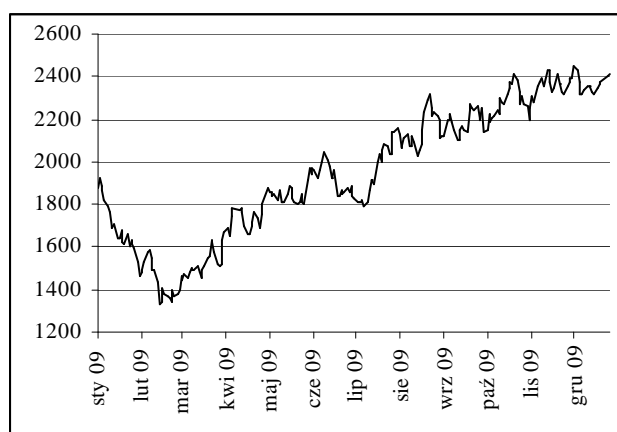
Podobnie jak w innych segmentach rynku finansowego, szczególnie trudna sytuacja na polskim rynku giełdowym miała miejsce w pierwszym kwartale 2009 r., kiedy indeksy giełdowe wciąż silnie spadały, kontynuując tendencje spadkowe z 2008 r. i osiągając minimalną wartość w dniu 17 lutego 2009 r. (WIG20 1.327,64, WIG 21.274,28 - najniższy poziom od 2004 r.). Jednak korzystne tendencje na zagranicznych rynkach kapitałowych i relatywnie dobre wyniki gospodarki (utrzymanie dodatniej stopy wzrostu PKB) spowodowały odwrócenie trendów na rynku akcji, który utrzymał tendencję wzrostową już do końca roku, stwarzając lepsze możliwości przeprowadzenia transakcji (Wykres nr 4).

Wykres nr 4

Trendy na polskich i światowych rynkach akcji w okresie 2007-2009 (2.01.2007=100)



Indeks WIG20 w roku 2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na <http://stooq.pl>

Koniunktura na rynku finansowym była istotnym czynnikiem ograniczającym i kształtującym przebieg procesu prywatyzacji w 2009 r. Scenariusz Ministerstwa Skarbu

Państwa nakreślony w „*Planie prywatyzacji na lata 2008-2011*” wprowadzał presję czasu, szczególnie w warunkach niepewności perspektyw dalszego rozwoju w pierwszych miesiącach roku. Jednak niskie kursy akcji na GPW w Warszawie były silnym argumentem za wstrzymaniem się z kontynuacją prywatyzacji spółek giełdowych, w których Skarb Państwa wciąż pozostawał właścicielem. Wycofywanie się Skarbu Państwa ze spółek giełdowych w warunkach tak silnej przeceny rynkowej było tym bardziej niewskazane, że i tak nie pozwoliłoby zrealizować założonego poziomu przychodów z prywatyzacji. Także proces rozpoczynania prywatyzacji w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa poprzez debiut na rynku publicznym (IPO) był przedsięwzięciem trudnym i ryzykownym, wobec groźby niskiego zainteresowania ofertą nawet przy obniżonej cenie emisyjnej. Zaburzenia na rynku finansowym uniemożliwiały prawidłową wycenę zbywanych aktywów, a utrudnienia w dostępie do kapitału, spadek płynności i awersja inwestorów do podejmowania ryzyka skutecznie blokowały prywatyzację w pierwszym półroczu 2009 r.

Czerwcowy debiut giełdowy spółki Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., pierwszej od sześciu miesięcy prywatyzowanej spółki Skarbu Państwa, zakończył się sukcesem – spółka zyskała 528 mln zł na cele inwestycyjne, a wysoka stopa redukcji zapisów potwierdziła powrót zainteresowania inwestorów i możliwości przeprowadzenia kolejnych transakcji. Sukces tej oferty publicznej był także ważnym impulsem wzmacniającym trend wzrostowy na rynku giełdowym. Ogromne znaczenie dla rozwoju giełdy miały także dwie duże emisje akcji spółek Skarbu Państwa w listopadzie 2009 r.: nowa emisja akcji PKO BP S.A. (wartość emisji wyniosła 5,1 mld zł) oraz debiut PGE Polskiej Grupy Energetycznej S.A. (wartość akcji w ofercie publicznej wyniosła blisko 6 mld zł), które w dużym stopniu przyczyniły się do tego, że wzrost kapitalizacji GPW w Warszawie był największy wśród giełd europejskich. Również w zakresie IPO (13 debiutów) warszawska giełda była w 2009 roku liderem w Europie⁶.

2.2.2. Sytuacja fiskalna w Polsce w 2009 roku

Pomimo, iż polskie instytucje finansowe nie zwróciły się do Skarbu Państwa o wsparcie finansowe (w 2009 r. istniała taka możliwość na mocy ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁷), sytuacja w obszarze finansów publicznych uległa silnemu pogorszeniu. Było to głównie konsekwencją gwałtownego spadku

⁶ *Raport o stabilności sektora finansowego, grudzień 2009*, Narodowy Bank Polski, 2009, *Rocznik giełdowy 2010*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, 2010.

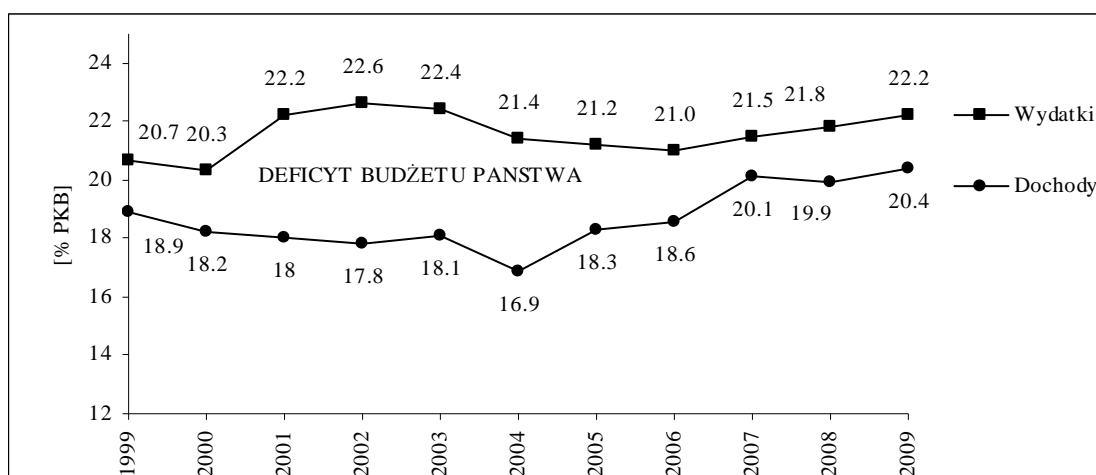
⁷ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz.U. Nr 39, poz. 308, z późn. zm.).

dochodów podatkowych. W odpowiedzi na zwiększone potrzeby pożyczkowe państwa, a równocześnie w obliczu zagrożenia przekroczenia I progu ostrożnościowego dotyczącego wysokości państwowego długu publicznego, nasilenie działań prywatyzacyjnych – szczególnie tych skutkujących napływem środków pieniężnych do budżetu państwa – nabrało szczególnego znaczenia.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych prognozowano w ustawie budżetowej na 18,18 mld zł. Jednak silne osłabienie gospodarki odnotowane w pierwszym półroczu wymusiło konieczność zmiany założeń makroekonomicznych przyjętych na etapie planowania budżetu, a w konsekwencji także większości pozycji w budżecie państwa. W lipcowej nowelizacji ustawy budżetowej prognozy dotyczące stopnia nierównowagi budżetu państwa były znacznie bardziej pesymistyczne: podniesiono poziom przewidywanego deficytu o 50%, tj. do kwoty 27,19 mld zł. W rzeczywistości deficyt ukształtował się na poziomie 23,85 mld zł, co stanowiło, podobnie jak w roku poprzednim, 1,8% PKB (Wykres nr 5).

Wykres nr 5

Dochody, wydatki i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 1999-2009 (w % PKB)



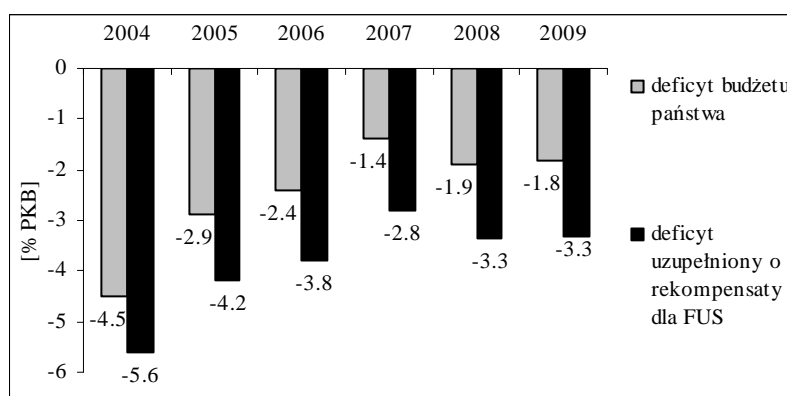
Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010.

Rzeczywisty obraz stopnia niezrównoważenia budżetu państwa wymaga jednak uwzględnienia także kwoty rekompensat przekazanych z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ramach refundacji składki do otwartych funduszy emerytalnych. Przyjęte w Polsce rozwiązania polegają na przesunięciu tych kwot z kategorii wydatków budżetowych do rozchodów finansowanych wpływami z prywatyzacji (które także, od 1998 r., nie stanowią

dochodów budżetowych), co powoduje, iż oficjalnie nie wpływają one na wysokość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych⁸. W 2009 r. na refundacje składek przekazano 21,09 mld zł, a uwzględnienie ich podniosłoby poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 44,93 mld zł, co stanowiłoby 3,3% PKB (Wykres nr 6). Natomiast wpływy z prywatyzacji netto do budżetu państwa w 2009 r. wyniosły jedynie 0,57 mld zł, co oznaczało zaledwie ok. 2,7% kwoty potrzebnej na sfinansowanie refundacji składek przekazywanych do OFE. W roku 2004 wpływy z prywatyzacji netto wystarczyły na pokrycie ponad 60% kosztów reformy emerytalnej, a w kolejnych latach – ze względu na spadek przychodów z prywatyzacji, zmianę struktury ich rozdysponowania i wzrost wysokości refundowanych składek – odpowiednio 22%, 3%, 9% i 5%.

Wykres nr 6

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych: oficjalny i uzupełniony o rekompensaty dla FUS w latach 2004-2009 (w % PKB)

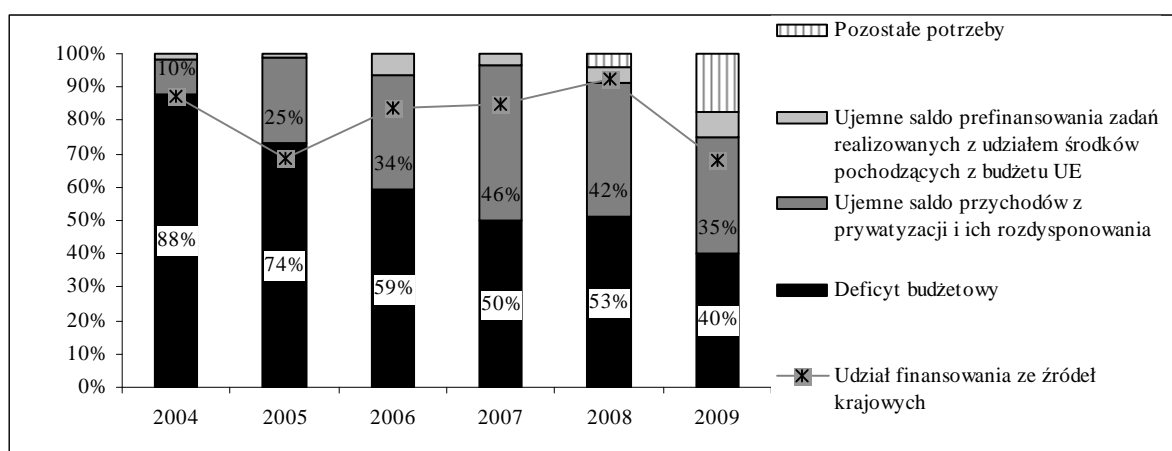


Źródło: *Roczniki statystyczne GUS dla 2009 roku oraz Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010.

Tak znaczące dysproporcje między wysokością wpływów z prywatyzacji netto a kosztami reformy systemu emerytalnego uwypuklają niedostatki przyjętego rozwiązania, które co prawda pozwala odnotować mniejszy oficjalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczony wg krajowej metodologii, gdyż wg metodologii stosowanej w UE refundowane składki są wliczane do kwoty deficytu), ale równocześnie zaburza przejrzystość budżetu państwa. Brakujące środki – jako ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania - muszą zostać sfinansowane, podobnie jak deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych.

⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 106, poz. 673, z późn. zm.).

Struktura potrzeb pożyczkowych państwa w latach 2004-2009



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia, dla lat 2005-2009.

Zmianę struktury potrzeb pożyczkowych netto państwa w okresie 2004-2009 przedstawiono na Wykresie nr 7. W strukturze potrzeb pożyczkowych netto państwa udział deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych sukcesywnie zmniejszał się, z 88% w 2004 r. do 40% w 2009 r., natomiast stopniowo zwiększał się udział salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania, z 10% w 2004 roku do maksymalnie 46% w roku 2007, by w 2009 r. obniżyć się ponownie do poziomu 35%. Było to z jednej strony konsekwencją spadku przychodów z prywatyzacji, z drugiej zaś utrzymujących się wysokich kosztów reformy emerytalnej. Łączne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wzrosły w 2009 r. do poziomu 57,8 mld zł, wobec 56,7 mld zł założonych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa, powodujące wzrost zadłużenia Skarbu Państwa, zostały pozyskane w 67,8% na rynku krajowym (głównie poprzez sprzedaż obligacji o stałym oprocentowaniu), a w 32,2% na rynkach zagranicznych. Tak wysoki udział finansowania zagranicznego, najwyższy od 2004 roku⁹, był skutkiem konieczności pokrycia niezaplanowanych potrzeb pożyczkowych, a także wyższej rentowności papierów skarbowych na rynku krajowym.

Podstawą oceny stanu równowagi finansowej państwa są wskaźniki dotyczące całego sektora finansów publicznych, którego budżet państwa jest głównym, ale nie jedynym składnikiem. Sektor finansów publicznych, według metodologii unijnej (ESA '95), dzieli się

⁹ Od 2004 r. zmieniono sposób prezentacji w budżecie potrzeb pożyczkowych państwa netto i struktury ich finansowania, m.in. poprzez zmianę sposobu prezentacji wpływów z prywatyzacji i ich rozdysponowania (do 2003 r. wpływy z prywatyzacji przedstawiane były jako jedno ze źródeł krajowych finansowania deficytu budżetowego).

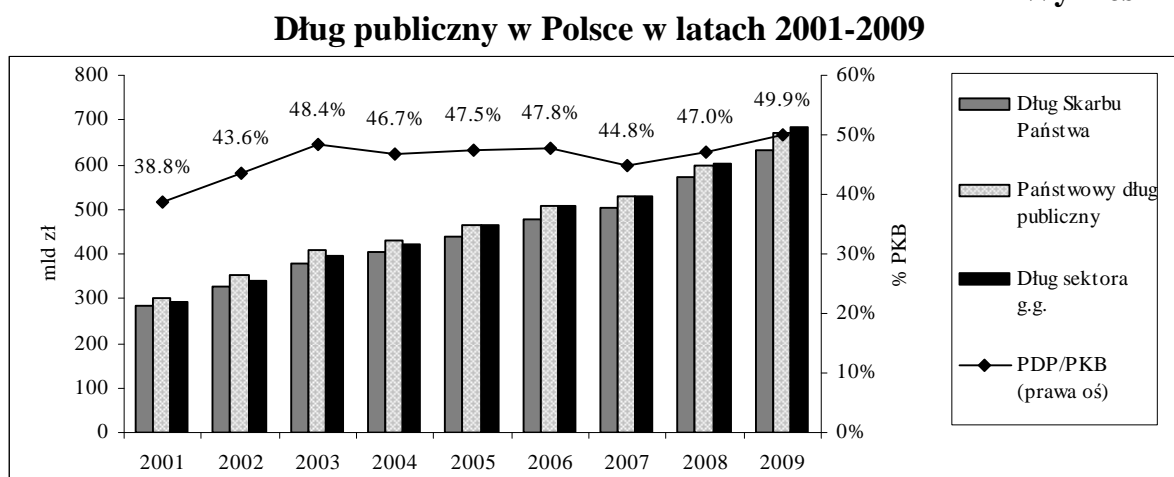
na podsektor rządowy (który obejmuje m.in. budżet państwa), podsektor samorządowy oraz podsektor ubezpieczeń społecznych. Kraje członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do przestrzegania dyscypliny w zakresie finansów publicznych, a podstawowe mierniki dotyczą deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*). W 2009 roku średni deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyliczony dla wszystkich krajów UE-27 wyniósł 6,8% PKB, czyli był ponad dwukrotnie wyższy od maksymalnej wartości referencyjnej 3% PKB, podczas gdy jeszcze w roku poprzednim wynosił 2,3% PKB (dla strefy euro odpowiednio 6,3% PKB i 1,9% PKB). Najwyższy, aż dwucyfrowy, poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtował się w krajach najsilniej dotkniętych kryzysem: Irlandii (14,4%), Grecji (15,4%), Wielkiej Brytanii (11,4%) i Hiszpanii (11,1%), a krajów, które utrzymały deficyt budżetowy na zalecanym poziomie poniżej 3% PKB było zaledwie pięć (Szwecja, Luksemburg, Estonia, Finlandia i Dania). Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce, liczony zgodnie metodologią ESA'95 wyniósł 7,2% PKB i był najwyższy od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, chociaż równocześnie tylko o 0,4 p.p. wyższy od średniej dla UE-27.

Polska przystępując do Unii Europejskiej zobowiązała się – podobnie jak inne kraje członkowskie – do prowadzenia polityki fiskalnej zgodnej z zasadami unijnymi, tj. m.in. osiągnięcia w perspektywie średniookresowej swojego celu budżetowego (obecnie średniookresowy cel budżetowy dla Polski do deficyt strukturalny 1% PKB). Państwa członkowskie mają też obowiązek przestrzegania wartości referencyjnych dla deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (odpowiednio 3% PKB i 60% PKB). Ze względu na przekroczenie poziomu referencyjnego w 2008 r. (3,7% PKB) Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce procedurę nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w maju 2009 r. Procedura nadmiernego deficytu została otwarta wobec Polski już po raz drugi. Po raz pierwszy została wszczęta w maju 2004 r., z powodu zbyt wysokiego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który w 2003 r. wyniósł 4,1% PKB, lecz wobec obniżenia go w 2007 r. do poziomu 2% PKB procedura została przez Radę zmieniona w lipcu 2008 r.

Efektom narastającego stanu nierównowagi fiskalnej i konieczności finansowania deficytu budżetowego jest narastający dług publiczny. Państwowy dług publiczny to nominalne zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych (po konsolidacji). Dług publiczny powstaje i narasta głównie w wyniku emisji papierów wartościowych oraz

zaciągania kredytów i pożyczek, niezbędnych w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto wykazywanych w sektorze finansów publicznych. W tradycyjnym ujęciu dług publiczny stanowi dwojakie obciążenie, wymaga bowiem spłaty pożyczonego kapitału oraz powoduje konieczność bieżącej jego obsługi (płacenia odsetek). W praktyce jednak dług publiczny najczęściej jest nie tyle spłacany co refinansowany, poprzez zaciąganie nowych zobowiązań w celu wykupywania zapadającego długu. Takie podejście powoduje, że sam dług staje się w zasadzie dla gospodarki neutralny, pod warunkiem jednak, że jego wysokość nie przekroczy pewnego limitu¹⁰. Rzeczywistym, bieżącym obciążeniem gospodarki są natomiast koszty obsługi długu publicznego, szczególnie w zakresie długu zagranicznego. W przypadku długu krajowego (klasyfikowanego według kryterium rezydenta) płatności odsetkowe płacone z budżetu państwa stanowią przychód krajowych wierzycieli i pozostają w obrębie gospodarki krajowej.

Wykres nr 8



Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2010.

Państwowy dług publiczny na koniec 2009 r. wzrósł o 72,18 mld zł w stosunku do roku wcześniejszego i wyniósł 669,88 mld zł, co przy niskim tempie wzrostu PKB spowodowało wzrost jego relacji do PKB z 47% do 49,8%. Relacja państwowego długu publicznego do wartości PKB jest jednym z najważniejszych wskaźników stanu finansów publicznych. Konstytucja RP (art. 216 ust. 5) zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby poziom 60% wartości rocznego PKB. Z kolei w ustawie o finansach

¹⁰ por. A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE Warszawa, 2007, str. 115-118.

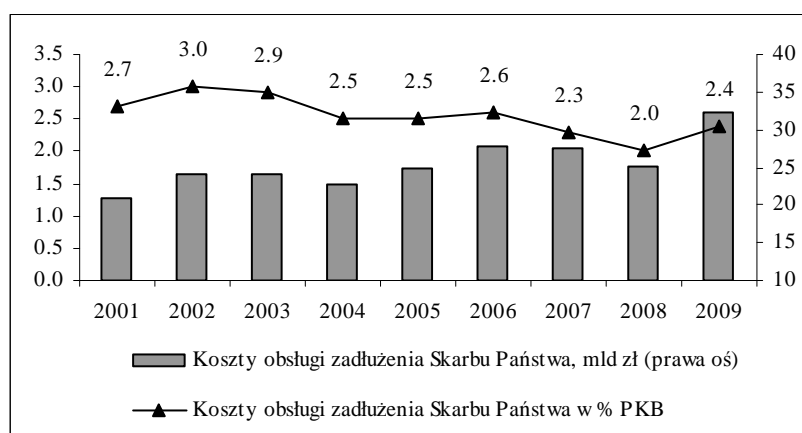
publicznych (art. 79)¹¹ określono limity (50, 55, 60% PKB), których przekroczenie spowodowałoby uruchomienie procedur ostrożnościowych, oznaczających silne usztywnienie polityki budżetowej. Wysokość państwowego długu publicznego w Polsce w ostatnim okresie nie przekroczyła pierwszego progu ostrożnościowego, czyli 50% PKB, jednak w roku 2009 nastąpiło tak silne zbliżenie do tej granicy, że jej przekroczenie stało się nieuniknione w roku 2010. Przygotowana przez Ministerstwo Finansów *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2011-2014* zakłada, że relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniesie w 2010 r. 53,2%, a w roku kolejnym 54,2%. W konsekwencji, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w ustawie budżetowej na 2012 roku relacja deficytu budżetowego do dochodów nie będzie mogła przekroczyć poziomu tej relacji założonej w budżecie na 2011 rok. Ponadto prognozowany poziom długu publicznego na poziomie powyżej 54% PKB w latach 2011-2012 generuje duże ryzyko przekroczenia II progu ostrożnościowego w sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych zaburzeń w gospodarce.

Zmiana w wysokości państwowego długu publicznego jest skutkiem nie tylko konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych netto sektora finansów publicznych, ale także zmian kursów walutowych, gdyż część długu denominowana jest w walutach obcych. Sytuacja na rynkach walutowych ma zatem duży wpływ, tak na wielkość zadłużenia, jak i na wysokość kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego. Na koniec 2008 r. zmiany kursu złotego spowodowały wzrost długu Skarbu Państwa w wysokości 25,3 mld zł (całkowity przyrost zadłużenia 68,4 mld zł), natomiast w 2009 r. aprecjacja złotego na koniec roku spowodowała obniżenie długu Skarbu Państwa z tytułu różnic kursowych o 4,1 mld zł.

Koszty obsługi długu publicznego w 2009 r. wyniosły 32,23 mld zł, z czego 6,7 mld zł przypadło na dług zagraniczny, a 25,6 mld zł na dług krajowy. Dotychczas najwyższy poziom kosztów związanych z obsługą długu publicznego ukształtował się w roku 2006 i wynosił 27,8 mld zł, jednak w relacji do PKB (w 2009 r. 2,4%), koszty stanowiły większe obciążenie dla budżetu do 2006 r. (Wykres nr 9).

¹¹ W 2009 r. obowiązywała ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która ujmuje procedury ostrożnościowe w art. 86.

Koszt obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2001-2009



Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2010.

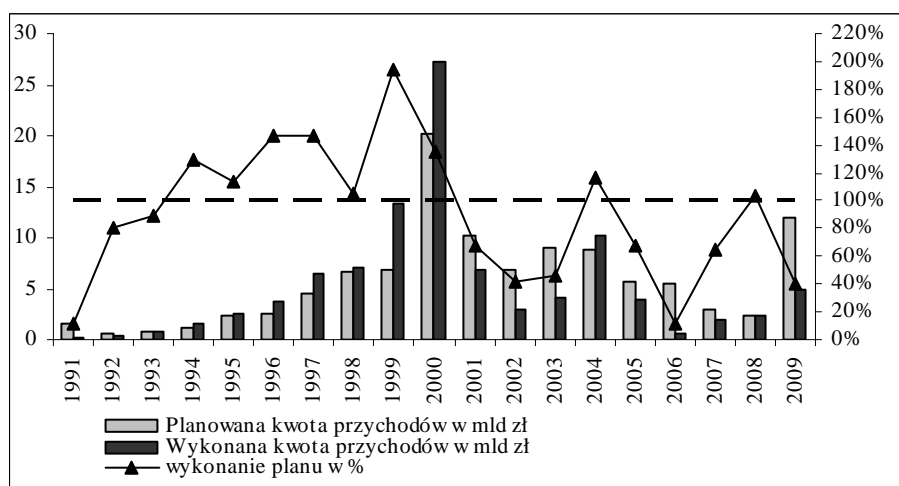
Wysokość państwowego długu publicznego, liczona zgodnie z ustawą o finansach publicznych, nie jest tożsama z wysokością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (długu sektora *general government*), liczoną zgodnie z metodologią ESA'95 stosowaną w Unii Europejskiej i stanowiącą podstawę do oceny spełnienia jednego z fiskalnych warunków konwergencji. Polska w 2009 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, utrzymała dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB na poziomie 50,9% PKB, czyli niższym od ustalonego w Traktacie z Maastricht limitu 60%. Nie udało się to jednak wielu innym krajom Unii Europejskiej – już na koniec 2008 r. średni poziom długu publicznego w krajach UE-27 przekraczał maksymalny poziom referencyjny (61,5% PKB; w strefie euro 69,6% PKB), a w roku 2009 nastąpiło jego pogłębienie i w efekcie osiągnął on poziom 73,6% PKB (w strefie euro 78,7% PKB). Tak wysokie zadłużenie w niektórych krajach, m.in. w Grecji i Włoszech na poziomie powyżej 100% PKB, obniżyło ocenę wiarygodności tych państw na rynkach finansowych i podniosło koszty finansowania potrzeb pożyczkowych.

2.3. Proces prywatyzacji w Polsce 2009 roku

W roku 2009 nastąpiło zderzenie z jednej strony wyjątkowo nasilonych potrzeb pożyczkowych państwa i ambitnych założeń zapisanych w „Planie prywatyzacji na lata 2008-2011”, z drugiej zaś silnego osłabienia gospodarczego i trudnej sytuacji na rynkach finansowych, które skutecznie hamowały możliwości pozyskania inwestorów i realizacji przyjętych założeń. Na rok 2009 zaplanowano osiągnięcie przychodów z prywatyzacji w kwocie 12 mld zł. W historii polskiej prywatyzacji tylko jeden raz, planując przychody z prywatyzacji na rok 2000, założono tak wysoki poziom przychodów, chociaż w rzeczywistości został on przekroczony dwukrotnie, w latach 1999 i 2000.

Wykres nr 10

Wpływy z prywatyzacji w latach 1991-2009



Źródło: Dane MSP.

W latach 1999-2000 nie stosowano jednak jeszcze trybu prywatyzacji poprzez objęcie akcji w podwyższonym kapitale akcyjnym przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne, w wyniku którego kapitał pozyskuje prywatyzowana spółka, a nie Skarb Państwa¹². W 2009 r. przychody, które uzyskały spółki Skarbu Państwa z tytułu ofert publicznych (pierwotne oferty oraz nowa emisja akcji) wyniosły 11,53 mld zł. W rzeczywistości zatem zamierzenia Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczące wielkości kapitału pozyskanego z rynków finansowych w wyniku uruchomienia procesów

¹² Taki sposób realizacji prywatyzacji został wprowadzony w 2003 r. na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2055, z późn. zm.).

prywatyzacyjnych, były rekordowe. W celu usprawnienia procesów prywatyzacyjnych w 2009 r. wprowadzono zmiany upraszczające procedury prywatyzacyjne, m.in. ograniczono zakres obligatoryjnych analiz przedprywatyzacyjnych, zmieniono zasady aukcji publicznej w celu umożliwienia szerszego jej stosowania oraz umożliwiono sprzedaż akcji na rynku regulowanym bez konieczności uzyskania zgody Rady Ministrów. W celu zwiększenia przejrzystości prywatyzacji wprowadzona została Karta prywatyzacji, udostępniająca jednolite, podstawowe informacje o prowadzonych procesach prywatyzacyjnych dla wszystkich zainteresowanych.

W roku 2009, pomimo niesprzyjającej sytuacji na rynkach finansowych, zawarto 105 umów prywatyzacyjnych, uzyskując przychody brutto z prywatyzacji w wysokości 4,90 mld zł oraz dodatkowe dochody w wysokości 1,69 mld zł ze sprzedaży praw poboru akcji PKO BP S.A. i umowy opcyjnej zawartej z Unicredit na akcje Pekao S.A. W 2009 r. objęto prywatyzacją 51 przedsiębiorstw państwowych, z czego 36 skomercjalizowano, przygotowując do dalszej prywatyzacji poprzez udostępnienie akcji/udziałów innym podmiotom, w przypadku 7 zaakceptowano wnioski o rozpoczęcie prywatyzacji bezpośredniej, a wobec 8 wniosków o likwidację w trybie art. 19 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym (ze względu na zły stan ekonomiczno-finansowy) Minister Skarbu Państwa nie wyraził sprzeciwu. W wyniku tych decyzji liczba przedsiębiorstw państwowych na koniec 2009 r. zmniejszyła się do 174, z czego 42 były postawione w stan likwidacji, a 68 w stan upadłości¹³.

W roku 2009 rozpoczęto prywatyzację poprzez zbycie pierwszego pakietu akcji/udziałów w 20 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji. Był to dobry wynik biorąc pod uwagę fakt, że po 2003 r. liczba nowo rozpoczętych prywatyzacji wahała się w przedziale 6-11 (z wyjątkiem roku 2007, kiedy rozpoczęto prywatyzację 25 przedsiębiorstw). Spośród 20 spółek, w których w 2009 r. rozpoczęto prywatyzację poprzez zbycie pierwszego pakietu akcji/udziałów, w 6 nastąpiło nieodpłatne zbycie akcji/udziałów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Tryb prywatyzacji polegający na nieodpłatnym przekazaniu akcji/udziałów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego został wprowadzony w 2007 r. i od momentu wprowadzenia do końca 2009 r. zastosowany został do prywatyzacji 24 spółek. W 12 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa rozpoczęto w 2009 r. prywatyzację pośrednią poprzez sprzedaż akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa (uzyskując z tego tytułu przychody w wysokości 423,7 mln zł), a w przypadku 2 podmiotów prywatyzacja nastąpiła w wyniku

¹³ *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2009 roku*, MSP, Warszawa 2010, str. 8.

objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne. Ten ostatni sposób prywatyzacji, wprowadzony w 2003 r.¹⁴, powoduje, że środki finansowe uzyskane od inwestorów zewnętrznych są przeznaczone na dokapitalizowanie spółki umożliwiające realizację zamierzeń inwestycyjnych. Pomimo rozpoczęcia procesu prywatyzacji finansowe korzyści dla budżetu są zatem odsuwane w czasie, do momentu zbycia akcji należących do Skarbu Państwa. W 2009 r. sprywatyzowano w tym trybie, poprzez sprzedaż akcji na giełdzie papierów wartościowych (subskrypcja otwarta), dwie spółki: w czerwcu spółkę Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., która z podwyższenia kapitału pozyskała na inwestycje 528 mln zł, a w listopadzie spółkę PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., która z podwyższenia kapitału pozyskała niemal 6 mld zł.

W roku 2009 Ministerstwo Skarbu Państwa kontynuowało wcześniej rozpoczęte procesy prywatyzacyjne poprzez zbycie kolejnych pakietów akcji/udziałów w spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa. Prywatyzację kontynuowano w 89 spółkach, czyli na podobnym poziomie jak w latach wcześniejszych (79 w 2007 r., 94 w 2008 r.). Ważnym elementem tych działań prywatyzacyjnych było wycofywanie się Skarbu Państwa z tzw. „resztówek”, czyli spółek, w których posiadał on udziały mniejszościowe, poniżej 10%. Strategia ta wynikała z założeń przyjętych w *Planie prywatyzacji* zakładających porządkowanie struktury własnościowej. W 2009 r., w ramach zbywania „resztówek” Skarb Państwa sprzedał akcje 64 podmiotów, w tym 16 spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie za kwotę 2,26 mld zł. W grupie tej znalazły się m.in. wszystkie banki giełdowe, w których Skarb Państwa posiadał udziały mniejszościowe (Bank Pekao S.A., Bank Zachodni WBK S.A., Bank Handlowy w Warszawie S.A., Bank BPH S.A. i Bank Millennium S.A.). Ze sprzedaży tych akcji Skarb Państwa pozyskał znaczące przychody w 2009 r. (m.in. Bank Pekao S.A. - 1,3 mld zł, Bank Handlowy w Warszawie S.A. - 215 mln zł, Bank Zachodni WBK – 167 mln zł), jednocześnie jednak utracił prawo do przyszłych dywidend, zwykle regularnie i hojnie wypłacanych przez podmioty z sektora bankowego (dywidenda od Banku Pekao S.A., pomimo iż Skarb Państwa posiadał zaledwie ok. 4-procentowy udział, wyniosła w 2008 r. 99,5 mln zł, co dawało mu piątą pozycję na liście największych płatników dywidendy na rzecz Skarbu Państwa).

¹⁴ Zmiana ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji wprowadzona na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2055, z późn. zm.).

Przychody z prywatyzacji bezpośredniej, polegającej na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego poprzez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania, wyniosły w 2009 r. 104,3 mln zł. W zdecydowanej większości (92,5% uzyskanej kwoty) była to spłata zobowiązań wynikających z umów zawartych w latach poprzednich, a zaledwie 7,9 mln zł stanowiły przychody z 9 nowych umów o prywatyzację bezpośrednią. Prywatyzacja bezpośrednia nie stanowi istotnego źródła przychodów, gdyż jest to tryb prywatyzacji stosowany do zmiany struktury własnościowej w małych i średnich przedsiębiorstwach. Odegrała ona jednak w całym okresie prywatyzacji bardzo ważną rolę, umożliwiając przekształcenia własnościowe zakończone wykreśleniem z rejestru przedsiębiorców 2215 przedsiębiorstw państwowych i powstania na bazie ich majątku wielu rentownych spółek.

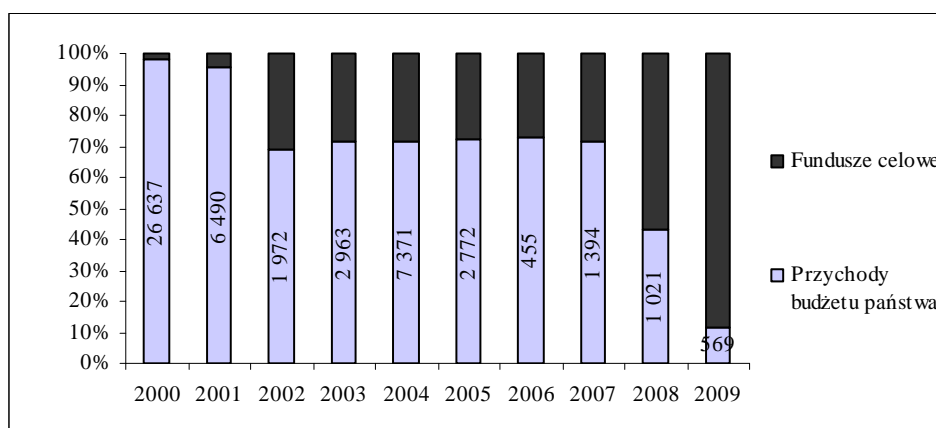
Struktura rozdysponowania przychodów z prywatyzacji

Wpływy uzyskane z prywatyzacji w roku budżetowym stanowią przychody budżetu państwa i są przeznaczone na finansowanie kosztów reformy ubezpieczeń społecznych. Jednak przed przekazaniem ich do budżetu państwa, zgodnie z art. 56 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁵ od 2002 r. są z nich dokonywane odpisy na fundusze celowe, głównie fundusze związane z procesem prywatyzacji. W latach 2002-2007 wpływy netto do budżetu, po dokonaniu ustawowych odpisów, stanowiły nieco ponad 70% przychodów z prywatyzacji, jednak w 2008 r. do budżetu przekazano 43% uzyskanych wpływów, a w 2009 r. poniżej 12% (Wykres nr 11). Tak znacząca zmiana w strukturze rozdysponowania przychodów z prywatyzacji była wynikiem wejścia w życie zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶, na mocy której 40% przychodów z prywatyzacji, pomniejszonych o kwoty odpisów na Fundusz Reprywatyzacji, zostało przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Łączna wartość wszystkich odpisów ustawowych dokonanych z wpływów z prywatyzacji na rzecz funduszy celowych wyniosła w 2009 r. 4.334,8 mln zł, a wpływy do budżetu 568,9 mln zł i były niższe od wpływów za 2008 r. o 44%.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.)

¹⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 14, poz. 75).

Rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji w latach 2000-2009 (mln zł)



Źródło: Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa za poszczególne lata, MSP.

Z przychodów uzyskanych z prywatyzacji przekazano środki do sześciu funduszy celowych, spośród których trzy realizują ustawowe zadania związane z finansowaniem kosztów prywatyzacji (Tablica nr 1). Są to Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców i Fundusz Skarbu Państwa. Ponadto z corocznych przychodów z prywatyzacji zasilane są także inne państwowe fundusze celowe, realizujące zadania niezwiązane z transformacją własnościową w polskiej gospodarce. Należy do nich Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, który otrzymuje 2% przychodów brutto z prywatyzacji z przeznaczeniem na prorozwojowe działania obejmujące wspieranie szczególnie ważnych kierunków badań naukowych lub prac rozwojowych, dofinansowanie służącym im inwestycji oraz promocję i upowszechnianie nauki. Innym funduszem niezwiązanym z prywatyzacją jest Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD), utworzony w 2002 r., którego podstawowym zadaniem jest gromadzenie środków przeznaczonych na uzupełnianie niedoborów funduszu emerytalnego, wynikających z niekorzystnych zmian w strukturze demograficznej polskiego społeczeństwa. Podstawowym źródłem przychodu funduszu, zgodnie z art. 58 ustawy o systemie ubezpieczeniach społecznych¹⁷, są środki pozostałe na koniec każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, po uwzględnieniu konieczności zapewnienia wypłat w początkowych miesiącach kolejnego roku. Od 2009 r., w wyniku zmian wprowadzonych w art. 58 ust. 2, na FRD jest przekazywane 40% przychodów z prywatyzacji brutto, pomniejszonej o kwotę odpisów na Fundusz Reprywatyzacji, uzyskanej ze wszystkich prowadzonych procesów prywatyzacyjnych.

¹⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

W 2009 r. na FRD przekazano 1.085,7 mln zł (kwoty tej nie uwzględniono w planach rozdysponowania przychodów z prywatyzacji, gdyż były one przygotowywane przed wprowadzeniem zmian prawnych), co silnie zmniejszyło wysokość środków przekazanych do budżetu państwa. Pomimo iż środki gromadzone na FRD miały zabezpieczyć wypłatę emerytur dopiero po 2020 r., już w sierpniu 2010 r. znaczną część środków (7,5 mld zł) przesunięto do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu uzupełnienia niedoboru środków funduszu emerytalnego.

Zasilenie z przychodów z prywatyzacji może też otrzymać Fundusz Pracy lub Bank Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie bowiem z art. 56. ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przychody ze sprzedaży należących do Skarbu Państwa akcji i udziałów stanowiących rezerwę na cele uwłaszczenia są przekazywane do dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy, z przeznaczeniem na finansowanie zadań na rzecz przeciwdziałania bezrobociu. W 2009 r. na ten cel przekazano 128 mln zł.

Tablica nr 1

Rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji w 2009 roku

WYSZCZEGÓLNIENIE	Plan	wykonanie
	w mln zł	w mln zł
Przychody ogółem brutto, w tym:	12 000,0	4 903,7
Prywatyzacja pośrednia	11 860,0	4 799,4
Prywatyzacja bezpośrednia	140,0	104,3
Potrącenia, w tym:	5 340,2	4 334,8
Fundusz Reprywatyzacji	2 960,0	2 189,3
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	1 800,0	735,6
Fundusz Skarbu Państwa	240,0	98,1
Fundusz Rezerwy Demograficznej	kwota nie była planowana	1 085,7
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	240,0	98,1
Wyodrębniony rachunek ministra właściwego ds. pracy	100,2	128,0
Przychody ogółem (netto, po potrąceniach)	6 760,0	568,9

Źródło: Dane MSP.

Fundusz Reprywatyzacji (FR), którego ustawowym zadaniem jest zaspakajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, w 2009 r. otrzymał środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji. W roku 2009 z uzyskanych przychodów z prywatyzacji przekazano na FR kwotę 2 189,3 mln zł, co wraz ze środkami pozostałymi z roku poprzedniego stanowiło kwotę 4 738,7 mln zł. Możliwości finansowe FR znacznie przewyższały rzeczywiste zapotrzebowanie na środki, gdyż koszty FR w roku 2009 wyniosły

zaledwie 79,0 mln zł, czyli ukształtowały się na poziomie 1,7% środków pozostających w dyspozycji funduszu. W 2009 r. z FR wypłacono odszkodowania 140 osobom fizycznym i 2 osobom prawnym na podstawie 3 decyzji administracyjnych i 51 orzeczeń sądowych¹⁸.

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (FRP) został powołany w celu wspierania przedsiębiorców (w tym także przeznaczonych do prywatyzacji) w celu ich ratowania lub restrukturyzacji. Podstawowym źródłem dochodów tego funduszu w 2009 r. było 15% wpływów uzyskanych w tym roku budżetowym z prywatyzacji. Minister Skarbu Państwa przeznacza 1/3 tej kwoty na podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., za pośrednictwem której realizuje działalność pomocową skierowaną do tzw. dużych przedsiębiorców (zarówno publicznych, jak i prywatnych). Minister Skarbu Państwa, będący dysponentem FRP, realizuje z wykorzystaniem środków zgromadzonych na jego rachunku pomoc na restrukturyzację skierowaną do przedsiębiorstw państwowych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, dawniej wyłącznie zaliczanych do małych i średnich przedsiębiorstw, a obecnie bez względu na kryterium ich wielkości. FRP został zasilony w 2009 r. kwotą 735,6 mln zł, co stanowiło 97,1% przychodów funduszu ogółem. W 2009 r. ze środków zgromadzonych na rachunku FRP na postępowanie kompensacyjne w stoczniach wydatkowano 17,7 mln zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2009 r. FRP nie realizował jednak działań na rzecz wsparcia indywidualnych przedsiębiorców. We wrześniu 2009 r. Minister Skarbu Państwa podjął co prawda decyzję o wszczęciu procedury składania wniosków o udzielenie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców, jednak ze względu na późny termin (wnioski składano od 30 listopada do 14 grudnia) nie zostały one zrealizowane¹⁹.

Podstawowym zadaniem Funduszu Skarbu Państwa (FSP) jest pokrycie kosztów gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz kosztów przygotowania spółek i przedsiębiorstw państwowych znajdujących się w zasobach Skarbu Państwa do prywatyzacji. FSP został utworzony na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Na jego rachunku gromadzone są środki stanowiące 2% przychodów z prywatyzacji w danym roku budżetowym z przeznaczeniem na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, podwyższanie kapitału zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa innych

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2010.

¹⁹ Ibidem.

ustawowo określonych zadań. Przychodami funduszu są także środki pozostałe po wykreśleniu z rejestru przedsiębiorstwa państwowego oraz środki finansowe uzyskane ze zbycia mienia pozostałego po tym przedsiębiorstwie, z przeznaczeniem na uzupełnienie środków służących pokryciu kosztów procesów likwidacyjnych, postępowań upadłościowych oraz zarządu mieniem pozostałym po zlikwidowanych przedsiębiorstwach państwowych. Przychody FSP w roku 2009 wyniosły 133,4 mln zł (z czego przychody z prywatyzacji w kwocie 98,1 mln zł stanowiły ok. 73,5%), natomiast koszty 64,4 mln zł. Wydatki poniesione przez FSP na usługi obejmujące wykonanie ekspertyz, analiz i opinii wyniosły 24 mln zł, co stanowiło ok. 37% ogółu kosztów. W 2009 r. FSP przeznaczył 1,6 mln zł (wypłacono 1,1 mln zł) na dofinansowanie procesów likwidacji i postępowań upadłościowych w 12 przedsiębiorstwach²⁰.

Do funduszy celowych, zasilanych środkami z prywatyzacji, należy też Fundusz Rekompensacyjny (FRk), utworzony na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²¹, jednak nie jest on zasilany bezpośrednio wpływami z prywatyzacji. Przychodami FRk są: przychody ze sprzedaży nieruchomości pochodzących z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, z ich częściami składowymi, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 000 ha, odsetki z tytułu oprocentowania środków zgromadzonych na rachunku Funduszu oraz pożyczki z budżetu państwa udzielone w przypadku niedoboru środków, w kwocie określonej w ustawie budżetowej.

2.4. Polityka dywidendy w spółkach Skarbu Państwa w warunkach narastającego długu publicznego

Konsekwencją trwającego od 20 lat procesu prywatyzacji polskiej gospodarki jest systematycznie malejąca liczba przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. w nadzorze Ministra Skarbu Państwa pozostawały 14 przedsiębiorstwa państwowe i jeden bank państwowy (dla których MSP był organem założycielskim) oraz 1090 spółek z udziałem Skarbu Państwa, w tym 457 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz 633 spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa (w tym 76 spółek z ponad 50% udziałem SP, 186 spółek w których udział Skarbu Państwa kształtował się w przedziale 25-50%, 142 spółki o udziale Skarbu Państwa

²⁰ Ibidem.

²¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.

w granicach 10-25% oraz 229 spółek z udziałem Skarbu Państwa mniejszym niż 10%). W 2009 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, przedsiębiorstwa państwowe i spółki z udziałem Skarbu Państwa były zobligowane do ponoszenia dodatkowych (obok podatków) obciążeń na rzecz Skarbu Państwa, zaliczanych do niepodatkowych dochodów budżetu państwa. Stanowiły je:

- wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych²² i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa²³ w wysokości 15% zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym,
- dywidendy wypłacane z zysku za 2008 r., z tytułu posiadanych przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach²⁴.

W 2009 r. dochody budżetu państwa z tytułu dywidend i wpłat z zysku wyniosły 8,33 mld zł i były wyższe od kwoty uzyskanej z tego tytułu w roku wcześniejszym o 151%, tj. o ponad 5 mld zł. Wpłaty z zysku były o 32,5% niższe niż w roku wcześniejszym i wyniosły 0,45 mld zł, z czego przedsiębiorstwa państwowe przekazały 0,01 mld zł, a jednoosobowe spółki Skarbu Państwa 0,44 mld zł.

Tablica nr 2

Dochody budżetu państwa z tytułu dywidend (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009		
	wykonanie	wykonanie	ustawa	ustawa po nowelizacji	wykonanie
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego	3 622,5	3 319,8	3 351,1	7 651,6	8 326,5
Wpłaty z zysku:	674,3	669,5	450,0	450,0	452,0
przedsiębiorstw państwowych	46,4	38,9	30,0	30,0	7,0
jednoosobowych spółek SP	628,0	630,6	420,0	420,0	445,0
Dywidendy	2 948,2	2 650,3	2 901,1	7 201,6	7 874,5

Uwaga: Z ogólnej kwoty dywidend wpłaconych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa w wysokości 7 874,5 mln zł, dochody budżetu państwa w części 36 – Skarb Państwa wyniosły 7 839,0 mln zł.

Źródło: *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku*, NIK, 2010.

Wartość dywidendy otrzymanej przez Skarb Państwa osiągnęła rekordowy poziom 7,84 mld zł, co oznaczało trzykrotny wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Na etapie planowania budżetu założenia dotyczące wysokości dywidendy były znacznie niższe (2,90 mld zł), jednak już w nowelizacji ustawy w lipcu 2009 roku wniesiono zmianę dot. planowanej dywidendy podnosząc ją do poziomu 7,10 mld zł. Dywidenda została wypłacona przez spółki z udziałem Skarbu Państwa nie tylko z zysku osiągniętego za 2008 rok, ale także

²² Dokonywane od 1 stycznia 1996 r. na podstawie noweli do ustawy z 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27, z późn. zm.).

²³ Dokonywane od 1 stycznia 1996 r. na podstawie ustawy z 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r. Nr 154, poz. 792).

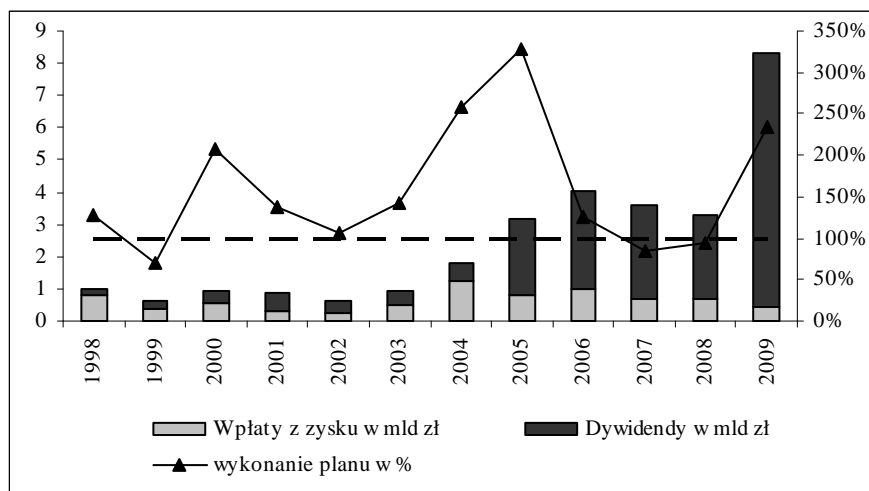
²⁴ Dokonywane na podstawie Kodeksu spółek handlowych.

ze środków zgromadzonych na kapitale rezerwowym, zapasowym i dywidendy zaliczkowej z zysku przewidzianego za rok 2009. Łącznie 54% dochodów z tytułu dywidendy zostało pobrane ze środków zgromadzonych na kapitałach rezerwowych (w 6 spółkach), a 2,9% z zysku za pierwsze półrocze 2009 r.

Od kilku już lat obserwujemy zaktywizowanie polityki dywidendy realizowanej przez Skarb Państwa, który w coraz większym stopniu sięga do zysków wypracowanych w spółkach, w których jest zaangażowany kapitałowo (Wykres nr 12). Wpływy z tytułu dywidend mają bowiem ogromne znaczenie dla budżetu państwa – w przeciwieństwie do przychodów z prywatyzacji klasyfikowane są jako dochody budżetowe, a zatem pozwalają zredukować potrzeby pożyczkowe państwa przez obniżenie wysokości deficytu budżetowego. Dlatego też od 2005 r. wartość dywidend przejętych przez Skarb Państwa z wygosparowanego zysku bardzo wyraźnie wzrosła i stała się istotną pozycją w strukturze niepodatkowych dochodów budżetu państwa (17,2% w 2008 r., łącznie z wpłatami z zysku i aż 30,4% w 2009 r.).

Wykres nr 12

Dywidendy i wpłaty z zysku w latach 1998-2009



Źródło: Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, NIK, poszczególne lata.

Stan pogłębiającej się nierównowagi budżetowej uwypuklił konflikt interesów wynikający z pełnienia przez państwo funkcji właścicielskich, a sprowadzający się do konieczności wyboru pomiędzy zapewnieniem państwu dochodów budżetowych z jednej strony, a ochroną nadzorowanych spółek przed nadmiernym drenażem kapitałowym z drugiej. Skarb Państwa pobierając dywidendę realizuje – podobnie jak prywatni właściciele – przysługujące mu prawo do części wygosparowanego zysku.

Minister Skarbu Państwa podejmując decyzje o wysokości dywidendy kieruje się analizą planów inwestycyjnych przedsiębiorstw, a także oceną źródeł i skali ich rentowności oraz płynności. Jednak w 2009 r. pobrano wysoką dywidendę od trzech spółek o dużym zapotrzebowaniu kapitałowym, które w tym samym roku uzupełniały kapitały w drodze pierwotnej lub kolejnej oferty publicznej (LW „Bogdanka”, PGE, PKO BP). Perspektywa szybkiego dokapitalizowania tych spółek przez giełdę (całość wpływów z emisji, znacznie wyższych od wypłaconych dywidend, zasilila spółki) tłumaczy z jednej strony decyzje o wsparciu dochodów budżetowych pobraną dywidendą, z drugiej jednak strony osłabia możliwości pozyskania kapitału przez inne spółki giełdowe (lub planujące debiut na giełdzie) przez skierowanie go do spółek Skarbu Państwa.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, wpływy z dywidendy otrzymane przez Skarb Państwa charakteryzowały się wysokim stopniem koncentracji. Pomimo iż dywidendę wpłaciły 174 spółki z udziałem Skarbu Państwa, kwota dywidendy wpłacona przez pięciu największych płatników stanowiła 82,3% łącznej kwoty uzyskanej z tego tytułu. W 2009 r. największym płatnikiem dywidendy była spółka PZU SA, która przekazała do Skarbu Państwa 3,47 mld zł, co stanowiło 42,8% łącznej kwoty dywidendy. Wypłata dywidendy przez spółkę PZU SA, w której od wielu lat trwał spór między głównymi akcjonariuszami: Skarbem Państwa a Eureko B.V. miała istotne znaczenie, nie tylko w wymiarze finansowym. Konflikt związany był z realizacją Umowy prywatyzacyjnej PZU z 1999 r. i dotyczył debiutu giełdowego ubezpieczyciela oraz możliwości kupna przez Eureko kolejnego pakietu 21% akcji PZU SA. Wobec sprzeciwu polskiego rządu na przejęcie kontroli nad PZU przez spółkę Eureko, Eureko wniosło pozew przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Arbitrażowego w Brukseli i uzyskało korzystny dla siebie wyrok wstępny stwierdzający naruszenie przez RP postanowień Umowy o wzajemnej ochronie i popieraniu inwestycji pomiędzy Królestwem Holandii a Rzeczypospolitą Polską, podtrzymany później przez sąd belgijski. Eureko domagało się od polskiego rządu wypłaty odszkodowania z tytułu niewykonania umowy, którego wysokość oszacowano na 35,6 mld zł. Wypłata dywidendy była możliwa dzięki umowie podpisanej w październiku 2009, na mocy której Skarb Państwa odzyskał kontrolę nad PZU SA, a Eureko otrzymało odszkodowanie w wysokości 4,77 mld zł, z czego 3,55 mld zł pochodziło z dywidendy specjalnej PZU SA należnej Skarbowi Państwa, a pozostałe 1,24 mld zł z późniejszej sprzedaży 4,9% akcji PZU SA. Spółka PZU SA wypłaciła w 2009 r. łącznie 12,75 mld zł zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy za 2009 rok, z czego do Eureko trafiło 7,65 mld zł, do Skarbu Państwa 3,47 mld zł, a ponad 1,5 mld zł do pozostałych akcjonariuszy. Zakończenie wieloletniego sporu oznaczające

wycofanie się holenderskiego ubezpieczyciela ze spółki PZU SA umożliwiło wypłatę dywidendy przez PZU SA, w wyniku czego do budżetu państwa wpłynęła największa w roku 2009 dywidenda i jednocześnie doprowadziło do wycofania przez Eureko kierowanych do państwa polskiego roszczeń o 36-miliardowe odszkodowanie.

Do innych dużych płatników dywidendy w 2009 r. należeli:

- KGHM Polska Miedź S.A., która wniosła do budżetu państwa 0,98 mld zł,
- PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., od której Skarb Państwa pobrał dywidendę w wysokości 0,94 mld zł,
- Totalizator Sportowy Sp. z o.o., który zapłacił do budżetu dywidendę w wysokości 0,55 mld zł,
- Bank PKO BP S.A., w przypadku którego dywidenda przejęta przez Skarb Państwa wyniosła 0,51 mld zł,
- PWPW S.A. (0,31 mld zł), Enea S.A. (0,16 mld zł), Nafta Polska S.A. w likwidacji (0,15 mld zł) i PERN Przyjaźń S.A. (0,13 mld zł).

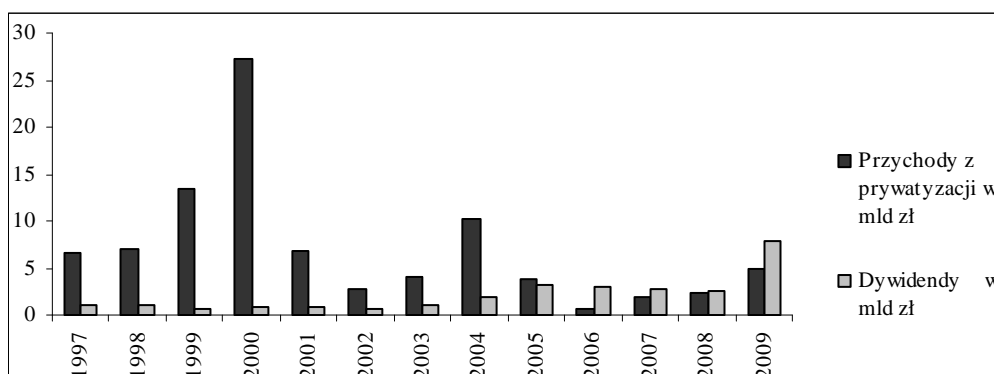
Wpływy z tytułu dywidendy dla Skarbu Państwa w 2009 r. uzupełniała dywidenda w postaci rzeczowej o wysokości 382,5 mln zł pobrana w od PGNiG S.A.

2.5. Podsumowanie

Plany prywatyzacyjne przyjęte na rok 2009 zakładały bardzo intensywną prywatyzację majątku Skarbu Państwa, zarówno poprzez wszczynanie nowych procesów prywatyzacyjnych, jak i kontynuację rozpoczętych w latach wcześniejszych. Szczególną uwagę zwrócono na wycofywanie się Skarbu Państwa ze spółek, w których posiadał on niewielkie udziały, tzw. „resztówek”. Jednak trudne warunki makroekonomiczne, spowolnienie gospodarcze i niekorzystna sytuacja na rynkach finansowych skutecznie ograniczyły możliwości przeprowadzenia transakcji prywatyzacyjnych, zwłaszcza w pierwszym półroczu.

W 2009 r. przychody z prywatyzacji brutto i inne dochody (sprzedaż praw poboru Banku PKO BP S.A. i odszkodowanie od Unicredit) wyniosły ogółem 6,59 mld zł. Ponadto należy dodać, że w 2009 r. spółki: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. i PKO BP S.A. uzyskały z ofert publicznych środki w wysokości 11,62 mld zł. Łącznie w 2009 r. wygenerowano więc przepływy finansowe w wysokości 18,21 mld zł.

Wpływy z tytułu dywidend a przychody z prywatyzacji



Źródło: Dane MSP.

Silnym bodźcem do intensyfikacji procesu prywatyzacji była także pogarszająca się sytuacja fiskalna w kraju: pogłębiający się deficyt budżetowy oraz gwałtownie narastający dług publiczny. Największy wpływ na wskaźniki fiskalne mają jednak nie tyle przychody z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, co wpływy z dywidend pobranych od spółek z udziałem Skarbu Państwa, ponieważ zalicza się je do dochodów budżetowych. Od pięciu lat można zauważyć skutki zaostrzenia polityki dywidendy w postaci rosnących wpływów z tytułu dywidendy, które w 2009 r. przekroczyły rekordową wartość 7,20 mld zł – poziom, który przychody z prywatyzacji osiągnęły tylko w trzech latach: 1999, 2000 i 2004 (Wykres nr 13). Paradoksalnie więc, po kilkunastu latach od rozpoczęcia w Polsce procesu prywatyzacji Skarb Państwa uzyskuje większe wpływy ze spółek, w których wciąż jest zaangażowany kapitałowo niż z transakcji polegających na ich przesuwaniu do sektora prywatnego (przy założeniu, że nie uwzględnia się pozyskiwania środków przez podwyższenie kapitału).

ROZDZIAŁ III

SPOŁECZNE ASPEKTY PRYWATYZACJI

3.1. Polacy są świadomi gospodarczego kryzysu Polski i świata

Rok 2009 upływał w atmosferze światowego kryzysu gospodarczego, największego od ponad siedemdziesięciu lat. Polska, jako jeden z nielicznych krajów, nie odczuła silnych jego skutków, ale nie oznacza to, że kryzys nasz kraj ominął zupełnie. Chociaż sytuacja RP rysowała się „zielono” to wielu Polaków, jak i firm odczuło skutki światowego spadku gospodarczego. Przedstawiciele 19 krajów – Chin, Indii, USA, Indonezji, Nigerii, Pakistanu, Rosji, Meksyku, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Ukrainy, Kenii, Egiptu, Turcji, Iraku, Autonomii Palestyńskiej, Korei Południowej, Tajwanu, Hongkongu, Makau oraz Polski – w badaniu przeprowadzonym przez WorldPublicOpinion.org²⁵ dostrzegli wieloczynnikowość kryzysu, obarczając winą za zaistniały stan rzeczy wiele podmiotów. Najczęściej wskazywaną przyczyną była polityka gospodarcza Stanów Zjednoczonych Ameryki, a zwłaszcza nierozważna strategia kredytowa kluczowych banków tego państwa. Niemal co druga osoba przypisywała polityce gospodarczej USA udział w spowolnieniu gospodarczego rozwoju świata. Niezależnie od kraju, na drugim miejscu respondenci wskazali politykę gospodarczą swojego kraju, jako czynnik, który wywołał recesję. Ważnym podkreślenia jest, iż respondenci przyczyn globalnego kryzysu upatrywali w nadmiernym zadłużaniu się konsumentów. Kolejną przyczynę respondenci lokowali również w przestrzeni własnych krajów, a konkretnie wskazali na ryzykowane operacje banków rodzimych a także, w równym stopniu, przypisali winę bankom międzynarodowym. Część obserwatorów światowego życia gospodarczego jako istotny czynnik globalnego kryzysu gospodarczego wskazała gospodarczą politykę Chin. Nie jest to najbardziej rozpowszechniona opinia, ale biorąc pod rozwagę wzrastającą rolę tego państwa na ekonomicznej mapie świata – czynnik bardzo istotny. Jeśli dołączymy do tego wskazaną przez respondentów złą politykę Stanów Zjednoczonych to powstaje najbardziej spektakularny tandem współczesnego świata,

²⁵ Komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej – WorldPublicOpinion.org: „Przyczyny kryzysu gospodarczego i oceny sposobów jego zwalczania w opiniach ludności 19 krajów świata”, Warszawa, lipiec 2009.

określany przez Zbigniewa Brzezińskiego jako grupa G-2²⁶. W prezentowanym badaniu Polacy wykazali się najwyższym stopniem niezadowolenia wśród obywateli Unii Europejskiej w kwestii potyczek rządu w walce z kryzysem. Polacy nie chcieli także powołania organizacji regulującej działalność dużych instytucji finansowych.

Polacy uświadomili sobie wagę światowego kryzysu gospodarczego już na początku 2009 r. W lutym 2009 r. pogorszyły się zarówno ogólne oceny dotyczące bieżącej sytuacji w kraju, jak i opinie o stanie gospodarki²⁷. Przyczyną takiego stanu rzeczy było zapewne rozpowszechnienie wiedzy o spowolnieniu gospodarczym w Polsce i na świecie oraz związanymi z tym konsekwencjami. Polacy odwołali się także do wpływu kryzysu na ich gospodarstwa domowe. Wśród nich 48% uznało, że ich gospodarstwo odczuło skutki kryzysu światowego. Dokładnie taka sama liczba miała zdanie przeciwne. Wśród osób, które odczuły skutki kryzysu w najwyższym stopniu przejawiały się one w ograniczeniach możliwości zarobkowania i spadku dochodów. Równocześnie znaczna część Polaków przewidywała dalsze negatywne skutki kryzysu, które dotkną zarówno ich rodzin, zakładów pracy, w których pracują, jak i całej polskiej gospodarki. Polacy w 2009 r. mocno obawiali się więc negatywnych wpływów zawirowania w światowej ekonomii na polską gospodarkę. Polacy wskazywali także na możliwość tymczasowego zrezygnowania z pewnych przywilejów, jeśli sytuacja ta uchroniłaby ich przed wysoce negatywnymi skutkami kryzysu. Przykładem była duża akceptacja dla zmniejszenia zarobków jeżeli dzięki temu można byłoby ocalić zagrożone redukcją miejsca pracy. W 2009 r. do świadomości Polaków dotarły informacje o zagrożeniach związanych z globalnym spowolnieniem gospodarczym i kryzysem instytucji finansowych. Sami badani zaczęli równocześnie odczuwać negatywny wpływ tegoż kryzysu na sytuację gospodarczą Polski i własnych gospodarstw domowych.

Tymczasem twarde dane statystyczne dotyczące roku 2009 okazały się lepsze od prognozowanych. Produkt Krajowy Brutto (PKB) Polski wzrósł w 2009 r. o 1,7% w ujęciu rocznym wobec oczekiwanych 1,6%. Wartość dodana brutto w przemyśle wzrosła o 1,1%, w budownictwie o 4,7% a w sektorze usług rynkowych o 2,5%. Ponadto spożycie ogółem wzrosło o 2,0% a spożycie indywidualne o 2,3%²⁸. To dane jak najbardziej optymistyczne.

Zaprezentowane powyżej wybrane uwagi świadczą, że Polacy czują się ważnym ogniwem w światowej polityce ekonomicznej, mają własne zdanie i głośno je wypowiadają.

²⁶ Zbigniew Brzeziński: amerykański politolog polskiego pochodzenia. Mieszka w USA. Jest znanym sowietologiem. W latach 1977-1981 doradca ds. bezpieczeństwa prezydenta USA Jimmy Cartera. Komentator współczesnej polityki światowej.

²⁷ Komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej: „Reakcja na kryzys gospodarczy”, Warszawa, luty 2009.

²⁸ <http://forsal.pl> (2010.11.27).

Taka pozycja Polski to efekt transformacji ustrojowej, która trwa w naszym kraju dokładnie od dwóch dekad (1989-2009). Od roku 1989 wiele się w Polsce zmieniło a zmiany te dotyczą przede wszystkim wszelkich sfer życia połączonych z rynkiem. Transformacja ustrojowa w Polsce bowiem to nade wszystko przejście od gospodarki centralnie sterowanej (planistycznej) do wolnorynkowej.

3.2. Dwie dekady polskiej transformacji

W ostatnich dwudziestu latach zachodzą w Polsce bardzo ważne przemiany makrostrukturalne, do których należą przede wszystkim wprowadzenie gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego. Mają one swoje konsekwencje zarówno dla zbiorowego, jak i indywidualnego życia Polaków. Ale transformacja ustrojowa, która wciąż w Polsce trwa, jest procesem złożonym i trudnym do jednoznacznej interpretacji. Transformacja w Rzeczypospolitej to bowiem „nie jest jeden dobrze określony i mierzalny czynnik. To nazwa wielce złożonego układu zjawisk ekonomicznych, społecznych i politycznych, to nazwa wielu równoległe toczących się i wzajemnie na siebie oddziałujących procesów”²⁹. Szerokie i wielowymiarowe skutki takiej transformacji Polacy oceniają niejednoznacznie.

Głośnym sporom politycznym towarzyszą te związane z oceną sukcesów i porażek w polskiej gospodarce. Pomimo tych różnic, jako pozytywne efekty zmian, Polacy w roku 2009 wymieniali wolność gospodarczą, wolny rynek, przywrócenie własności prywatnej, wprowadzenie kapitalizmu, prywatyzację oraz możliwość rozwoju własnej przedsiębiorczości³⁰. Jako najważniejsze wskazali również pełne półki w sklepach, wolność i szeroki wybór zarówno dóbr materialnych, jak i niematerialnych. Jako najmniej odczuwalną zmianę w życiu społeczno-gospodarczym Polski ankietowani wskazali zmianę w kierunku lepszego życia Polaków oraz zwiększenie szans rozwoju. Wskazali także na ciągły brak stabilnej złotówki i utrudniony dostęp do kredytów – w tym miejscu nieodzownie nasuwa się skojarzenie z przyczynami kryzysu światowego, którymi było między innymi zbyt swobodne przydzielanie kredytów mieszkańcom Stanów Zjednoczonych Ameryki. Ponadto Polacy nie widzą zmian na lepsze w funkcjonowaniu służby zdrowia i opiece socjalnej. To codzienne bolączki Polaków, które są tym bardziej dotkliwe, że wraz z przejściem od realnego

²⁹ Cyt. za K. Hamer, *Polacy w ciągu dekady zmiany systemowej* [w] P. Radkiewicz, R. Siemieńska (red.) *Spółczesność w czasach zmiany. Badania Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego 1992-2009*. Warszawa 2009, s. 86.

³⁰ Komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej: „Bilans zmian w Polsce w latach 1989-2009”, Warszawa, luty 2009.

socjalizmu do gospodarki wolnorynkowej wydawało się, iż jakość życia znacznie się poprawi. Dzisiaj jednak wielu Polaków tęskni za „rajem utraconym” czyli upadłą formacją socjalistyczną. Są to głównie ci, którzy w wyniku przeobrażeń ustrojowych ponieśli największe koszty. To jednostki, które dzisiaj pozostają w systemie polityki osłonowej państwa. To głównie kategoria Polaków słabo wykształconych, z najstarszych grup wiekowych, mieszkających poza wielkimi miastami, którzy w przeszłości byli silnie zakotwiczeni w firmach państwowych. A *contrario*, mamy kategorię Polaków, którzy w nowej rzeczywistości gospodarczej odnieśli sukces ekonomiczny i społeczny awans. Równocześnie Polacy w 2009 r. byli bardziej niż kiedykolwiek zadowoleni z efektów transformacji, a poparcie dla niej było wyższe niż kiedykolwiek wcześniej. Polacy poczuli się dumni z tego, co udało im się osiągnąć w ciągu ostatnich dwóch dekad. Zadowoleniu z przemian sprzyjał bez wątpienia fakt, że w 2009 r. bardziej niż kiedykolwiek wcześniej odczuwali pozytywne skutki zmian w sferze materialnej i jakości życia. Równocześnie Polacy często krytykowali zbyt daleko idącą prywatyzację polskiej gospodarki i tzw. wyprzedaż majątku narodowego za bezcen. Zarzucali także uwłaszczenie nomenklatury, przejmowanie państwowego majątku przez działaczy państwowych i partyjnych, dopuszczenie do nadmiernego wzrostu nierówności społecznych, a także tolerowanie korupcji³¹. Polacy więc będąc dumnymi z osiągnięć dwóch dekad przeobrażeń transformacyjnych wskazują także liczne błędy i zaniechania dostrzegane w tym okresie.

Dwie dekady polskiej transformacji ustrojowej czy cywilizacyjnej to w rozumieniu współtwórcy francuskiej, historycznej *Szkoły Annales* Fernanda Paula Braudela, okres krótki³². W tym jednak okresie w wielu dziedzinach życia dokonały się wydarzenia, które wpisały się w życie społeczeństwa polskiego, wybranych jego grup, wpływając w konsekwencji w różnym stopniu na życie poszczególnych jednostek. Wydarzeniem o wręcz rewolucyjnym charakterze zdaje wciąż pozostawać proces prywatyzacji polskiej gospodarki. Architektem radykalnych zmian własnościowych był Leszek Balcerowicz, który prawo własności zdefiniował, jako „[...] prawo do pewnych działań jednostek (posiadania, użytkowania, rozporządzania) wobec pewnych podmiotów (dóbr). Czynności te są

³¹ Komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej: „O upadku komunizmu i głównych aktorach przemian”, Warszawa, luty 2009.

³² Sformułowany przez Fernanda Paula Braudela imperatyw metodologiczny stosować należy w badaniach, gdzie uczeni z zakresu nauk społecznych winni opisywać struktury i instytucje opierające się w znacznym stopniu fluktuacjom historycznym i rzutujące na współczesne przeobrażenia. Sam autor, analizując proces powstawania zintegrowanej Europy, odwoływał się między innymi do wydarzeń, instytucji i struktur z „długiego wieku XVI” (1450-1640); [A. Śliz, M.S. Szczepański, *Społeczności lokalne: od platońskiego polis do systemów lokalnych*, „Edukacja Humanistyczna”, 2008/1, s. 21].

regulowane przez normy prawne, przyznające jednostkom określone uprawnienia. Prawo własności wskazuje więc, kto i jakie czynności w stosunku do jakich przedmiotów może wykonywać³³”. To pojęcie własności wywodzi się od klasycznego liberalizmu przyjmującego tezę o związku własności prywatnej z wolnością jednostki. Nie wgłębiając się w ideologię liberalizmu, która powstała na zgliszczach feudalizmu zaznaczmy jedynie, że „[...] w liberalnej myśli społecznej wolność jest wartością naczelną, jest ona godna pożądania jako taka, nie zaś dlatego, że umożliwia lub ułatwia osiągnięcie jakichś innych dóbr. Dlatego liberałowie mówią chętniej o wolności od niż o wolności do, nie przesadzając na ogół, jak wolność powinna być przez jednostki wykorzystana³⁴”. Wolność ta przekłada się na działalność jednostek na rynku, gdzie egoistyczne interesy, jak powiadał Adam Smith, zmuszają jednostki do współpracy i wymiany usług. Dbając o własny interes każda jednostka przyczynia się do zawiązania i utrwalania więzi społecznych. Równocześnie należy pamiętać o idei umowy społecznej Johna Locke’a, której zasadność pojawiła się wraz z pieniądzem. Ten fenicjański wynalazek³⁵ umożliwił gromadzenie większego bogactwa niż było potrzebne do zaspokojenia potrzeb podstawowych. Pierwotny ład społeczny chroniący życie, wolność i majątek należało więc wzmocnić instytucjami wymierzającymi sprawiedliwość, którym podlegaliby wszyscy bez wyjątku, które wkluczałyby pojawienie się jakiegokolwiek agresji. Jednostki oddają więc część swojej wolności w zamian za ochronę własności prywatnej³⁶.

Ta uniwersalistyczna prawda towarzyszyła idei polskiej prywatyzacji czyli zmianie nieefektywnego socjalizmu w kapitalizm oparty na własności prywatnej, w którym każda rzecz ma właściciela, a prawa własności są jasno oznaczone i jak najmniej ograniczone³⁷.

Fundamentem polskiej transformacji było między innymi zbudowanie gospodarki znanej z krajów zachodnioeuropejskich opartych na własności prywatnej, wolnym rynku i otwartej na handel ze światem. Wprowadzenie tych reguł wiązało się z wyeliminowaniem centralnego planowania i zakończeniem epoki biurokratycznego sterowania gospodarką. Przeobrażenia zmierzały więc do stworzenia silnego sektora prywatnego w gospodarce i przekształcenia własności państwowej w prywatną. Cele te miały być realizowane

³³ L. Balcerowicz, *Uwagi o pojęciu własności*, „Studia Filozoficzne” 1986/4.

³⁴ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*. Wydanie Nowe. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa 2002, s. 148-149.

³⁵ Przyjmuje się, że to Fenicjanie wynaleźli monety chociaż stan dzisiejszej wiedzy sugeruje, że najstarsze znalezisko pochodzące z VII wieku p.n.e. jakim jest bryłka elektronu (stop złota i srebra) opatrzony jest stemplem złotnika z Efezu.

³⁶ J. Locke, *Traktat drugi. Esej dotyczący prawdziwych początków zakresu i celu rządu obywatelskiego* [w] *Dwa traktaty o rządzie*. Tłum. Z. Rau. Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa 1992.

³⁷ J. Miklaszewska, *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 135.

z zachowaniem osłon socjalnych dla najuboższych³⁸. Prywatyzacji towarzyszył początkowo entuzjazm, który jednak w niedługim czasie przerodził się w dość powszechną krytykę. Był to rezultat znacznych negatywnych skutków społecznych, z których najważniejszymi były wzrost bezrobocia, bezdomność i poszerzający się margines ludzi żyjących w ubóstwie a czasami nędzy, czy korupcja. To prywatyzację, jako ważny element polskiej transformacji ustrojowej obwiniano przede wszystkim za odczuwalny w wielu warstwach społecznych spadek stopy życiowej.

3.3. Proces prywatyzacji w oczach Polaków w roku 2009

W 2009 r. minęły w Polsce dwie dekady przeobrażeń rynkowych, społecznych – ogólnie – cywilizacyjnych. W związku z tym poproszono Polaków o ocenę funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej w naszym kraju³⁹.

Po upływie dwudziestu lat oceny przemian transformacyjnych są wśród Polaków wyraźnie zróżnicowane. Ponad połowa (59%) zgadza się, że gospodarka kapitalistyczna oparta na prywatnej przedsiębiorczości jest „najlepszym systemem dla naszego kraju”. Równocześnie ¼ Polaków nie podziela tego poglądu, uznając, że „dla naszego kraju byłby lepszy inny system gospodarczy niż kapitalistyczny”.

Opinie, że gospodarka kapitalistyczna jest najlepszym systemem gospodarczym dla Polski, towarzyszą nade wszystko dorosłym Polakom do 44. roku życia, którzy legitymują się wyższym wykształceniem i mieszkają w największych miastach w Polsce. Gospodarkę kapitalistyczną najczęściej akceptują respondenci osiągający najwyższe dochody. Poparcie dla kapitalizmu jest wprost proporcjonalne do zadowolenia z własnych warunków materialnych. Ważne wydają się opinie respondentów oceniających funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce. W roku 2009 48% badanych zadowolonych było z funkcjonowania gospodarki rynkowej w Polsce, przy czym jedynie 4% określić można jako zdecydowanie zadowolonych. Wśród Polaków uznających model gospodarki kapitalistycznej za „najlepszy dla naszego kraju” prawie 24% nie jest zadowolonych ze sposobu, w jaki założenia są realizowane w praktyce. Zdecydowana większość zwolenników kapitalizmu akceptuje jednak kształt gospodarki rynkowej w Polsce (70%).

³⁸ J. Miklaszewska, *Filozofia a ekonomia*. Op.cit., s. 135-136.

³⁹ Prezentowane dane oparte zostały na komunikacie z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, „Polacy wierzą w gospodarkę wolnorynkową”, Warszawa, marzec 2009.

Sprzeciw wobec praktyki realizowania gospodarki rynkowej jest tym częstszy, im niższe są dochody przypadające na jedną osobę w gospodarstwie domowym. Niezadowolenie z funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej nade wszystko wyrażają rolnicy (66% głosów niezadowolenia), bezrobotni (57%), emeryci (47%), renciści (46%) oraz robotnicy niewykwalifikowani (44%). Najbardziej krytyczni wobec funkcjonowania wolnego rynku w Polsce są zwolennicy Prawa i Sprawiedliwości.

Zastanawia opinia ankietowanych w roku 2009, którzy w większości wciąż są przekonani, że gospodarka wolnorynkowa jest przede wszystkim szansą bogacenia się dla nielicznych (69%). Dwie dekady upływające od początku reform rynkowych i kolejne pokolenia wchodzące w dorosłe życie sprawiają, że coraz mniej osób pamięta ustrój realnego socjalizmu i wie, czym była w praktyce gospodarka nakazowo-rozdzielcza. W świadomości społecznej bardziej dominuje obawa związana z nowym życiem społecznym i gospodarczym, która częściowo przesłania dawne lęki i kompleksy. Większość Polaków nie obawia się braku wolności w sensie ogólnym, lecz bezrobocia czy obniżenia poziomu życia własnej rodziny.

W roku 2009 przedstawiono respondentom kilka określeń, które kojarzą z gospodarką rynkową. Najczęściej Polacy wskazywali pojęcie *zysk oraz postęp (postęp techniczny)*. Najrzadziej badani kojarzyli gospodarkę rynkową z określeniami *braki i niedobór*. Podkreślić jednak należy, że z gospodarką rynkową, czy z współczesną Polską często Polacy kojarzą również strajki, korupcję i społeczne sprzeczności.

Szok transformacyjny, jaki przeżyli Polacy na początku lat 90. XX wieku, związany był z radykalnymi zmianami gospodarczymi zawartymi w planie Balcerowicza. Sam autor tych zmian po dwudziestu latach przyznaje, że można było zrobić jeszcze więcej, ale jedynie na tyle pozwalała ówczesna sytuacja Polski. To zastanawiające słowa, gdyż reformy wprowadzone przez Leszka Balcerowicza do dzisiaj uznaje się za najbardziej odważne i radykalne od momentu odrzucenia przez Polskę gospodarki nakazowo-rozdzielczej.

Początkowa euforia Polaków związana z powrotem suwerenności zanikała pod wpływem realnej sytuacji Polski w sferze ekonomicznej, co wiązało się z pogarszaniem się poziomu życia wielu z nich. Stąd zapewne poszukiwania lepszych rządów i powierzanie władzy przedstawicielom różnych opcji politycznych.

W październiku 2009 r. oceny korzyści z procesu polskiej prywatyzacji były zróżnicowane⁴⁰. Kryteriami tego zróżnicowania były sytuacja społeczna, polityczna i ekonomiczna kraju. W 2009 r. przeważały opinie ambiwalentne, czyli 41% Polaków

⁴⁰ Przynależne dane zostały zaczerpnięte z komunikatu z badań CBOS: „Prywatyzacja – oceny, skojarzenia, oczekiwania i obawy”, Warszawa, październik 2009.

uważało, że prywatyzacja jest dla polskiej gospodarki w takim samym stopniu korzystna, co niekorzystna. W tym samym badaniu 1/3 respondentów dostrzegła w prywatyzacji wyłącznie korzyści, a 1/5 zwróciła uwagę na negatywne skutki polskiej prywatyzacji.

Ze względu na temat prezentowanego opracowania przejdźmy do bardziej konkretnych opinii Polaków w kwestii postrzegania polskiej prywatyzacji. Opinie o następstwach prywatyzacji dla polskiej gospodarki są zróżnicowane według cech społeczno-demograficznych respondentów. Pozytywnie wypowiadają się przede wszystkim osoby najlepiej wykształcone, zwłaszcza kadra kierownicza i specjaliści z wyższym wykształceniem, a także badani osiągający najwyższe dochody *per capita* i najlepiej oceniający sytuację materialną swoich gospodarstw domowych. Gospodarcze korzyści płynące z prywatyzacji częściej niż inni dostrzegali w 2009 r. prywatni przedsiębiorcy, mieszkańcy dużych miast oraz deklarujący prawicowe poglądy polityczne. Stosunkowo najbardziej krytyczni byli najstarsi respondenci, najgorzej wykształceni i źle oceniający swoją sytuację materialną. Byli to zwłaszcza rolnicy, renciści i emeryci.

W odniesieniu do deklarowanych sympatii politycznych respondentów najkorzystniej skutki prywatyzacji dla polskiej gospodarki oceniają zwolennicy Platformy Obywatelskiej. Najmniej korzystnych ocen uzyskano wśród głosujących na Polskie Stronnictwo Ludowe. Wśród zwolenników Sojuszu Lewicy Demokratycznej korzystnie oceniało proces prywatyzacji 34% badanych, a potencjalny elektorat Prawa i Sprawiedliwości korzystnie oceniał prywatyzację w 27%.

Skutki procesu prywatyzacji można rozpatrywać w odniesieniu do trzech poziomów socjologicznej analizy, czyli wpływu prywatyzacji na życie prywatne Polaków (mikrostruktura), na sytuację prywatyzowanego przedsiębiorstwa (mezostruktura) oraz sytuację ekonomiczną kraju (makrostruktura).

W przypadku oceny wpływu prywatyzacji na życie osobiste respondentów trzeba zaznaczyć, że istnieje tutaj dodatnia korelacja pomiędzy pozytywną oceną prywatyzacji a statusem materialnym badanych, ich wykształceniem oraz wielkością miejscowości, w której mieszkają. W roku 2009 korzystny wpływ prywatyzacji na życie osobiste postrzegało 21% Polaków, niekorzystny zaś 26%. Zmniejsza się więc dystans między kategoriami badanych i następuje wyraźne przesunięcie respondentów do grupy osób dostrzegających zarówno korzyści, jak i niekorzyści osobiste wynikające z procesu prywatyzacji. Do beneficjentów prywatyzacji zaliczali się przede wszystkim mieszkańcy największych miast, osoby uzyskujące największe dochody *per capita* i najlepiej oceniający swoją sytuację materialną oraz osoby legitymujące się najwyższym wykształceniem. Ze

względu na status zawodowy byli to przede wszystkim przedstawiciele kadry kierowniczej, specjaliści z wyższym wykształceniem oraz prywatni przedsiębiorcy.

Ważna jest ocena skutków prywatyzacji dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Wśród tej grupy respondentów niezmiennie dominują oceny negatywne, chociaż w roku 2009 dystans pomiędzy ocenami negatywnymi a pozytywnymi widocznie się zmniejszył. Jako korzystną dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw postrzegało prywatyzację 18% badanych, jako niekorzystną zaś 37%. W tym aspekcie najbardziej krytycznie wypowiadały się osoby starsze, słabiej wykształcone, źle sytuowane materialnie.

Dla kompletności przypomnijmy, że ponad 30% Polaków w roku 2009 widziało jednoznacznie korzystny wpływ prywatyzacji na polską gospodarkę oraz życie społeczno-ekonomiczne Rzeczypospolitej. Przeciwną opinię wyraziło 20% ankietowanych.

Opinie na temat prywatyzacji związane są ściśle z ogólnym stosunkiem do gospodarki rynkowej. Ci, którzy sądzą, że wolny rynek jest najlepszym systemem gospodarczym, znacznie częściej zwracają uwagę na korzyści płynące z prywatyzacji, osoby krytyczne wobec systemu wolnorynkowego zwykle również negatywnie wypowiadają się o procesie prywatyzacji i jego konsekwencjach, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. Należy także podkreślić, że zwolennicy gospodarki rynkowej mieli przeważnie ambiwalentny stosunek do skutków prywatyzacji z punktu widzenia własnych interesów i interesów pracowników przekształcanych firm. Wyniki badań z 2009 r. wskazują, że 47% badanych zgadzało się ze stwierdzeniem, że gospodarka rynkowa jest najlepszym systemem gospodarczym dla kraju i w związku z tym prywatyzacja dla polskiej gospodarki jest korzystna. Przeciwnego zdania było 42% respondentów. Osoby, które zgadzały się, że gospodarka rynkowa jest najlepszym systemem gospodarczym dla naszego kraju, a równocześnie, że prywatyzacja jest korzystna dla gospodarki, stanowią 31%. Przeciwnego zdania jest połowa Polaków.

W kontekście trwającego kryzysu i problemów budżetowych Polski ważna wydaje się ocena tempa prywatyzacji w Polsce. Większość Polaków (70%) w roku 2009 uważało, że proces prywatyzacji w Polsce powinien przebiegać powoli i obejmować tylko niektóre przedsiębiorstwa państwowe. O tym, że należy prywatyzować szybko i jak największą liczbę przedsiębiorstw, przekonany jest jedynie co dziesiąty dorosły mieszkaniec kraju. O tym, że prywatyzacja w Polsce przebiega zbyt szybko, przekonani są głównie robotnicy wykwalifikowani, a ponadto osoby w najstarszym wieku, renciści oraz osoby najslabiej uposażone. Proces prywatyzacji polskiej gospodarki jako zbyt wolny ocenia natomiast przede wszystkim: kadra kierownicza i specjaliści z wyższym wykształceniem, prywatni

przedsiębiorcy, osoby o dochodach powyżej 1500 zł *per capita*, mieszkańcy największych miast oraz respondenci w przedziale wieku 25-34 lat. W przypadku potencjalnych elektoratów głównych partii politycznych w Polsce najwięcej głosów o zbyt wolnej prywatyzacji w roku 2009 ulokowanych było wśród zwolenników głównej partii rządzącej, czyli Platformy Obywatelskiej (39%), a 18% z tej samej grupy elektoratu uważało, że prywatyzacja jest zbyt szybka. W odniesieniu do zwolenników Prawa i Sprawiedliwości – największej partii opozycyjnej – 14% uważało, że tempo opisywanego procesu jest w Polsce zbyt wolne, 48% zaś – zbyt szybkie.

Ocena skutków i tempa prywatyzacji to w dużej mierze rezultat społecznego obrazu tego procesu, który wypada bardziej negatywnie niż pozytywnie. Polakom proces prywatyzacji kojarzył się w roku 2009 przede wszystkim z wyprzedacją majątku narodowego, nieprawidłowościami, złodziejstwem i korupcją. W porównaniu z rokiem 2006, w roku 2009 Polacy rządziej kojarzyli prywatyzację z wyzyskiem pracowników, z napływem kapitału zagranicznego do Polski, ze zmianą ustroju, z powszechnym uwłaszczeniem oraz z dobrobytem. Częściej natomiast kojarzyli ją z rozwojem gospodarczym, z efektywnością gospodarczą oraz z uwłaszczeniem nomenklatury. Polacy coraz wyraźniej łączą więc prywatyzację z normalną gospodarką rynkową, a rządziej, ale jeszcze w sposób widoczny, z bezrobociem czy korupcją.

Postrzeżenie procesu prywatyzacji w znacznym stopniu uwarunkowane jest sytuacją społeczno-ekonomiczną respondentów. Skojarzenia typu: zmiana ustroju, wolny rynek, rozwój gospodarczy, efektywność gospodarcza, napływ kapitału zagranicznego, częściej w roku 2009 wskazywali młodszy badani, lepiej wykształceni, osiągający wysokie dochody, mieszkańcy dużych miast i zajmujący znaczącą pozycję zawodową. Negatywne skojarzenia z prywatyzacją mieli przeważnie ludzie starsi, gorzej wykształceni, o niższych dochodach i źle oceniający swoją sytuację ekonomiczną.

Ocena przekształceń własnościowych i prywatyzacji w Polsce nie była jednoznaczna. W 2009 r. ponad połowa Polaków wyrażała opinię, że prywatyzacja była zdecydowanie potrzebna lub raczej potrzebna. Raczej niepotrzebna i zdecydowanie niepotrzebna to opinia prawie 1/3 Polaków. Pozostali badani nie mieli w tej kwestii wyrobionego zdania.

Przekonanie, że prywatyzacja gospodarki w Polsce przyniosła więcej szkód niż pożytku, dominuje wśród rolników, osób z wykształceniem podstawowym, respondentów źle oceniających swoją sytuację materialną oraz wśród badanych, którzy kilka razy w tygodniu praktykują religijność. W pozostałych kategoriach społeczno-demograficznych częściej wyrażane jest przekonanie, że prywatyzacja w Polsce była raczej potrzebna niż niepotrzebna.

Wśród badanych w 2009 r. Polaków zarysowała się następująca zależność: im większa akceptacja gospodarki rynkowej jako systemu gospodarczego, tym częstsze przyzwolenie na prywatyzację i aprobatę jej dotychczasowego przebiegu. Ponad $\frac{3}{4}$ tych, którzy uważają, że gospodarka rynkowa jest najlepszym systemem gospodarczym dla naszego kraju, ocenia także jako potrzebną prywatyzację państwowych przedsiębiorstw z perspektywy dwóch dekad. Natomiast ci, którzy nie zgadzają się z twierdzeniem, że system gospodarczy oparty na wolnym rynku jest najlepszy z możliwych, w większości negatywnie zapatrują się na dotychczasową prywatyzację.

Jednym z ważniejszych skojarzeń z procesem prywatyzacji jest bezrobocie. Jak się okazuje, jest to równocześnie jeden z dwóch najważniejszych aspektów uwzględnianych w warunkach przyzwolenia na prywatyzację. Wśród badanych w roku 2009 za gwarancją utrzymania lub zwiększenia miejsc pracy w prywatyzowanym przedsiębiorstwie opowiedziało się 59% respondentów. Na kolejnych miejscach – jeśli chodzi o warunki przyzwolenia na zmianę – Polacy lokują: wiarygodność inwestora (37%); cenę, jaką oferuje (29%); wielkość inwestycji, jakie planuje w przedsiębiorstwie (19%), dodatkowe inwestycje, jakie planuje w gminie (17%), oraz aby nie zmienił się stosunek do wymogu polskiego kapitału (14%). Najważniejsze w roku 2009 były miejsca pracy, a także wiarygodność inwestora i wielkość planowanej inwestycji.

Prywatyzacja z ekonomicznego punktu widzenia jest oceniana bardziej korzystnie niż niekorzystnie. Niemniej jednak 68% ankietowanych uważało, że proponowane ratowanie deficytu budżetowego i finansów państwa przez przyspieszenie prywatyzacji nie jest rozwiązaniem korzystnym. Jedynie 15% dorosłych Polaków sądziło, że w istniejącej sytuacji finansowej Polski prywatyzacja jest odpowiednim sposobem na zwiększenie wpływów budżetowych. O prywatyzacji jako właściwym rozwiązaniu w sytuacji budżetowej państwa w 2009 roku stosunkowo częściej niż inni mówili badani z wyższym wykształceniem, kadra kierownicza i specjaliści oraz osoby o dochodach powyżej 1500 zł *per capita*, respondenci dobrze oceniający swoją sytuację materialną, mieszkańcy dużych miast, pracownicy instytucji państwowych oraz prywatni przedsiębiorcy. Wśród potencjalnych elektoratów najważniejszych partii politycznych w Polsce prywatyzację przedsiębiorstw państwowych jako sposób na rozwiązanie trudnej sytuacji budżetowej najczęściej popierali zwolennicy Platformy Obywatelskiej (29%), jednak i wśród tego elektoratu dominowało przekonanie, że powinno się szukać innych źródeł dochodu (59%). Przekonanie to jeszcze głębiej wyrażali potencjalni wyborcy Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Prawa i Sprawiedliwości oraz

Polskiego Stronnictwa Ludowego. Wśród niegłosujących przeważała opinia o poszukiwaniu innych niż prywatyzacja źródeł przychodów do budżetu państwa.

Badani, którzy uważali prywatyzację za korzystną dla polskiej gospodarki, częściej skłonni byli w przychodach z niej szukać remedium na rosnący deficyt budżetowy. I w tej grupie jednak dwukrotnie częstsze było przekonanie, że w obecnej sytuacji prywatyzacja to nie najlepszy sposób ratowania finansów państwa i należałoby szukać innych możliwości.

W roku 2009 rząd wyszedł z inicjatywą przyspieszenia procesu prywatyzacji niektórych państwowych spółek i przedsiębiorstw, w celu dofinansowania budżetu przychodami z tego procesu. Plany te wzmogły głosy niezadowolenia ze strony związków zawodowych. Ich obawy dotyczyły między innymi form prywatyzacji, a przede wszystkim wpływu potencjalnych akcjonariuszy spółki lub właściciela przedsiębiorstwa na sytuację tychże spółek oraz przedsiębiorstw. Zapytano w związku z tym Polaków, czy protestujące przeciwko prywatyzacji związki zawodowe kierują się przede wszystkim interesem własnym, bo od państwa łatwiej uzyskać przywileje niż od właściciela prywatnego, czy też związki zawodowe kierują się przede wszystkim interesem przedsiębiorstwa, bo kontrola państwa zabezpiecza przedsiębiorstwa przed likwidacją. Jak pokazują wyniki badań, Polacy raczej nie wierzą w altruizm działaczy związkowych i uważają, że związkowcy dbają przede wszystkim o własny interes, gdyż przywileje łatwiej jest uzyskać od państwa. Wskazuje chociażby na to historia protestów polskich pracowników, do których dochodzi w przedsiębiorstwach państwowych, a nigdy albo prawie nigdy w prywatnych. Trzeba także zaznaczyć, że w organizowanych protestach jesteśmy świadkami demonstrowania siły, a manifestacje górników w Warszawie były znakomitą ilustracją tej tezy.

Dwie dekady przekształceń własnościowych w Polsce i ich skutki dla Polski i Polaków zyskują zróżnicowane oceny. Polacy, którzy na początku XXI wieku krytycznie oceniali rezultaty prywatyzacji powoli zmieniają swoją opinię *in plus*.

W 2009 r. skojarzenia związane z prywatyzacją były bardziej pozytywne niż na początku XXI wieku. Wprawdzie nadal nieco częściej prywatyzacja budziła emocje negatywne niż pozytywne i kojarzona była z bezrobociem, wyzyskiem pracowników i korupcją to częstotliwość wskazań zjawisk patologicznych zmniejszyła się. Wzrosła natomiast liczba respondentów, którzy kojarzyli prywatyzację z rozwojem gospodarczym i gospodarczą efektywnością.

Prywatyzacja budziła coraz lepsze skojarzenia, z punktu widzenia ekonomicznego interesu państwa, a także częściej była oceniana korzystnie niż niekorzystnie, jednak wciąż pewne kategorie Polaków dostrzegały w procesie prywatyzacji „przyczynę życiowej porażki”.

ZAKOŃCZENIE

Działania Ministra Skarbu Państwa mają na celu zarówno sprawowanie nadzoru właścicielskiego, jak również restrukturyzację i prywatyzację nadzorowanych podmiotów.

W ramach tych działań, w roku 2009 Minister Skarbu Państwa kontynuował realizację przyjętego w dniu 22 kwietnia 2008 r. przez Radę Ministrów „*Planu prywatyzacji na lata 2008-2011*”.

Zgodnie z Planem prywatyzacji do głównych celów i założeń prowadzonych procesów prywatyzacyjnych należy:

- określenie jasnej perspektywy właścicielskiej, porządkowanie struktury własnościowej w gospodarce i w poszczególnych spółkach;
- prywatyzacja większości spółek z udziałem Skarbu Państwa;
- prowadzenie prywatyzacji przy uwzględnieniu kryteriów przejrzystości, efektywności i społecznych konsekwencji prywatyzacji;
- przyspieszenie prywatyzacji większości udziałów „resztówkowych” oraz pozostałości programu NFI.

Cele te znalazły swoje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez Ministra Skarbu Państwa w roku 2009.

W latach 1990-2009, z ogólnej liczby 8453 przedsiębiorstw państwowych stanowiących początkowy zasób prywatyzacyjny:

- skomercjalizowano 1733 przedsiębiorstwa państwowe (29,1% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw), w wyniku czego powstało 1716 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz 17 spółek z udziałem wierzycieli na podstawie Działu III ustawy o kip (komercjalizacja z konwersją wierzytelności);
- udostępniono akcje/udziały w 1081 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji, w tym w 512 poprzez wniesienie akcji/udziałów do NFI; w 399 poprzez prywatyzację pośrednią; w 127 poprzez zamianę wierzytelności na akcje/udziały w ramach BPU; w 16 poprzez nieodpłatne zbycie akcji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego; w 9 poprzez objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jsSP przez podmioty inne niż Skarb Państwa i państwowe osoby prawne oraz 18 w innym trybie;

- zaakceptowano 2304 wnioski o prywatyzację bezpośrednią (38,6% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw);
- 2215 przedsiębiorstw państwowych sprywatyzowanych bezpośrednio wykreślono z rejestru przedsiębiorców;
- rozpatrzono 1923 wnioski o likwidację z powodu złej kondycji finansowej w trybie art. 19 ustawy o p.p. (32,3% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw);
- 1125 przedsiębiorstw państwowych wykreślono z rejestru przedsiębiorców po zakończonej likwidacji.

W ramach procesów przekształceń własnościowych realizowanych w roku 2009 skomercjalizowano 36 przedsiębiorstw państwowych oraz 1 jednostkę badawczo-rozwojową; zbyto pierwsze pakiety akcji/udziałów w 20 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji; w 89 spółkach z częściowym udziałem Skarbu Państwa kontynuowano prywatyzację poprzez zbycie kolejnych pakietów akcji/udziałów; zaakceptowano 7 wniosków o prywatyzację bezpośrednią; 5 przedsiębiorstw sprywatyzowanych bezpośrednio wykreślono z rejestru przedsiębiorców; 8 przedsiębiorstw państwowych poddano likwidacji z przyczyn ekonomicznych; po zakończonej likwidacji 19 przedsiębiorstw państwowych wykreślono z rejestru przedsiębiorców.

Przeprowadzona w Rozdziale II analiza ekonomiczno-finansowych aspektów prywatyzacji wskazuje, iż samą prywatyzację, podobnie jak wszystkie zjawiska ekonomiczno-finansowe w roku 2009, trzeba rozpatrywać w aspekcie globalnego kryzysu finansowego, który w okresie dwóch lat zdążył przeniknąć z sektora finansowego do sfery realnej, wywołując w wielu krajach recesję gospodarczą. Bezprecedensowe zaangażowanie rządów wielu państw w ratowanie instytucji finansowych wymagało zainwestowania ogromnych kwot, czego nieuniknioną konsekwencją w zakresie finansów publicznych był wzrost deficytów budżetowych, skutkujących szybkim narastaniem poziomu długu publicznego. Dlatego też w deklaracjach wielu rządów pojawiły się zapowiedzi powrotu do prywatyzacji majątku publicznego, co pozwoliłoby częściowo ograniczyć przyrost zadłużenia, jednak niestabilna sytuacja na rynku finansowym i utrzymująca się awersja inwestorów do ryzyka w nielicznych przypadkach pozwoliły na ich realizację.

Globalna wartość transakcji prywatyzacyjnych w roku 2009 osiągnęła historyczny rekord, przekraczając 265 mld USD, jednak ponad 60% tej kwoty pochodziło z transakcji polegających na odkupywaniu własnych akcji przez banki, które wcześniej otrzymały

wsparcie finansowe (głównie w Stanach Zjednoczonych). Z kolei w Unii Europejskiej przychody z prywatyzacji były najniższe od 2004 r. i nie przekroczyły 34 mld EUR (pomimo iż podobnie aż 60% tej kwoty pochodziło z wykupu własnych akcji przez europejskie banki). W Unii Europejskiej Polska zajęła czwarte miejsce pod względem przychodów osiągniętych z prywatyzacji w 2009 r., po Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii (jednak, w przeciwieństwie do Polski, w krajach tych dużą część przychodów uzyskano od banków odkupujących od rządów własne akcje). W skali Unii Europejskiej prywatyzacja PGE Polskiej Grupy Energetycznej S.A. i Lubelskiego Węgla Bogdanka S.A. to jedyne pierwsze oferty publiczne (IPO) przeprowadzone w roku 2009.

Decyzje w zakresie prywatyzacji w roku 2009 stanowiły drugi etap realizowanego od 2008 roku „Planu prywatyzacji na lata 2008-2011”. Zrealizowane w 2009 r. przychody z prywatyzacji brutto wyniosły łącznie 6,59 mld zł. Pomimo zrealizowania planów w zakresie przychodów z prywatyzacji w ok. 40%, Polska należała do tych krajów europejskich, w których najintensywniej realizowano proces prywatyzacji (w tym bez mającego miejsce w innych krajach odkupowania akcji własnych przez banki od Skarbu Państwa).

Równocześnie MSP zapewniło dochody budżetowe: z tytułu dywidendy uzyskanej od spółek z udziałem Skarbu Państwa w rekordowej wysokości 7,87 mld zł oraz ze zbycia praw majątkowych 1,39 mld zł. Wpływy z tytułu dywidend (w tym ponad 3,37 mld zł z dywidendy od PZU SA, odblokowanej w wyniku zawarcia porozumienia z Eureko BV) wypłacone były zarówno z zysku za rok ubiegły, jak i z kapitałów rezerwowych i zapasowych, a także w formie dywidendy zaliczkowej z zysku przewidzianego w 2009 r. Jednocześnie należy podkreślić kontynuowanie przez Skarb Państwa ścieżki prywatyzacji polegającej na obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jsSP powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne. W roku 2009 w tym trybie zostały sprywatyzowane dwie spółki, a uwzględniając dodatkowo ofertę publiczną PKO BP S.A., spółki te zostały zasilone kapitałem z giełdy w wysokości 11,62 mld zł. Łącznie w roku 2009 wygenerowano przepływy finansowe w wysokości 18,21 mld zł.

Najistotniejsze społeczne aspekty prywatyzacji, opisane zostały w Rozdziale III.

Przemiany zapoczątkowane w Polsce w roku 1989 mogą napawać Polaków dumą, jako współtwórców demokratycznych przemian nie tylko w kraju, ale w znacznej części Europy. Dzięki tym przeobrażeniom Polska znalazła się w orbicie państw tworzących najsilniejsze struktury współczesnego świata i podejmuje wysiłki zajęcia zgodnej z realiami

pozycji w tejże strukturze. W systemie kontynentalnym i globalnym Rzeczypospolita wzmacnia własną pozycję poprzez przynależność do dwóch struktur międzynarodowych: Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Przynależność do silnych podmiotów międzynarodowych jest ważna z punktu widzenia pozycji globalnej, ale ważniejsze wydaje się pierwotne skonstruowanie silnych państwowych i społecznych struktur wewnętrznych. W odniesieniu do Polski są to wysiłki budowania nowego porządku społecznego. Ważnym krokiem na ścieżce realizacji tejże polityki jest włączenie polskiej gospodarki narodowej do gospodarki globalnego kapitalizmu poprzez proces prywatyzacji, którego przejawem było między innymi otwarcie Giełdy Papierów Wartościowych (1991), jak również związki z międzynarodowymi instytucjami finansowymi: Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Ale wewnętrzna siła Polski to przede wszystkim silna i odpowiedzialna klasa średnia o wysokim kapitale społeczno-kulturowym, wysoki kapitał ekonomiczny i ugruntowane zasady demokracji. Dzięki posiadanym kompetencjom cywilizacyjnym przyczyniają się do realizacji modernizacyjnej ścieżki Rzeczypospolitej.

W roku 2009 Polacy uświadomili sobie wagę światowego kryzysu gospodarczego wskutek rozpowszechnienia wiedzy o spowolnieniu gospodarczym w Polsce i na świecie oraz związanymi z tym konsekwencjami. Jednocześnie ponad połowa Polaków była przekonana, że gospodarka kapitalistyczna oparta na prywatnej przedsiębiorczości jest najlepszym systemem dla naszego kraju. Oceny korzyści z procesu polskiej prywatyzacji w roku 2009 były jednak zróżnicowane. Kryteriami tego zróżnicowania były sytuacja społeczna, polityczna i ekonomiczna kraju. Przeważały opinie ambiwalentne - 41% Polaków uważało, że prywatyzacja jest dla polskiej gospodarki w takim samym stopniu korzystna, co niekorzystna. Równocześnie 30% respondentów dostrzegało w prywatyzacji wyłącznie korzyści, a 20% zwróciło uwagę wyłącznie na negatywne skutki polskiej prywatyzacji.

Wraz z oceną prywatyzacji w ujęciu makrostrukturalnym ważne jest jak Polacy ocenili wpływ prywatyzacji na ich życie prywatne. W roku 2009 korzystny wpływ prywatyzacji na życie osobiste postrzegało 21% Polaków. Do beneficjentów prywatyzacji zaliczali się przede wszystkim mieszkańcy największych miast, osoby uzyskujące największe dochody i najlepiej oceniający swoją sytuację materialną oraz osoby legitymujące się najwyższym wykształceniem. Ze względu na status zawodowy byli to przede wszystkim przedstawiciele kadry kierowniczej, specjaliści z wyższym wykształceniem oraz prywatni przedsiębiorcy. Najbardziej krytyczni wobec procesu prywatyzacji byli najstarsi respondenci, najgorzej wykształceni i źle oceniający swoją sytuację materialną.

Należy jednak podkreślić, że prowadzone badania wskazują, że Polacy od kilku lat zmieniają podejście do prywatyzacji. Przeprowadzone przez CBOS w październiku 2009 r. badanie wykazało, że opinie o skutkach prywatyzacji systematycznie zmieniają się na korzyść od 2003 r., w którym zanotowano najbardziej krytyczne oceny skutków przekształceń. 7 lat temu odsetek osób twierdzących, że prywatyzacja jest niekorzystna, był 2 razy wyższy niż w momencie badań (43% wobec 20%). Odsetek respondentów uważających prywatyzację za korzystną dla gospodarki zmienił się z 19% w roku 2003 do 30% w roku 2009.

W roku 2009 aż 61% Polaków uznawało prywatyzację za najlepszy sposób zapewnienia wpływów do budżetu państwa w kryzysie, wobec 10% popierających podwyższenie podatków, 10% za podwyższeniem w tym celu składek emerytalnych i 8% za zwiększaniem długu publicznego. Równocześnie większość Polaków (61%) uważała, że firmy prywatne są lepiej zarządzane niż firmy państwowe (tak uważa tylko 15% badanych, SMG/KRC lipiec 2009 r.).

Ocena procesu prywatyzacji wciąż różni Polaków i zapewne sytuacja ta będzie trwała w przyszłości, o ile w ich świadomości proces ten będzie kojarzony nie tylko z dobrobytem i społecznym awansem ale również z negatywnymi zjawiskami. Należy jednak zauważyć, iż wraz z zaawansowaniem procesu przekształceń własnościowych rośnie pozytywny odbiór tych przemian, które są ostatecznym zamknięciem okresu transformacji gospodarczej w Polsce i przejściem do systemu wolnorynkowego.