

**Ludomir Handzel\***

## **DOCHODY Z PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW A DOCHODY Z KAPITAŁU SKARBU PAŃSTWA W LATACH 1991 – 2006**

### **INCOME RECEIVED FROM PRIVATISING STATE COMPANIES VERSUS INCOME FROM THE STATE TREASURY CAPITAL**

#### **Summary**

*The aim of this article is to compare income of the State Budget received from the Treasury capital and from privatising state companies between 1991 and 2006.*

*The article compares the income from privatisation and from dividend payments and obligatory payments on income from state-owned companies and one-man Treasury-owned companies, with special attention paid to the issue of the change of capital ownership in the process of privatisation. The issue is presented on a case study of income achieved from privatisation of PZU S.A. (The Common Insurance Plc) and the potential dividend which the State Treasury could have received from that capital group. The article also evaluates the change of attitude towards the problem of managing the state owned companies and other enterprises after 2005.*

#### **1. Uwagi wstępne**

Państwo jako właściciel może pobierać i pobiera pożytki z posiadanego majątku, m.in. z przedsiębiorstw państwowych oraz udziałów i akcji w spółkach. Jedną z form pobierania tych pożytków – choć jednorazową - jest sprzedaż (prywatyzacja). Drugą z form są dywidendy ze spółek, w których Skarb Państwa ma udziały lub akcje. Trzecia to wpłaty z zysku od – coraz mniejszej

---

\* mgr, Międzywydziałowe Studium Doktoranckie Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

liczby – przedsiębiorstw państwowych. Drugą i trzecią z form można uznać za tożsamą, jako dochody z kapitału Skarbu Państwa.

W maju 2007 r. gospodarka Polski jest w fazie wzrostu. Pojawił się nawet komunikat Ministerstwa Finansów odwołujący emisję bonów skarbowych w związku z rewelacyjną realizacją budżetu [www.mf.gov.pl]. Wyniki realizacji budżetu oraz prognozy makroekonomiczne wskazują na to, że Ministerstwo Finansów może być spokojne o realizację budżetu państwa w 2007 r. Rekordowe wpływy podatkowe powodują, że na plan dalszy w rozważaniach analityków schodzą „niepodatkowe źródła dochodów budżetu państwa”. Ważnym ich elementem są przychody z dywidend i wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych i spółek. Zdaniem autora jest to jedna z kluczowych pozycji, albowiem pobór dywidendy czy wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych są uprawnieniem akcjonariusza/wspólnika, wynikającym z jego kapitałowego zaangażowania w spółkę (lub w przedsiębiorstwo państwowe). Nie powoduje to zatem utraty władztwa nad majątkiem – co ma miejsce w sytuacji prywatyzacji. Państwo może po prywatyzacji liczyć jedynie na wpływy podatkowe od przedsiębiorstwa, którego wcześniej było właścicielem. W świetle wyników osiągniętych z tytułu prywatyzacji [L. Handzel 2005, s.198] oraz zmiany polityki rządu w tym zakresie po 2005 r. pojawia się problem badawczy: czy warto liczyć na korzyści osiągnięte z dywidendy i wypłat z zysku, czy lepiej prywatyzować licząc na doraźny przychód dla budżetu. Lub – szerzej patrząc na całość zagadnienia – jeśli prywatyzować, to w jaki sposób? Autor pragnie przeanalizować dochody z kapitału Skarbu Państwa w porównaniu z dochodami z prywatyzacji majątku państwowego [Analizą objęta jest jedynie prywatyzacja przedsiębiorstw i spółek Skarbu Państwa].

## **2. Dywidenda i wpłaty z zysku jako źródło dochodów budżetu Polski**

Tabela 1 pokazuje dochody budżetu państwa oraz udział w tych dochodach przychodów z prywatyzacji, a także dochodów z dywidend w latach 1991 – 2006. Omówienie przychodów z prywatyzacji doczekało się już wielu analiz, choć tylko nieliczni wskazują na koszty tego procesu oraz na fakt alokacji zasobów państwa w tym procesie. Główny cel prywatyzacji, za jaki uważa się zwiększenie efektywności gospodarowania, nie został w pełni osiągnięty [por. A. Szewc-Rogalska 2004, s.194-195]. Autorzy wprost werbalizują, iż rządzącym po 1990 r. chodziło o maksymalizowanie dochodów z prywatyzacji [A. Szewc-Rogalska 2004, s.184], a nie o osiągnięcie bardziej efektywnie działających struktur gospodarczych.

**Tabela 1.** Udział przychodów z prywatyzacji i dywidend w dochodach budżetu państwa w latach 1991 – 2006

Rok	Dochody budżetu państwa	Przychody z prywatyzacji	Udział przychodów z prywatyzacji w dochodach budżetu państwa	Dochody budżetu państwa z tytułu kapitału ogółem	Udział dochodów z kapitału w dochodach budżetu państwa
	(w mln zł)	(w mln zł)	(w %)	(w mln zł)	(w %)
1991	21 088,50	170,90	0,81	1 258,10	5,97
1992	31 277,50	484,40	1,55	848,10	2,71
1993	45 900,80	780,40	1,70	691,40	1,51
1994	63 125,20	1 594,90	2,53	599,50	0,95
1995	83 721,70	2 641,60	3,16	805,80	0,96
1996	99 674,50	3 749,80	3,76	1 225,10	1,23
1997	119 772,10	6 537,70	5,46	1 167,06	0,97
1998	126 559,90	7 068,70	5,59	1 000,77	0,79
1999	125 922,20	13 347,50	10,60	596,50	0,47
2000	135 664,00	27 181,80	20,04	929,65	0,69
2001	140 526,90	6 813,80	4,85	888,80	0,63
2002	143 519,80	2 859,70	1,99	637,10	0,44
2003	152 111,00	4 143,50	2,72	958,40	0,63
2004	156 281,00	10 254,00	6,56	1 810,40	1,16
2005	174 703,70	3 847,7 *)	2,20	3 161,50	1,81
2006	195 282,00	621,9 *)	0,32	4 045,23	2,07
Ogółem	1 815 130,80	87 628,70	4,83	20 623,41	1,14

\*) Bez potrąceń na fundusze (Reprywatyzacji, Rezerwy Poręczeniowe i Gwarancyjne SP, Restrukturyzacji, Skarbu Państwa, Nauki i Technologii Polskiej, Pracy)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, MSP i NIK.

Na szczególną uwagę w przedstawionych wynikach zasługuje fakt, iż dochody z prywatyzacji nie są drastycznie większe od dochodów z tytułu dywidend i wpłat z zysku (odpowiednio 4,83% do 1,14% w całości dochodów budżetowych).

Dane przedstawione w Tabeli 1 wskazują, iż polityka obecnie rządzącej koalicji [od 2005 r.] jest odmienna od polityki rządów po 1990 roku. Wpływy z prywatyzacji mają tendencję malejącą, natomiast Ministerstwo Skarbu położyło większy nacisk na uzyskiwanie dochodów z tytułu dywidend i podobnych (MSP jako właściciel częściej podejmuje decyzje o wypłacie dywidendy) .

### **3. Studium przypadku – Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.**

Szczególnie ciekawym przypadkiem sprywatyzowanej spółki należącej do Skarbu Państwa – w świetle potencjalnej polityki dywidendowej – jest Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. Wpływy z prywatyzacji narodowego ubezpieczyciela osiągnęły 3 mld złotych [1999 r.].

W procesie tej prywatyzacji (1999 r.) sprzedano Konsorcjum EUREKO BV - BIG BG S.A. 30% akcji, ale de facto oddano kontrolę nad grupą kapitałową PZU. Po prywatyzacji – w latach 2000-2006 – skumulowany zysk netto grupy PZU wyniósł 10 410 mln złotych [dane: PZU i „Rzeczpospolita”]. Jednak w tym roku – wg zapowiedzi Ministra Skarbu – ZWZA nie podejmie decyzji o wypłacie dywidendy, ponieważ MSP obawia się, że wypłacona dywidenda „mogłaby być wykorzystana przeciwko Skarbowi Państwa” [„Rzeczpospolita” 25.05.2007 r., nr 121, B5]. Wypłata dywidendy dla Skarbu Państwa w latach 2000-2006 – przy założeniu przeznaczenia 50% zysku na dywidendę - przyniosłaby budżetowi 5,2 mld złotych dochodów, czyli o 73% więcej niż Skarb Państwa uzyskał w procesie prywatyzacji. Oczywiście – w sytuacji rezygnacji z prywatyzacji – Skarb Państwa miałby nadal 100% akcji PZU S.A.

### **4. Zasady Skarbu Państwa w realizowaniu prawa do dywidendy – rok 2007**

Minister Skarbu Państwa 27 listopada 2006 roku określił zasady gospodarki kapitałami własnymi spółki, w której Skarb Państwa ma udziały lub akcje [„Wytyczne dla JSSP i Spółek z większościowym udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2006”] za rok 2006. Określił, iż Ministerstwo będzie kierowało się następującymi zasadami w realizowaniu poboru dywidendy:

- 1) Stosując indywidualne podejście do sytuacji w konkretnej spółce w procesie decyzyjnym będą brane przede wszystkim pod uwagę:
  - a) konieczność pokrycia nierozliczonej straty z lat ubiegłych, plany inwestycyjne wynikające z długookresowej strategii przyjętej przez Radę Nadzorczą lub innych szczegółowych dokumentów np. planu rozwoju, programu restrukturyzacji, biznes- planu przedsięwzięcia itp.;
  - b) stopień zaawansowania procesów prywatyzacyjnych; regułą powinno być pobieranie zwiększonej dywidendy w spółkach, w których procesy te są zaawansowane;
  - c) poziom zadłużenia spółki.
- 2) Walne Zgromadzenie odstępuje od poboru dywidendy, gdy:
  - a) suma strat z lat poprzednich wykazana w bilansie spółki jest wyższa od kwoty osiągniętego zysku netto za rok obrotowy,

- b) Skarb Państwa przekazuje spółce w danym roku pomoc finansową (dotację), poręcza kredyty lub umarza długi.
- 3) Walne Zgromadzenie może odstąpić od poboru dywidendy w całości lub w części w uzasadnionym przypadku, w szczególności, gdy organy spółki wnioskuje o przeznaczenie całości lub części zysku netto na kapitał zapasowy lub kapitał rezerwowy (z wyraźnym przeznaczeniem na cele rozwojowe – wzrost niefinansowych aktywów trwałych), ze wskazaniem na konkretne projekty i zadania wynikające z przyjętej przez Radę Nadzorczą strategii rozwoju i przypadające zgodnie z tą strategią na konkretny rok obrotowy.
- 4) Po przeanalizowaniu wniosku spółki i zweryfikowaniu jego zasadności podejmuje się decyzje w sprawie pobrania dywidendy. Wysokość dywidendy ustala się z uwzględnieniem takich wskaźników, jak:
- a) Stopa zwrotu z kapitału, liczona od zysku netto, ale także dla osiągniętego zysku operacyjnego przy porównaniu uzyskanej stopy zwrotu dla określonego przedsiębiorstwa do średniej w nadzorowanej branży;
  - b) Wskaźnik rentowności liczony w stosunku do zysku operacyjnego. Odniesienie do zysku operacyjnego pozwoli na bardziej precyzyjne określenie, jaki wynik spółka osiąga z podstawowej działalności gospodarczej i wykluczenie zmian spowodowanych zdarzeniami jednorazowymi;
  - c) Wskaźniki ROA, ROE (stopy zwrotu z aktywów i kapitału własnego), których porównanie do bankowych stóp procentowych od pożyczonych środków finansowych powinno wskazywać na efektywność gospodarowania w spółce;
  - d) Wskaźniki płynności, które jeśli wskazują wartości znacznie przewyższające wartości uznane za optymalne w branży (np. przez audytorów badających sprawozdanie finansowe), powinny spowodować przeanalizowanie powodów gromadzenia nadmiernych ilości środków finansowych w spółce.

Pobór dywidendy jest szczególnie uzasadniony, gdy znaczna część zysków spółek wynika z działania czynników zewnętrznych (np. w przypadku spółek surowcowych – jeśli wzrost zysków wynikał w zdecydowanej części nie z działalności zarządów spółek, lecz ze wzrostu cen surowców na świecie). Czynnikiem przemawiającym za zwiększeniem dywidendy jest także brak strategii rozwoju spółki.

Zasady te określają w jasny i czytelny sposób politykę właściciela, jakim jest państwo wobec spółek, których jest właścicielem i pozostawia niewielki margines na doraźne decyzje, najczęściej polityczne, nastawione na realizowanie doraźnych celów, takich jak finansowanie deficytu budżetowego.

## 5. Plany prywatyzacyjne na rok 2007

Rząd planuje przychody z prywatyzacji w 2007 r. na poziomie 3,0 mld zł, z czego do budżetu państwa trafi 2,3 mld zł, a w gestii Ministra Skarbu Państwa pozostanie kwota 700 mln, która może być przeznaczona na:

- koszty restrukturyzacji branż i podmiotów przed prywatyzacją,
- rezerwę reprivatyzacyjną,
- koszty prywatyzacji i inne zadania MSP,
- Fundusz Nauki i Technologii Polskiej i inne fundusze.

Natomiast z tytułu dywidend uzyskanych ze spółek nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa dochody mają wynieść 3,5 mld zł w 2007 r.

Minister Skarbu Państwa deklaruje, iż rok 2007 będzie niejako rokiem uporządkowywania struktury własnościowej spółek i przedsiębiorstw [Ministerstwo Skarbu Państwa, Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r., s.3] oraz zasad rządzących realizacją zadań z zakresu dominium państwa. Podstawowe kierunki resort skarbu określił następująco:

- gruntowna restrukturyzacja i modernizacja podmiotów tego wymagających,
- monitorowanie i egzekwowanie zobowiązań inwestorów (jeden z tematów „od zawsze” zaniedbywanych w MSP),
- uchwalenie przez Sejm ustawy o nadzorze nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwami państwowymi,
- scentralizowanie nadzoru nad mieniem państwowym w rękach Ministra Skarbu Państwa,
- przyjęcie programu sprzedaży tzw. „resztówek”,
- stworzenie regulacji umożliwiających prywatyzację poprzez podwyższanie kapitału zakładowego w spółkach,
- komercjalizacja pozostałych przedsiębiorstw państwowych,
- zmiana polityki informacyjnej nt. prywatyzacji [na podstawie danych MSP].

## 6. Uwagi końcowe. Prywatyzować czy czerpać korzyści zkapitału?

Sądzę, że ze względu na stabilizację dochodów budżetowych w 2007 r. [„Rzeczpospolita” 16.05.2007 r.] występuje historyczna możliwość weryfikacji dotychczasowej polityki państwa w stosunku do przedsiębiorstw państwowych oraz spółek, w których Skarb Państwa ma swoje akcje lub udziały. Prywatyzacje nie muszą być już dostarczycielem szybkiego pieniądza służącego do załatania „dziury budżetowej”. Nie muszą, tym bardziej, że jak wskazują dane doty-

czące udziału dochodów z prywatyzacji w budżecie państwa nigdy nie były one znaczące [L. Handzel 2005, s.198 i dalsze]. Prywatyzacja

w znaczący sposób uszczupliła majątek, którego właścicielem jest państwo, czyli także zmniejszyła możliwości osiągania pożytków w postaci dywidendy i wpłat z zysku. Informacje napływające ze sfer rządowych wskazują, iż obecnie celem będzie osiągnięcie celu makroekonomicznego (w postaci zmiany struktury na bardziej pożądaną) i mikroekonomicznego (w postaci wzrostu efektywności przedsiębiorstw), a w świetle osiągnięcia dochodów budżetowych proces prywatyzacji będzie bardziej nastawiony na uzyskanie wyższej ceny, nawet jeśli potrwa dużo dłużej [„Rzeczpospolita” 21.05.2007 r., nr 117, B2]. Rząd nie chce prywatyzować spółek strategicznych. Celem rządu jest także podniesienie wartości akcji i udziałów poprzez konsolidację w tzw. holdingach narodowych, jednocześnie rząd dąży do wyprzedania „resztówek”, z których chce uzyskać w 2007 r. większość z ok. 3 mld przychodów z prywatyzacji, przewidzianych w ustawie budżetowej [Tamże].

Szkoda, że dziś, kiedy państwo oddało kontrolę nad PKN Orlen S.A., Pekao S.A., PZU S.A., Telekomunikacją Polską S.A. i wieloma innymi spółkami oraz przedsiębiorstwami państwowymi, coraz bliższe prawdy stają się słowa A. Sadowskiego, który stwierdził, iż „...największym bogactwem Polski jest dziś praca” [„Przegląd Organizacji” 2005, nr 2,s.5]. Pozostawienie w rękach państwa dużych narodowych przedsiębiorstw (holdingów) umożliwiłoby osiągnięcie dochodów budżetowych z dywidend oraz realizację polityki gospodarczej. Konieczne byłoby w wielu przypadkach przeprowadzenie głębokiej restrukturyzacji w płaszczyznach kapitału, zarządzania, zatrudnienia, rozwoju. Efekt jednak dla Polski byłby zgoła odmienny od szybkiej prywatyzacji. Państwo pozostałoby właścicielem majątku i miałoby perspektywę pobierania pożytków z akcji i udziałów przez lata.

## Literatura

1. Borowiecki R., Jaki A., *Restrukturyzacja w okresie transformacji gospodarczej. Instrumenty –Przebieg -Efekty*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Warszawa-Kraków 2005.
2. Bałtowski M., *Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
3. Świeczewska, *Wpływ prywatyzacji na zmiany efektywności gospodarowania w przemyśle*, „Gospodarka Narodowa” 2004 nr 5-6.
4. *Komunikat w sprawie odwołania przetargu bonów skarbowych w dniu 21 maja 2007 r.* – [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (data odczytu 21.05.2007 r.).

5. Handzel L., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jako źródło dochodów budżetu Polski*, (w:) *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji i rosnących wymagań konsumenta*, pod red. A. Nalepki, WSB - NLU 2005.
6. Szewc - Rogalska, *Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
7. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Wytyczne dla JSSP i Spółek z większościovym udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2006*.
8. Chomątowska B., *Prywatne jest lepsze*, „Rzeczpospolita” 21.05.2007 r., nr 117.
9. Głapiak E., *Podatki zalały kasę państwa*, „Rzeczpospolita” 16 maja 2007 r., nr 113.
10. Teresiński D., *Stoi na stacji lokomotywa*, „Przegląd Organizacji” 2005 r., nr 2.
11. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r.*, Warszawa 2007 r.
12. GUS- *Roczniki Statystyczne*.
13. NIK – *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach:1996 – 2005*.
14. MSP – [www.msp.gov.pl](http://www.msp.gov.pl) (data odczytu 20.05.2007 r.)
15. MF - [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (data odczytu 21.05.2007 r.)