

Rozdział XII

Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2016 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, z późn. zm.),
- 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

Istotnym warunkiem stabilnego wzrostu gospodarczego Polski jest rozwój sektora prywatnego, obecnie w szczególności branż przemysłowych, technologicznych, budownictwa czy logistyki. Dokonuje się on w drodze optymalizacji procesów wytwórczych, poprawy kondycji finansowej podmiotów, uzyskiwania i utrzymania trwałej zdolności do konkurencyjności na rynku krajowym i międzynarodowym, ale także poprzez konsekwentną realizację procesów prywatyzacyjnych. Prywatyzacja kreuje nowe możliwości dla polskich przedsiębiorstw i korzystne warunki dla ich rozwoju, wpływa również na równowagę budżetu państwa.

Podkreślić jednak należy, iż po ponad 25 latach prowadzenia procesów przekształceń własnościowych zasób podmiotów będący własnością Skarbu Państwa, możliwy do objęcia procesami przekształceń własnościowych, jest coraz mniejszy, jak również branże, w których działają spółki będące w nadzorze Ministra Skarbu Państwa, nie są tak atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów jak kilkanaście lat temu. Ponadto, 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.

Sytuacja gospodarcza w Polsce w najbliższych latach w dużym stopniu wynikać będzie z kształtowania się koniunktury w Unii Europejskiej, ścieżki i struktury realizowanej w Polsce konsolidacji fiskalnej, ale także tendencji demograficznych, w szczególności spadku odsetka osób w wieku produkcyjnym i zmian aktywności zawodowej Polaków.

Głównym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy, zwłaszcza konsumpcja prywatna i w mniejszym stopniu odbudowujące się inwestycje, przy neutralnym wkładzie eksportu netto.

Zgodnie z oceną sytuacji makroekonomicznej w 2016 r. prognozowany jest wzrost następujących wskaźników makroekonomicznych: PKB 3,8%, wzrost eksportu 6,0%, oraz wzrost popytu krajowego 4,0%.

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. 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).

Decyzja dotycząca zbywania przez Skarb Państwa pakietów akcji spółek już notowanych na GPW lub wprowadzanych na warszawski parkiet podejmowana jest w oparciu o bieżącą analizę popytu, atrakcyjności cen, alternatywnych wariantów przekształceń własnościowych. Powyższe czynniki uwzględniane są przy doborze konkretnych spółek, wielkości pakietów zbywanych akcji, a także uzależnione są od bieżącego kursu akcji.

Podkreślić jednakże należy, że na skuteczną realizację poszczególnych projektów prywatyzacyjnych, poza czynnikami zewnętrznymi, ma wpływ między innymi także kondycja ekonomiczna samych spółek, a w szczególności konieczność przeprowadzenia procesów naprawczych lub restrukturyzacyjnych, tak aby utrzymać lub zoptymalizować wartość podmiotów, podnieść poziom zainteresowania potencjalnych inwestorów branżą, w której działają lub też usunąć przeszkody formalno – prawne takie jak np. nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

Realizacja procesów przekształceń własnościowych w Polsce dobiega końca, w konsekwencji czego zmienia się też rola Ministra Skarbu Państwa. Działania MSP koncentrują się obecnie na efektywnym zarządzaniu majątkiem Skarbu Państwa tj. profesjonalizacji nadzoru właścicielskiego, wspieraniu wzrostu wartości i konkurencyjności nadzorowanych podmiotów, w szczególności poprzez wspieranie ich działalności inwestycyjnej i innowacyjnej oraz wspieranie działań zapewniających uzyskiwanie efektów synergii. Celem przyjętej strategii jest zabezpieczanie interesów ekonomicznych polskiej gospodarki oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju.

3. Planowane działania przekształceniowe

W roku 2016, podobnie jak w latach poprzednich, będą realizowane transakcje sprzedaży akcji/udziałów spółek Skarbu Państwa. Jednak ze względu na coraz mniejszy zasób spółek w nadzorze, które mogą podlegać przekształceniom, bariery prywatyzacyjne występujące w nadzorowanych spółkach oraz kompleksową zmianę sposobu myślenia o nadzorze właścicielskim, polegającą na ukierunkowaniu na budowanie wartości aktywów

Skarbu Państwa, prywatyzacja będzie traktowana jako jedno z równorzędnych narzędzi obok innych rodzajów przekształceń własnościowych, które nie generują przychodów, takich jak np. komunalizacje, wniesienia czy konsolidacje. Tym niemniej, dobór trybów i terminów realizacji poszczególnych przekształceń będzie poprzedzony indywidualną analizą, dokonywaną tak, aby uzyskane efekty były jak najkorzystniejsze zarówno dla samych spółek, jak i dla budżetu państwa.

Należy podkreślić, że nadal nadrzędnym celem prowadzonych procesów prywatyzacyjnych będzie poprawa efektywności działania podmiotów, wzrost ich wartości, a w konsekwencji wzmocnienie ich konkurencyjności na rynku. Ponadto, istotnym obszarem działań, będą prace zmierzające do „wyjścia” ze struktur właścicielskich spółek, w których Skarb Państwa posiada udział mniejszościowy (poniżej 50%)¹, w tym „resztówkowy” (poniżej 10%) udział w kapitale danej spółki.

3.1. Zamierzenie prywatyzacyjne w 2016 r.

Wg stanu na dzień 24.07.2015 r. Minister Skarbu Państwa wykonywał prawa z akcji/udziałów w 546 spółkach, w tym w 229 prowadzących działalność (z wyłączeniem 89 spółek tylko z akcjami/udziałami pracowniczymi). W roku 2016 planowane jest objęcie przekształceniami własnościowymi 44 spółek, co stanowi 19,2% czynnych podmiotów w nadzorze MSP. Ww. spółki prowadzą działalność między innymi w takich sektorach jak: transport, otoczenie rolnictwa, przemysł maszynowy, lekki, drzewny i papierniczy, przedsiębiorstwa handlowe, jednostki usługowe. Podkreślić jednak należy, iż z 44 podmiotów planowanych do przekształceń w 2016 r. prawie 80% stanowią spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Wśród nich 28 to spółki, w których udział Skarbu Państwa w kapitale jest na poziomie poniżej 10% - tzw. „resztówki”. Działania prywatyzacyjne w przypadku tych ostatnich w znacznym stopniu uzależnione są od decyzji większościowych akcjonariuszy lub wspólników, co istotnie ogranicza możliwość ich zbycia. Wielokrotnie podejmowane próby prywatyzacji tych podmiotów w latach wcześniejszych zakończyły się niepowodzeniem, a w wielu przypadkach większościowy akcjonariusz/udziałowiec nie jest zainteresowany nabyciem pakietu Skarbu Państwa.

Poza planowanym zbyciem pakietów mniejszościowych, zakładane są także przekształcenia własnościowe jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w tym między innymi: Przedsiębiorstwa Produkcyjno - Handlowego Ferma-Pol Sp. z o.o., Hutmar S.A., Zakładu Artykułów Technicznych Artech Sp. z o.o. Pamiętać jednak należy, iż planowane zbycie akcji/udziałów może ulec przesunięciu w czasie lub zakończyć się niepowodzeniem ze względu na ryzyka, o których mowa w punkcie 2 niniejszego rozdziału.

¹ Z wyłączeniem spółek o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółek o istotnym znaczeniu, znajdujących się w nadzorze Ministra Skarbu Państwa.

Realizowane będą także procesy konsolidacji, wniesienia akcji/udziałów Skarbu Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego innych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Przykładem może tu być planowane wniesienie akcji (nieobjętych przez pracowników) Zakładów Tworzyw Sztucznych ARTGOS S.A. i Instytutu Wzornictwa Przemysłowego Sp. z o.o. do Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.

3.2. Rola programu Inwestycje Polskie w procesach przekształceń własnościowych

Na kształt realizowanych procesów przekształceń własnościowych będzie miała wpływ realizacja Programu Inwestycje Polskie (Program). W celu zintensyfikowania prac nad realizacją Programu oraz zwiększenia transparentności i efektywności zarządzania projektami inwestycyjnymi, spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A. (PIR S.A.) stała się podmiotem zarządzającym częścią portfela inwestycyjnego Funduszy Inwestycyjnych Zamkniętych Aktywów Niepublicznych administrowanych przez TFI BGK S.A., w trybie i na zasadach określonych w ustawie o funduszach inwestycyjnych.

Spółka realizuje we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) i TFI BGK projekt przekształcenia modelu biznesowego, polegający na rozpoczęciu świadczenia usług zarządzania funduszami inwestycyjnymi zamkniętymi i kontynuacji realizacji inwestycji poprzez te fundusze. Zgodnie z założeniami Programu, w oparciu o bezterminową zgodę Rady Ministrów z dnia 27.12.2012 r., zbyte mogą zostać kilkuprocentowe części pakietów spółek: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., PKO BP S.A., PZU SA po wniesieniu ich do BGK i/lub spółki PIR S.A. w zależności od zapotrzebowania na środki finansowe. Ostateczna wielkość pakietów akcji spółek, która zostanie wniesiona do PIR S.A. lub BGK uzależniona będzie od potrzeb finansowych związanych z zaangażowaniem w realizację projektów inwestycyjnych w ramach Programu. W tym miejscu należy podkreślić, iż we wszystkich trzech ww. spółkach, zapewniono docelowo utrzymanie przez Skarb Państwa kontroli poprzez zachowanie władztwa korporacyjnego bądź pakietu większościowego.

Tak więc środki finansowe ze sprzedaży akcji ww. spółek z udziałem Skarbu Państwa, które potencjalnie mogłyby stanowić przychody z prywatyzacji, mogą zostać wykorzystane do realizacji Programu.

3.3. Spółki o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz spółki o istotnym znaczeniu, znajdujące się w nadzorze Ministra Skarbu Państwa

Z ogólnej liczby nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa spółek wyodrębnione zostały 22 podmioty o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa. Wśród tych podmiotów znajdują się takie, które mogą odgrywać rolę liderów gospodarczych w procesie reindustrializacji polskiej gospodarki. W spółkach tych Skarb Państwa pozostanie właścicielem kontrolnych pakietów akcji lub zachowa władztwo korporacyjne. Są to podmioty

z takich branż jak: szeroko rozumiany sektor energetyczny (energetyka, paliwa, gaz), obronny, spółki działające w sektorze finansowym, zarządy portów morskich, surowcowe, przesyłowe, ale także media. Znajdują się tu także takie podmioty jak BGK, który pełni rolę instrumentu polityki państwa i wykonuje zadania zlecone przez Rząd na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 510, z późn. zm.) oraz Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., spółka będąca jednym z głównych instrumentów państwa wspierających działania na rzecz dostosowania polskiej gospodarki do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej, w tym wspierania innowacyjności.

W nadzorze Ministra Skarbu Państwa jest także 31 podmiotów o istotnym znaczeniu, których funkcjonowanie oraz możliwości przekształceń własnościowych określone są przez poszczególne strategie, przepisy prawa czy decyzje kierunkowe. Obie listy stanowią załącznik do „Priorytetów zarządzania portfelem podmiotów nadzorowanych przez MSP”.

4. Przychody z prywatyzacji oraz dochody z tytułu dywidend

W roku 2016 wartość planowanych przychodów z prywatyzacji wynosi 976 mln zł. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe przychody z prywatyzacji uzyskiwane będą ze zbycia akcji Skarbu Państwa poprzez GPW. Planowane zbycie 70,3% akcji Polskiego Holdingu Nieruchomości S.A. to ponad 77%² kwoty planowanych przychodów z prywatyzacji w 2016 r. Jednakże jak wcześniej podkreślono, zbywanie pakietów akcji spółek Skarbu Państwa na giełdzie uzależnione jest od sytuacji na rynku, bieżącego kursu akcji spółki itp. Obecnie trudno jest ocenić jak będzie kształtowała się sytuacja w 2016 r. na rynkach finansowych, w tym na rynku kapitałowym i z tego też względu przeprowadzenie transakcji może ulec przesunięciu w czasie. Uwzględniając powyższe, należy podkreślić iż możliwość przeprowadzenia wyżej opisanej transakcji giełdowej stanowi najbardziej istotne ryzyko związane z realizacją zaplanowanych przychodów z prywatyzacji.

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 2015 r. poz. 747, 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),

² Według kursu akcji na GPW na dzień opracowywania planu.

- 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 2015 r. poz. 121, 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 2015 r. poz. 677),
- 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 2015 r. poz. 1052).

Pozostałe środki przekazywane są do budżetu państwa.

Ponadto, zgodnie ze znowelizowaną ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji, w latach 2016 – 2018 przychody z prywatyzacji przekazywane mogą być również na dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w związku z przekazaniem środków na wypłaty jednorazowych odpraw pieniężnych wypłacanych w latach 2015 – 2018 pracownikom likwidowanych kopalń z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia. Kwoty planowanych przychodów z prywatyzacji przekazywanych na dochody Funduszu corocznie ustalać ma minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Jednocześnie wstępnie szacuje się, iż w 2016 r. dochody z tytułu dywidend uzyskanych ze spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa wyniosą 4,5 mld zł. Należy jednak

dodać, iż uzyskanie zakładanych dochodów uzależnione jest przede wszystkim od wyników finansowych spółek, realizowanych inwestycji, sytuacji rynkowej oraz w przypadku instytucji finansowych rekomendacji i indywidualnych zaleceń Komisji Nadzoru Finansowego.

Podkreślenia wymaga też fakt, iż realizacja zakładanego poziomu dochodów z tytułu dywidend uzależniona jest od faktycznie osiągniętego wyniku finansowego w stosunku do planowanego, sytuacji płynnościowej spółki, poziomu zadłużenia (poziomu długu netto do EBITDA), czy też planowanych przepływów operacyjnych lub inwestycyjnych.

5. Działania promocyjne

W ramach promocji procesów przekształceń własnościowych w 2016 r. planowane są działania w następujących obszarach:

- działania skierowane bezpośrednio do inwestorów na temat świadomego inwestowania na giełdzie – realizacja programu edukacyjnego „Akcjonariat Obywatelski”;
- działania 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;
- działania skierowane do absolwentów uczelni na temat programu stażowego „Budujemy wartość Polskiej gospodarki. Pracuj dla nas”;
- aktualizacja i rozbudowa zawartości merytorycznej strony internetowej MSP, ze szczególnym uwzględnieniem informacji z obszaru procesów przekształceń własnościowych, najważniejszych wydarzeń związanych z działalnością MSP.