

## **Rozdział XIV**

### **Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r.**

#### **1. Podstawa prawna**

Obowiązek opracowywania przez Ministra Skarbu Państwa Kierunków prywatyzacji majątku Skarbu Państwa stanowiących fragment uzasadnienia ustawy budżetowej wynika z:

- art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1224),
- art. 142 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

#### **2. Uwarunkowania procesów prywatyzacji**

Proces transformacji gospodarczej realizowany jest w Polsce od niemal 25 lat. Z tego też względu, z roku na rok, zasób będący własnością Skarbu Państwa, możliwy do objęcia procesami przekształceń własnościowych, jest coraz mniejszy. Branże, w których działają spółki będące w nadzorze Ministra Skarbu Państwa, nie są już tak atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów jak jeszcze kilka lat temu. Kondycja ekonomiczno-finansowa podmiotów w wielu przypadkach wymaga przeprowadzenia procesów naprawczych pozwalających na poprawę sytuacji spółki oraz podniesienie jej wartości, tak aby ewentualny proces prywatyzacji zakończony został z korzyścią zarówno dla budżetu państwa, jak i dla samej spółki. Poza koniecznością przeprowadzenia restrukturyzacji, przeszkody formalno-prawne takie jak np. nieuregulowany stan prawny nieruchomości czy roszczenia reprivatyzacyjne powodują, iż w wielu przypadkach istnieje konieczność przesunięcia projektów w czasie lub odstąpienia od ich realizacji.

Jednocześnie należy podkreślić, że efektywność realizacji procesów prywatyzacji w dużej mierze uzależniona jest od czynników zewnętrznych, takich jak sytuacja na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, w tym na światowych i europejskich rynkach finansowych.

Prognozy makroekonomiczne (według Ministerstwa Finansów oraz Unii Europejskiej) zarówno dla Polski, jak i dla krajów UE, wskazują na ożywienie tempa wzrostu gospodarczego w 2015 r. Zgodnie z prognozami przyjętymi do projektu ustawy budżetowej na 2015 r., zakłada się, że wzrost gospodarczy w krajach UE w przyszłym roku będzie szybszy niż w roku bieżącym, co przełoży się na przyspieszenie tempa wzrostu aktywności gospodarczej w Polsce. Podobnie jak w 2014 r., również i w przyszłym roku głównym czynnikiem wzrostu PKB w Polsce pozostanie popyt krajowy, w tym spożycie i inwestycje sektora prywatnego. Szacuje się, iż w 2014 r. inwestycje prywatne zwiększą się realnie o 8,3% i zbliżony ich wzrost uda się utrzymać również w przyszłym roku. Czynnikiem

wspierającym wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego będzie utrzymywanie się kosztu kapitału na relatywnie niskim poziomie, w związku z niskimi stopami procentowymi. Prognozowany realny wzrost spożycia prywatnego to odpowiednio 2,5% w 2014 r. i 3,0% w 2015 r.

Na efektywne prowadzenie procesów prywatyzacyjnych oddziałuje również sytuacja na rynkach kapitałowych, gdzie następuje najszybsza, a zarazem najbardziej widoczna reakcja na zmiany koniunktury. Prywatyzacja stwarza inwestorom więcej możliwości lokowania kapitału. Zwiększenie liczby spółek w publicznym obrocie eliminuje bariery informacyjne dla inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych, przyczyniając się tym samym do zwiększenia napływu inwestycji zagranicznych.

W ostatnich kilku latach najwyższe przychody z prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa uzyskiwane były ze sprzedaży akcji poprzez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. (GPW). Dla przykładu rok 2013 na GPW był okresem ożywienia; w tym czasie miały miejsce 23 debiuty, w tym 2 spółek z udziałem Skarbu Państwa: Polski Holding Nieruchomości S.A. i Energa S.A.

W 2015 roku, podobnie jak w latach poprzednich, Minister Skarbu Państwa będzie realizował transakcje sprzedaży. Jednak ze względu na coraz mniejszy zasób spółek w nadzorze, bariery prywatyzacyjne występujące w nadzorowanych spółkach oraz kompleksową zmianę sposobu myślenia o nadzorze właścicielskim, polegającą na ukierunkowaniu na budowanie wartości aktywów Skarbu Państwa, m.in. poprzez tworzenie efektów synergii, prywatyzacja będzie traktowana jako jedno z równorzędnych narzędzi obok innych rodzajów przekształceń własnościowych. Tym niemniej, dobór trybów i terminów realizacji poszczególnych projektów dokonywany będzie tak, aby uzyskane efekty były jak najkorzystniejsze zarówno dla samych spółek, jak i dla budżetu państwa.

W celu zapewnienia efektywnego zarządzania majątkiem Skarbu Państwa zakłada się kontynuację w 2015 r. działań mających na celu wzmocnienie i profesjonalizację nadzoru właścicielskiego. Pozwoli to na budowanie wartości spółek przy uwzględnieniu interesów akcjonariuszy/wspólników, jak również – w przypadku spółek o kluczowym znaczeniu – zapewnienie realizacji określonego interesu państwa.

### **3. Planowane działania przekształceniowe**

W 2015 r. planowane są szeroko rozumiane przekształcenia własnościowe. Obejmą one nie tylko prywatyzację, ale również procesy komunalizacji, wniesienia akcji/udziałów Skarbu Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego innych podmiotów i konsolidacje. Ma to na celu poprawę efektywności działania podmiotów, a w konsekwencji wzrost ich wartości. Ponadto, kontynuując działania z lat poprzednich, prowadzone będą prace zmierzające

do „wyjścia” ze struktur właścicielskich spółek, w których Skarb Państwa posiada mniejszościowy udział. Podkreślić należy, iż w każdym przypadku przeprowadzone zostaną szczegółowe analizy odnośnie terminu i formy przekształcenia, tak aby osiągnąć najbardziej korzystny efekt dla Skarbu Państwa, samej spółki i jej pracowników.

Według stanu na 01.08.2014 r. Minister Skarbu Państwa wykonywał prawa z akcji/udziałów w 599 spółkach, w tym w 241 prowadzących działalność (z wyłączeniem 114 spółek tylko z akcjami/udziałami pracowniczymi).

Podkreślić jednakże należy, iż w tej grupie spółek znajdują się podmioty o znaczeniu strategicznym. W spółkach tych Skarb Państwa pozostanie właścicielem kontrolnych pakietów akcji lub zachowa władztwo korporacyjne. Powyższe założenie jest zgodne z zapisami strategii „Sprawne Państwo 2020”, w której zakłada się m.in. wyodrębnienie podmiotów o kluczowym znaczeniu dla interesów gospodarczych Skarbu Państwa oraz wprowadzenie szczególnych regulacji pozwalających na stosowanie w pełni rynkowych mechanizmów efektywnego zarządzania tymi podmiotami.

Wśród podmiotów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa znajdują się te, które mogą odgrywać rolę liderów gospodarczych w procesie reindustrializacji polskiej gospodarki. Proces reindustrializacji – dostrzeżony przez Parlament Europejski<sup>1</sup> – jest kierunkiem, który może doprowadzić do powstania nowych rynków, m.in. dla nowych i innowacyjnych produktów i usług, do pojawienia się nowych modeli biznesowych, kreatywnych przedsiębiorców i przedsiębiorstw, a także do stworzenia nowych miejsc pracy.

Spółki planowane do objęcia przekształceniami własnościowymi w 2015 r. prowadzą działalność między innymi w takich sektorach jak: transport, przemysł metalowy i maszynowy, spożywczy, lekki, drzewny i papierniczy, przedsiębiorstwa handlowe.

Z ok. 80 podmiotów planowanych do przekształceń w 2015 r., ponad 70% stanowią spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, z kolei wśród nich ponad 75% to spółki, w których udział Skarbu Państwa jest na poziomie poniżej 10% - tzw. „resztówki”.

Natomiast spośród jednoosobowych spółek Skarbu Państwa do objęcia przekształceniami własnościowymi planowane są m.in.: Sklejka Orzechowo S.A., Fabryka Przewodów Energetycznych S.A., Fabryka Elementów Złącznych S.A. czy Przedsiębiorstwo Budowy Tras Komunikacyjnych "TRAKT" w Szczecinie Sp. z o.o.

Należy jednak podkreślić, iż niektóre z planowanych projektów mogą ulec przesunięciu w czasie, z przyczyn niezależnych od woli sprzedającego. Natomiast działania prywatyzacyjne w przypadku udziałów „resztówkowych” w znacznym stopniu uzależnione są

---

<sup>1</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie reindustrializacji Europy z myślą o promowaniu konkurencyjności i trwałego rozwoju.

od decyzji większościowych akcjonariuszy lub wspólników, co istotnie ogranicza możliwość ich zbycia.

Jako jeden z przykładów konsolidacji wymienić można utworzenie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. (PGZ S.A.). W 2014 r. na podwyższenie kapitału zakładowego spółki PGZ S.A. Skarb Państwa dokonał wniesienia wkładu niepieniężnego (aportu) o łącznej wartości 2 326 212,9 tys. zł w postaci większościowych pakietów akcji 13 spółek. Planowane są dalsze wniesienia akcji/udziałów spółek do PGZ S.A. zarówno z sektora obronnego, jak i akcji spółek z innych sektorów.

Realizacja procesów przekształceń własnościowych przynosi korzyści dla samych spółek, jak i dla całej gospodarki. Do najważniejszych korzyści zaliczyć można:

- stworzenie efektywnego i elastycznego sektora prywatnego,
- zmniejszenie roli państwa w gospodarce,
- zwiększenie wpływów budżetowych (ze sprzedaży podmiotów i z płaconych następnie przez nie podatków),
- wzrost efektywności podmiotów,
- podniesienie jakości dóbr i usług oraz zwiększenie wrażliwości gospodarki na decyzje konsumentów,
- przyciąganie nowych inwestycji, wspieranie nowych przedsięwzięć,
- zwiększenie konkurencyjności poszczególnych podmiotów, a w konsekwencji całej gospodarki.

Na kształt polityki prywatyzacyjnej wpływ będzie miała również kontynuacja realizacji Programu „Inwestycje Polskie”, którego głównym założeniem jest utworzenie narzędzia wykorzystującego potencjał aktywów Skarbu Państwa, a tym samym mogącego współrealizować duże projekty infrastrukturalne. Zmianie ulega dotychczasowe podejście do sposobu wykorzystania środków pochodzących z prywatyzacji. Przychody ze sprzedaży akcji niektórych spółek z udziałem Skarbu Państwa, które według dotychczasowych planów przewidziane były do prywatyzacji, mogą zostać przeznaczone do realizacji Programu. Zgodnie z jego założeniami, w oparciu o bezterminową zgodę Rady Ministrów z dnia 27.12.2012 r., zbyte mogą zostać części pakietów spółek: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., PKO BP S.A., PZU SA po wniesieniu ich do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i/lub spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. (PIR S.A.) w zależności od zapotrzebowania na środki finansowe. Podkreślić jednak należy, że ostateczna wielkość pakietów akcji spółek, która zostanie wniesiona do PIR S.A. lub BGK uzależniona będzie od potrzeb finansowych Spółki lub Banku związanych z zaangażowaniem w realizację projektów inwestycyjnych w ramach Programu „Inwestycje Polskie”. Z tego też względu zbycie pakietów akcji ww.

spółek może częściowo stanowić przychody z prywatyzacji. W oparciu o ww. zgodę Rady Ministrów w lipcu 2014 r. Skarb Państwa zbył 65 441 629 akcji zwykłych spółki PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., stanowiących 3,50% kapitału zakładowego Spółki: 59.441.629 akcji zostało wniesionych do PIR jako aport o wartości 1 143 mln zł w ramach podwyższenia kapitału zakładowego PIR SA, natomiast 6 000 000 akcji zostało zbytych w ramach procesu przyspieszonego budowania księgi popytu - przychody uzyskane z tego tytułu w wysokości 121,5 mln zł stanowiły przychody z prywatyzacji.

Prowadzenie procesów prywatyzacji w 2015 r. odbywać się będzie przy uwzględnieniu zapisów zawartych w przyjętych przez Radę Ministrów strategiach i programach branżowych oraz w ich aktualizacjach, które mając na względzie założenia dotyczące polityki Państwa wobec branży, określają zasady i sposób zbywania pakietów akcji spółek istotnych dla danego sektora, są to m.in.

- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku,
- Program dla elektroenergetyki,
- Polityka Rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce.

#### **4. Przychody z prywatyzacji oraz dochody z tytułu dywidend**

Planowane przychody z prywatyzacji w 2015 r. szacowane są na poziomie **1,2 mld zł**.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, z przychodów z prywatyzacji tworzy się następujące państwowe fundusze celowe, na rachunkach których są gromadzone środki w wysokości:

- Fundusz Reprywatyzacji – środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji oraz odsetki od tych środków (art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz. U. z 2013 r. poz. 216, z późn. zm.),
- Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców – 15% uzyskanych przychodów z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków (art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),
- Fundusz Skarbu Państwa – 2% uzyskanych przychodów z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków (art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),
- Fundusz Nauki i Technologii Polskiej – 2% uzyskanych przychodów z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków (art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Przychody ze sprzedaży należących do Skarbu Państwa akcji i udziałów, stanowiących rezerwę na cele uwłaszczenia, są przekazywane na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy (art. 56 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Przychody z prywatyzacji przekazywane są również na:

- Fundusz Rezerwy Demograficznej – w wysokości 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na Fundusz Reprywatyzacji, uzyskanej ze wszystkich procesów prywatyzacyjnych prowadzonych w danym roku (art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.),
- wspieranie restrukturyzacji spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych prowadzących działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, wspieranie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego oraz wspieranie procesu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 932, z późn. zm.),
- zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (art. 25a ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, Dz. U. z 2012 r. poz. 657, z późn. zm.).

Pozostałe środki przekazywane są do budżetu państwa.

Jednocześnie wstępnie szacuje się, iż w 2015 r. dochody z tytułu dywidend uzyskanych ze spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa wyniosą **4,5 mld zł**.

## **5. Działania promocyjne i legislacyjne**

W ramach promocji procesów przekształceń własnościowych w 2015 r. planowane są działania w następujących obszarach:

- Działania skierowane bezpośrednio do inwestorów poprzez prowadzenie projektu edukacyjnego promującego inwestowanie na giełdzie „Akcjonariat Obywatelski. Inwestuj Świadomie”, rozbudowanego o działania podnoszące standardy relacji inwestorskich w spółkach giełdowych.
- Działania informacyjne skierowane do dziennikarzy na temat procesów przekształceń własnościowych oraz działań budujących wartość aktywów Skarbu Państwa, w szczególności projektów inwestycyjnych i innowacyjnych spółek Skarbu Państwa oraz procesów konsolidacyjnych.

- Przebudowa strony internetowej w celu zwiększenia przejrzystości struktury, tak aby ułatwić dostęp do publikowanych treści. Aktualizacja i rozbudowa zawartości merytorycznej, ze szczególnym uwzględnieniem informacji z obszaru procesów przekształceń własnościowych i działań kierownictwa MSP.

W celu uproszczenia, uelastycznienia procesów przekształceń własnościowych oraz poszerzenia katalogu podmiotów możliwych do objęcia poszczególnymi rodzajami zmian właścicielskich, w Ministerstwie Skarbu Państwa podejmowanych jest szereg inicjatyw legislacyjnych, między innymi, w dniu 28 maja 2014 r. w życie weszła znowelizowana ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, która umożliwiła komunalizację spółek Skarbu Państwa powstałych w trybie innym niż komercjalizacja.

Obecnie Ministerstwo Skarbu Państwa opracowuje projekt założeń ustawy o wykonywaniu niektórych uprawnień Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja ma za zadanie doprowadzenie do stworzenia jednolitego katalogu przepisów określających zasady wykonywania nadzoru właścicielskiego, w szczególności nad spółkami Skarbu Państwa.