

**Rafał Nagaj**

Uniwersytet Szczeciński

---

## PROCESY PRYWATYZACYJNE W SEKTORZE ENERGETYCZNYM A FINANSE PUBLICZNE W POLSCE

---

**Streszczenie:** Od końca lat 90. energetyka w Polsce przechodzi silne przeobrażenia przez procesy restrukturyzacyjne, konsolidacyjne i prywatyzacyjne. Zmiany właścicielskie podyktowane są z jednej strony chęcią kreowania konkurencji na rynku, a z drugiej – potrzebą wsparcia finansowego przedsiębiorstw, które stoją w obliczu potężnych inwestycji związanych z odbudową potencjału wytwórczego i sieciowego. Zmiany właścicielskie przebiegały dotąd bardzo powoli, były wielokrotnie zawieszane lub anulowane. Impulsem do postępu w tych działaniach okazały się potrzeby pożyczkowe państwa. W obliczu załamania gospodarczego na rynkach światowych rosnąć zaczął deficyt i dług sektora finansów publicznych w Polsce. Artykuł ukazuje, jak stan finansów publicznych determinuje procesy prywatyzacyjne w sektorze energetycznym w Polsce.

**Słowa kluczowe:** energetyka, prywatyzacja, kryzys gospodarczy, budżet państwa, finanse publiczne.

### 1. Wstęp

Polska była jedynym krajem w Unii Europejskiej, który podczas światowego kryzysu gospodarczego wywołanego zawirowaniami na rynkach finansowych nie zanotował spadku produktu krajowego brutto. Mimo tego sukcesu, negatywne konsekwencje gospodarcze nie ominęły Polski, gdyż wzrosło bezrobocie, przyśpieszają procesy inflacyjne oraz niebezpiecznie wzrosło zadłużenie państwa. Starając się zapobiec przekroczeniu konstytucyjnych progów ostrożnościowych, rząd podejmuje działania mające na celu obniżenie deficytu budżetowego i długu publicznego.

Celem artykułu jest prezentacja, jak sytuacja finansów publicznych w Polsce determinuje przekształcenia własnościowe w sektorze energetycznym. Celowi temu służy analiza stanu finansów publicznych w Polsce, tempa procesów prywatyzacyjnych i przekształceń w energetyce. W pierwszej części artykułu przedstawiono politykę energetyczną w Polsce, jej główne kierunki i założenia, po czym zaprezentowano stan przekształceń konsolidacyjnych i prywatyzacyjnych w energetyce. Dalsza część artykułu dotyczy analizy stanu finansów publicznych w Polsce, poziomu przychodów z prywatyzacji oraz udziału sektora energetycznego w ich generowaniu.

Pracę kończy podsumowanie będące zbiorem wniosków płynących z artykułu. W pracy wykorzystane zostały dane Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa i Agencji Rynku Energii oraz literatura z omawianego obszaru tematycznego.

## 2. Polityka energetyczna państwa

Zgodnie z art. 1 pkt 2 ustawy *Prawo energetyczne*<sup>1</sup> podstawowym celem polskiej polityki energetycznej jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopoli, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów.

Główne kierunki rozwoju polityki energetycznej w Polsce określone zostały w „Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 roku”, następnie w „Polityce energetycznej Polski do 2025 roku”, a aktualnie obowiązującym dokumentem jest „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”<sup>2</sup>. Do głównych priorytetów polityki energetycznej w Polsce zalicza się:

- poprawę efektywności energetycznej,
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- tworzenie konkurencyjnego rynku energii,
- wprowadzenie energetyki jądrowej jako elementu dywersyfikacji struktury wytwarzania energii,
- promocję odnawialnych źródeł energii w Polsce i wzrost ich wykorzystywania,
- ochronę środowiska przed negatywnymi skutkami oddziaływania procesów energetycznych.

O realizację polityki energetycznej dba minister właściwy do spraw gospodarki, natomiast zadania regulacyjne w odniesieniu do sektora prowadzi centralny organ administracji publicznej, jakim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Zmiany w energetyce zachodzą bardzo powoli, a działania państwa skupiają się głównie na elektroenergetyce, która jest podsektorem, gdzie program rozwoju sektora przebiega najsprawniej. W gazownictwie istnieje jeden dominujący podmiot – PGNiG SA, który został poddany procesowi prywatyzacyjnemu przez sprzedaż części akcji na rynku giełdowym w 2005 r., natomiast ciepłownictwo ze względu na charakter działalności pozostaje w dużym stopniu rynkiem lokalnym.

Szczegółowo program rozwoju sektora elektroenergetycznego określony został w „Programie dla elektroenergetyki”<sup>3</sup>, gdzie określa się trzy główne priorytety dla

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.

<sup>2</sup> Polityka energetyczna Polski do 2030 r. przyjęta została w drodze uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.

<sup>3</sup> *Program dla elektroenergetyki* z dnia 27 marca 2006 roku opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęty przez Radę Ministrów 28 marca 2006 r.

rządu: stworzenie konkurencyjnych rynków energii, zbudowanie silnych koncernów zdolnych do konkurencji na rynkach międzynarodowych oraz przejrzystość regulacyjną poprzez implementację prawodawstwa wspólnotowego i tworzenie zrozumiałego i spójnego prawa.

**Tabela 1.** Struktura wieku elektrowni oraz ilość nowych mocy przekazywanych do eksploatacji w energetyce w Polsce według stanu na koniec 2009 r.

Struktura elektrowni ciepłych zawodowych w Polsce według lat pracy							
Wiek turbozespołów	Do 5 lat	6-10 lat	11-15 lat	16-20 lat	21-25 lat	25-30 lat	powyżej 30 lat
Liczba	22	52	20	12	13	25	184
Moc (MW)	1669	2491	1771	1282	3242	3568	16787
Struktura	5,42%	8,08%	5,75%	4,16%	10,52%	11,58%	54,49%
Nowe moce przekazane do eksploatacji w energetyce polskiej							
Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Moc zainstalowana (MW)	250	114	174	197	732	813	

Źródło: *Statystyka elektroenergetyki polskiej*, ARE, Warszawa 2010, s. 53 i 68.

Podstawowym problemem, przed jakim stoi elektroenergetyka, jest odnowienie aparatu wytwórczego i budowa nowych elektrowni przy jednoczesnej ochronie odbiorców końcowych przed nadmiernym wzrostem cen energii elektrycznej. W dużym stopniu przestarzały majątek wytwórczy i sieciowy powoduje, że bezpieczeństwo dostaw energii w długim okresie jest zagrożone. Przy zainstalowanych w Polsce mocach na poziomie ok. 33 000 MW i założeniu średniego okresu życia eksploatacyjnego instalacji na poziomie 35 lat średnio rocznie powinno powstawać ok. 900-1000 MW nowych instalacji wytwórczych. W chwili obecnej w Polsce około połowa elektrowni (zob. tab. 1) dysponuje instalacjami, które bądź to winny być już wyłączone z eksploatacji, bądź wkrótce będą wyłączane. Przez wiele lat w Polsce nie budowano elektrowni, a te istniejące pochodzą jeszcze z lat 70. XX wieku. Inwestycje modernizacyjne, dokonywane w latach 90. XX wieku i w bieżącym dziesięcioleciu, wydłużyły okresy eksploatacyjne bloków energetycznych, jednak nadal pozostaje potrzeba odnowy aparatu wytwórczego. W zasadzie dopiero wejście Polski do Unii Europejskiej i narzucone liczne limity środowiskowe odnośnie do emisji zanieczyszczeń spowodowały, że zaczęto dostrzegać niezbędność potężnych inwestycji w energetyce polskiej i budowy nowych elektrowni. W 2008 i 2009 r. po raz pierwszy od wielu lat zaczęło przybywać nowych bloków energetycznych w granicach 800 MW rocznie (zob. tab. 1), ale i tak są to ilości niewystarczające.

Niestety, budowa nowych elektrowni jest bardzo kosztowna, dlatego spółki wytwórcze nie dysponują wystarczającą ilością własnych środków finansowych na inwestycje. Banki tymczasem nie są chętne udzielać wielomiliardowych kredytów, jeśli przedsiębiorstwa nie mają zagwarantowanych umów długoterminowych na

**Tabela 2.** Średnie ceny sprzedaży energii elektrycznej przez spółki wytwórcze

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Średnia cena (zł/MWh)	143,83	139,08	137,78	138,46	142,79	155,71	195,59
Zmiana (w %)	–	–3,30	–0,93	0,49	3,13	9,05	25,61

Źródło: Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2007 r., URE, Warszawa 2008, tab. 6, s. 14; Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2009 r., URE, Warszawa 2010, tab. 8, s. 17.

sprzedaż energii<sup>4</sup>. Potrzeby inwestycyjne energetyki w Polsce spowodowały, że główny nacisk w polityce energetycznej położony został na procesy restrukturyzacyjne i konsolidacyjne, aby utworzyć silne podmioty zdolne zaciągać zobowiązania kredytowe. Jak pokazuje jednak praktyka, przedsiębiorstwa wytwórcze, które budują nowe bloki energetyczne, zmuszone są przerzucać te koszty w całości na odbiorców, w postaci żądania wyższych cen za energię. Warto zauważyć, iż lata 2008-2009 charakteryzujące się przyrostem oddawania do eksploatacji nowych mocy to okres znacznej dynamiki wzrostu cen energii produkowanej przez spółki energetyczne (zob. tab. 2)<sup>5</sup>.

### 3. Procesy restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne w sektorze energetycznym

Lata 90. XX wieku to okres podziału elektroenergetyki na przesył, wytwarzanie i dystrybucję oraz komercjalizacji przedsiębiorstw. Następnie następowały procesy kształtowania podsektorów w tych obszarach działalności i tworzenia podsektora obrotu energią. Z chwilą wejścia Polski do UE nastąpił obowiązek implementacji prawodawstwa unijnego i kreowania konkurencji w sektorze. W międzyczasie następowały liczne zmiany w programach restrukturyzacyjnych. W 2006 r. opracowano „Program dla elektroenergetyki” i na jego podstawie w ostatnich latach przeprowadzane były i są wszelkie działania. Do najważniejszych należą:

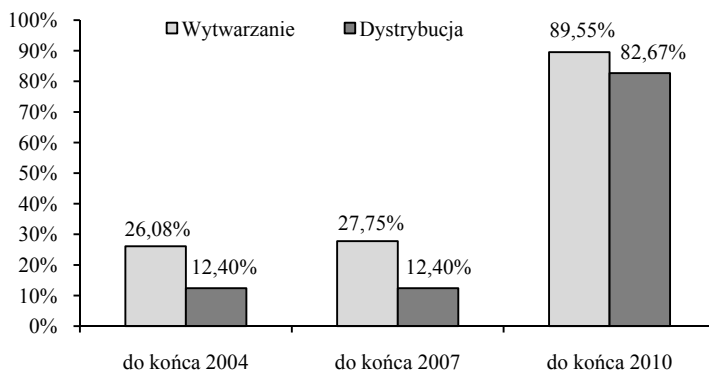
- wydzielenie operatora systemu przesyłowego i powołanie spółki PSE-Operator,
- rozdzielenie prawne i organizacyjne działalności obrotu od działalności sieciowej i wydzielenie operatorów systemów dystrybucyjnych,
- utworzenie czterech grup energetycznych w wyniku konsolidacji istniejących przedsiębiorstw: Enea SA, Energa SA, Tauron Polska Energia SA i PGE Polska Grupa Energetyczna SA,

<sup>4</sup> Warto wspomnieć, iż po wejściu Polski do UE główny wysiłek w rozwijaniu konkurencji na rynku energii położony został na likwidację kontraktów długoterminowych (tzw. KDT), które zawierane były w latach 1994-1998 przez elektrownie z PSE SA na sfinansowanie inwestycji modernizacyjnych w elektrowniach. Obecnie tzw. problem KDT-ów został rozwiązany i rynek jest w większości pozbawiony owych długoterminowych umów.

<sup>5</sup> Nadmienić należy, że szybkie wzrosty cen surowców na świecie, spowodowane polityką anty-kryzysową państw wysoko rozwiniętych, obserwowane są dopiero od połowy 2009 r., co w latach 2008-2009 nie było jeszcze uwzględnione w cenach energii finalnej.

- zdecydowanie się na konsolidację pionową, w ramach której dominującym podmiotem w sektorze ma być PGE SA, w którym większościowy pakiet posiada Skarb Państwa, zaś w grupie energetycznej Tauron PE SA Skarb Państwa ma zachować pakiet kontrolny,
- zliberalizowanie rynku energii poprzez wprowadzenie w życie zasady dostępu stron trzecich do sieci (tzw. TPA) i rozwiązanie kwestii kontraktów długoterminowych pomiędzy wytwórcami a PSE SA.

Ponadto zaplanowano przeprowadzenie procesów prywatyzacyjnych w ciepłownictwie i elektroenergetyce, które miały odbywać się w latach 2006-2008. W praktyce jednak procesy te przebiegały znacznie wolniej, niż planowano, gdyż wielokrotnie były one zaczynane i przerywane lub upływało kilka lat od momentu zawarcia umowy sprzedaży do czasu przeniesienia prawa własności. W konsekwencji do czasu wejścia Polski do UE sprywatyzowane (w części lub całości) zostały zaledwie dwie spółki dystrybucyjne<sup>6</sup>, cztery elektrownie zawodowe i dziesięć elektrociepłowni, a w okresie od początku 2005 r. do końca roku 2007 były prowadzone przede wszystkim działania konsolidacyjne. Jedynymi spółkami w tym okresie, które sprywatyzowano, były: Zespół Elektrociepłowni w Łodzi, w którym w 2005 r. przeprowadzono prywatyzację pośrednią poprzez zbycie 85% akcji, oraz PGNiG SA, w którym w 2005 r. podwyższono kapitał zakładowy, a następnie upubliczniono na giełdzie pakiet akcji (Skarb Państwa nadal posiada ponad 84,75% akcji). Reszta nowych prywatyzacji została przeprowadzona dopiero w okresie 2008-2010, kiedy z powodu światowego



**Rys. 1.** Udział spółek energetycznych w Polsce, które poddane zostały procesowi prywatyzacyjnemu według stanu mocy zainstalowanej (wytworzenie) i liczby odbiorców (dystrybucja) na koniec 2009 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARE w: *Statystyka elektroenergetyki polskiej 2009*, ARE, Warszawa 2010, s. 75-77 i 110.

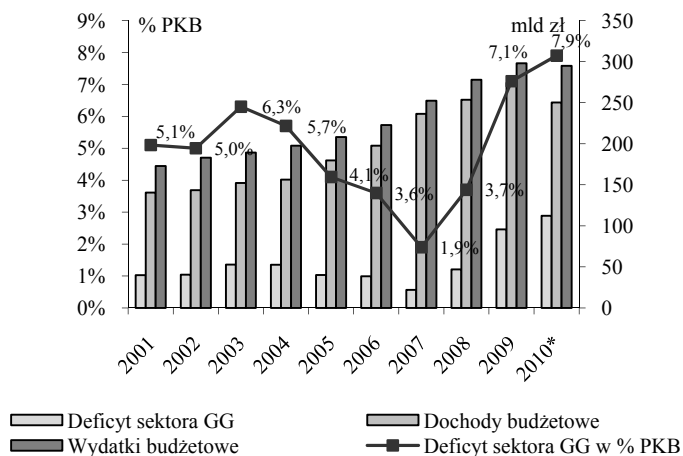
<sup>6</sup> Warto zauważyć, iż na koniec 2004 r. Stoen Stołeczny ZE SA i Górniośląski ZE SA obsługiwali odpowiednio 820,8 tys. i 1101,4 tys. osób, co stanowiło wówczas jedynie 12% ogółu odbiorców w skali kraju. Dane patrz: *Statystyka elektroenergetyki polskiej 2004*, ARE, Warszawa 2005, s. 105-106.

kryzysu finansowego znacznie pogorszyły się warunki do przeprowadzania zmian własnościowych. Pomimo jednak tych niesprzyjających warunków nastąpiło znaczne przyspieszenie działań prywatyzacyjnych w energetyce. W 2008 r. upubliczniono m.in. Eneę SA, która na Giełdzie Papierów Wartościowych uzyskała ok. 1,9 mld zł. W 2009 r. przeprowadzona została prywatyzacja największej spółki energetycznej – PGE Polska Grupa Energetyczna SA, która z emisji akcji uzyskała blisko 6 mld zł. Ponadto zakończone lub kontynuowane były prywatyzacje m.in. Górnośląskiego Zakładu Energetycznego SA, Vattenfall Heat Poland SA, Zespołu Elektrociepłowni Wrocławskich Kogeneracja SA czy Dalkia Polska SA. W 2010 r. przeprowadzono zaś upublicznienie na GPW drugiej pod względem wielkości spółki energetycznej Tauron Polska Energia SA, której IPO wynosiło 4,2 mld zł.

Ostatnie trzy lata spowodowały, że obecnie prawie wszystkie grupy energetyczne zajmujące się wytwarzaniem i dystrybucją energii poddane zostały procesowi prywatyzacji (zob. rys. 1). W części z nich Skarb Państwa nadal ma pakiety kontrolne akcji, jednak w latach 2008-2010 sprywatyzowano więcej przedsiębiorstw niż w ciągu poprzednich dziesięciu lat, pomimo trwania załamania gospodarczego w krajach wysoko rozwiniętych systemów gospodarczych. Owo przyspieszenie prywatyzacyjne w Polsce tłumaczyć można pogarszaniem się stanu finansów sektora publicznego.

#### 4. Stan finansów publicznych w Polsce

Sytuacja makroekonomiczna Polski na tle innych państw Unii Europejskiej jest dobra. Od 1992 r. nieprzerwanie notowana jest dodatnia dynamika realnego produktu krajowego brutto, w czym Polska jest wyjątkiem. Światowy kryzys gospodarczy od-



\*wstępne szacunki

**Rys. 2.** Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (według metodologii ESA 95) w latach 2001-2010

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

cisnął jednak swe ujemne piętno na finansach publicznych. Od 2008 r. notowany jest w Polsce znaczny przyrost deficytu sektora finansów publicznych (zob. rys. 2). Szczególnie niebezpiecznie wysokie jego rozmiary obserwowane były w latach 2009-2010, kiedy deficyt przekraczał 7% PKB, a nadwyżka wydatków nad dochodami wynosiła ok. 100 mld złotych rocznie. W okresie poprzedniego spowolnienia gospodarczego z lat 2001-2003 deficyt finansów publicznych także rósł, jednak osiągał on wówczas jedynie połowę obecnego zadłużenia, a w relacji do PKB było to tylko 6,3%.

Jedną z głównych przyczyn deficytu finansów publicznych jest ujemne saldo budżetu państwa, które w 2010 r. wyniosło 44,6 mld zł. W 2010 r. nastąpił po raz pierwszy spadek dochodów budżetowych przy wzroście wydatków. Powoduje to oczywiście rosnące potrzeby pożyczkowe państwa.

**Tabela 3.** Finansowanie deficytu budżetu państwa

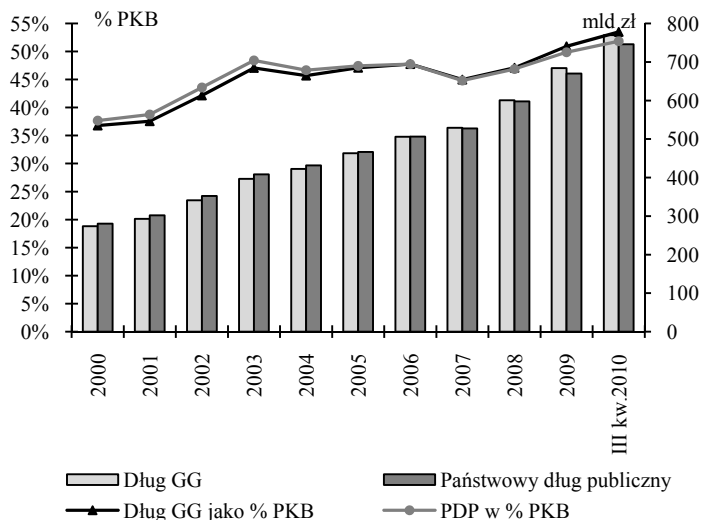
Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Deficyt budżetowy, ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz prefinansowania (mln zł)										
Ogółem, w tym:	32358,3	39402,6	37043,0	47041,9	38580,6	42202,6	31940,5	45508,9	48730,2	55069,9
Deficyt budżetowy	32358,3	39402,6	37043,0	41417,1	28360,7	25063,1	15956,4	24346,2	23845,0	44591,3
Ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania	–	–	–	4691,5	9804,8	14474,1	14825,2	18890,2	20517,1	–
Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE	–	–	–	933,3	415,0	2665,3	1159,0	2272,5	4368,1	10478,6
Źródła finansowania deficytu, ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz prefinansowania (mln zł)										
Źródła krajowe, w tym:	43670,8	35954,6	31081,4	40906,4	26550,1	35297,4	27053,3	41982,2	30173,9	23832,3
Saldo sprzedaży i wykupu pap. wart.	37611,9	36358,6	34339,3	36885,8	26729,7	40438,1	28718,5	35926,9	39944,7	41430,9
Źródła zagraniczne	-11312,	3448,0	5961,6	3124,7	12030,5	6905,2	4887,2	3526,7	18556,3	31237,6
Środki z funduszy strukturalnych	–	–	–	3010,8	–	–	–	–	–	–

\*wstępne dane

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Deficyt budżetowy i inne potrzeby pożyczkowe finansuje się głównie ze źródeł krajowych (zob. tab. 3), choć w latach 2009-2010 nastąpił bardzo duży wzrost źródeł zagranicznych. Do 2008 r. w niewielkim stopniu korzystano ze źródeł zagranicznych, natomiast kolejne dwa lata spowodowały całkowitą zmianę i w 2010 r. zagraniczne podmioty w większym stopniu niż krajowe finansowały ujemne saldo budżetu państwa. Podstawowym sposobem finansowania deficytu budżetowego jest sprzedaż papierów wartościowych, głównie obligacji. Finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa powoduje zatem, że rośnie dług publiczny. Przyrost ten następuje zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak i w relacji do PKB.

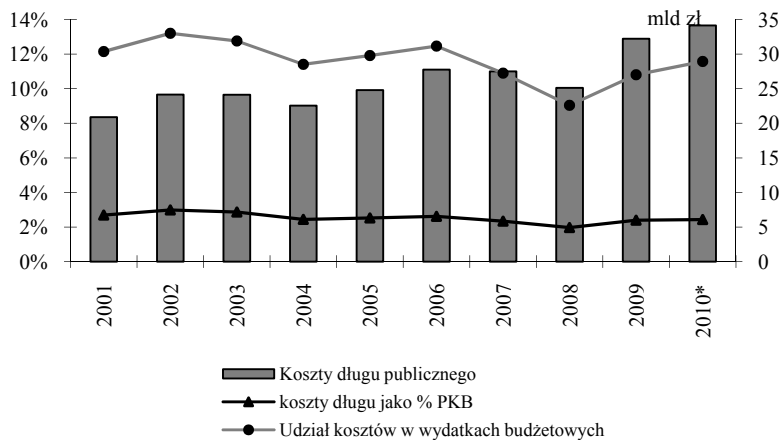




Rys. 3. Państwowy dług publiczny i dług dla sektora General Government w Polsce w latach 2000-2010

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Na koniec III kwartału 2010 r. dług sektora finansów publicznych liczony dla sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 770 mld zł (zob. rys. 3), zatem do końca 2010 r. będzie wynosił ok. 800 mld zł, co stanowi ok. 54% PKB. Dług sektora finansów publicznych liczony jako państwowy dług publiczny jest na



\*wstępne dane

Rys. 4. Wysokość wydatków na obsługę długu publicznego w Polsce w latach 2001-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



zbliżonym poziomie, tym samym Polska zbliżyła się do drugiego progu ostrożnościowego, tj. 55% PKB<sup>7</sup>. Przekroczenie progu ostrożnościowego wymagałoby od rządu znacznego cięcia wydatków budżetowych, zamrożenia wynagrodzeń w sferze budżetowej czy ograniczenia waloryzacji rent i emerytur do wskaźnika inflacji. Poza samym poziomem niepokojące jest także tempo przyrostu długu publicznego, co powoduje, że szybko zbliżamy się do relacji 60% PKB, gdy, poza przekroczeniem trzeciego progu ostrożnościowego, naruszymy kryterium z Maastricht uprawniające do ubiegania się o wejście do strefy euro.

Warto zauważyć, iż koszty obsługi długu publicznego stale kształtują się na poziomie ok. 2,4% PKB (zob. rys. 4). Co ważne, z powodu przyrostu deficytu budżetowego od 2008 r. obserwuje się wzrost udziału wydatków związanych z obsługą długu publicznego w całkowitych wydatkach budżetu państwa. W 2010 r. wynosiły one 11,6%, a w 2011 r. przewiduje się jeszcze dalszy wzrost wydatków na obsługę długu publicznego<sup>8</sup>, co oznaczać będzie coraz większe trudności w jego obsłudze.

## 5. Przychody z prywatyzacji w gospodarce polskiej i w sektorze energetycznym

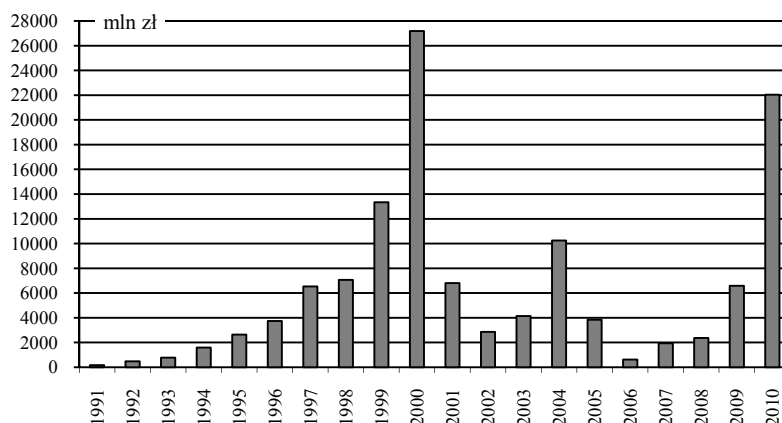
W sytuacji dużych problemów fiskalnych z szybko rosnącym deficytem budżetowym i długiem sektora finansów publicznych, w którym dominuje zadłużenie sektora rządowego<sup>9</sup>, rząd Polski musi szukać innych sposobów na finansowanie potrzeb pożyczkowych. Tym sposobem, nieobciążającym długu, jest prywatyzacja. W okresie natomiast kryzysu gospodarczego na rynkach światowych sprzedaż majątku Skarbu Państwa nie wydaje się racjonalnym pomysłem, gdyż utrudnione jest poszukiwanie potencjalnych inwestorów i osiąganie wysokich wycen przedsiębiorstw. Ponadto procesy prywatyzacyjne w Polsce przebiegały dotąd dość powoli i w dużym stopniu towarzyszyły im opory polityczne i społeczne.

Praktyka gospodarcza Polski pokazuje tymczasem, że okresy gorszej koniunktury ekonomicznej to czas przyspieszenia procesów prywatyzacyjnych i wzrostu wpływów z tego tytułu (zob. rys. 5). Po 2004 r. prywatyzacja przebiegała bardzo powoli, dopiero lata 2009-2010 spowodowały bardzo duże przyspieszenie. Potwierdzeniem jest fakt, że w latach 2003-2007 liczba przedsiębiorstw, które podlegały przekształceniom własnościowym, nie osiągała poziomu stu, natomiast w samym roku 2010 sprywatyzowano aż 224 spółki. Ponadto w 2010 r. przychody wyniosły 22 mld zł, co jest drugim wynikiem w historii przekształceń własnościowych w Polsce (tylko w 2000 r. było więcej – 27 mld zł).

<sup>7</sup> Zob. art. 86 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

<sup>8</sup> Zgodnie z ustawą budżetową wydatki na obsługę długu publicznego mają wynieść 38,43 mld zł, co stanowi 12,3% całkowitych wydatków budżetowych planowanych na poziomie 313,34 mld zł. Szerzej zob.: Załącznik nr 2 str. 1 do Ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.

<sup>9</sup> Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów na koniec III kwartału 2010 r. zadłużenie sektora rządowego wynosiło 698,6 mld zł przy państwowym długu publicznym na poziomie 746,1 mld zł.



**Rys. 5.** Przychody z prywatyzacji w Polsce w latach 1991-2010

Źródło: dane Ministerstwa Skarbu Państwa.

Dużą rolę w osiągnięciu przychodów z prywatyzacji odgrywa energetyka (zob. tab. 4). Lata 2008-2010 były okresem, kiedy nastąpiło przyspieszenie zmian własnościowych w przedsiębiorstwach energetycznych. Po procesach konsolidacyjnych, głównie w roku 2007, Minister Skarbu Państwa przystąpił do sprzedaży wszystkich największych przedsiębiorstw. Znalazło to odzwierciedlenie w wartości spółek ener-

**Tabela 4.** Spółki z sektora energetycznego, w których nastąpiło zbycie akcji/udziałów przez Skarb Państwa

Lata	Liczba transakcji zbycia lub wniesienia akcji/udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa	Liczba spółek energetycznych, w których rozpoczęto proces prywatyzacyjny	Wartość zbytych akcji w spółkach energetycznych (w mln zł)	Udział w przychodach z prywatyzacji ogółem (w %)
1998	2	2	290,4	4,11
1999	1	1	349,7	2,62
2000	3	3	1533,2	5,64
2001	6	5	1799,4	26,41
2002	4	4	1653,2	57,81
2003	7	0	1131,5	27,31
2004	4	2	1468,2	14,32
2005	4	2	964,6	25,07
2006	2	1	34,9	5,61
2007	22 (w tym 17 wniesiono)	2	281,1	14,44
2008	12 (w tym 1 wniesienie)	6	1395,2	58,83
2009	13	7	1924,6	29,19
2010	7	5	5124,3	23,25

Źródło: opracowanie własne.

getycznych i przychodach ze zbycia ich akcji przez Skarb Państwa. W 2008 r. udział przychodów ze sprzedaży przedsiębiorstw z sektora energetycznego stanowił ponad 58% całkowitych przychodów w polskiej gospodarce, a w rekordowym dla energetyki 2010 r. ponad 23%, przy przychodach wynoszących ponad 5 mld zł.

Podstawową metodą prywatyzacyjną największych spółek z sektora energetycznego okazał się rynek giełdowy. Spółki energetyczne były nie tylko źródłem pokazanych przychodów dla Skarbu Państwa, ale również sposobem na ożywienie rynku giełdowego w Polsce. Każda upubliczniana spółka powodowała otwieranie wielu nowych rachunków maklerskich przez inwestorów indywidualnych. O randze energetyki niech świadczy fakt, że wśród sprywatyzowanych spółek Skarbu Państwa od 1991 r. najwyższym IPO, poza sprzedażą PZU SA, PKO BP SA, TP SA i KGHM, charakteryzował się: PGE SA, Tauron PE SA, PGNiG SA, PKN Orlen SA, Enea SA i Lotos. W ostatnich trzech latach to właśnie sektor energetyczny był przedmiotem największych transakcji giełdowych Skarbu Państwa.

## 6. Podsumowanie

Kryzys *subprime*, wynikłe z niego załamanie gospodarcze na rynkach światowych i konieczność działań interwencyjnych państwa na rynkach spowodowały tzw. kryzys zadłużenia w krajach wysoko rozwiniętych. Polska, mimo że nie odnotowała spadku poziomu produktu krajowego brutto, także odczuła problemy fiskalne i trudności z utrzymaniem deficytu budżetu państwa na poziomie z lat sprzed kryzysu. Co więcej, poziom deficytu w całym sektorze publicznym, tj. sektorze rządowym, samorządowym i ubezpieczeniowym, uległ gwałtownemu przyrostowi, co spowodowało szybki wzrost poziomu zadłużenia finansów publicznych w Polsce. Państwowy dług publiczny zbliżył się do poziomu 55% PKB, co wymusza konieczność przeprowadzenia działań ze strony rządu. Zintensyfikowano więc procesy prywatyzacyjne w gospodarce, w tym także w sektorze energetycznym. Postęp w tym względzie w sektorze energetycznym zasługuje na szczególną uwagę, gdyż od 1998 r., tj. od momentu wejścia w życie ustawy *Prawo energetyczne*, wszelkie procesy restrukturyzacyjne, a przede wszystkim zmiany własnościowe, przebiegały bardzo powoli. Okres trwania kryzysu gospodarczego na rynkach światowych i trudności zadłużeniowych w Polsce spowodował, że działaniom prywatyzacyjnym poddano wszystkie utworzone grupy energetyczne, wśród których tylko Energa SA nie została upubliczniona lub sprzedana inwestorowi strategicznemu. Energetyka stała się głównym sektorem dostarczającym przychody prywatyzacyjne dla budżetu państwa. Podobny postęp w prywatyzacji majątku Skarbu Państwa obserwowany był w latach 2000-2002, czyli w okresie, kiedy wystąpiło spowolnienie gospodarcze w Polsce. Reasumując, omawiane zjawisko należy ocenić pozytywnie, gdyż z jednej strony w mniejszym stopniu wzrósł dług publiczny, a z drugiej prywatyzacja energetyki, po kilku latach przestoju, w końcu została przeprowadzona.

## Literatura

- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów, Warszawa, 10 listopada 2009 r.
- Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej finansów publicznych. Luty 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl/files/\\_kwartalna/informacja\\_kwartalna\\_luty\\_2011.pdf](http://www.mf.gov.pl/files/_kwartalna/informacja_kwartalna_luty_2011.pdf), stan na 12.03.2011.
- Program dla elektroenergetyki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 27 marca 2006 r.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z lat 2000-2009*.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, DzU 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.

### THE PROCESS OF PRIVATIZING POLAND'S ENERGY SECTOR VS. THE STATE'S FINANCIAL INFLUENCE

**Summary:** Since the 1990s there has been a gradual process of privatization of the energy sector in Poland. There are many reasons for ownership changes in Poland: the restructuring, the consolidating, the creation of competitiveness, the effective increase of privatizing state owned enterprises, and the investment activities of companies. Initially the process of privatizing the energy sector was slow. However, in the last three years i.e. 2008-2010 the process of privatization increased dramatically in Poland. It was a result of the fiscal needs of the government. The economic crisis, that has hit the global financial markets, has resulted in problems with public finances and the fiscal debt in Poland. The article shows the influence the state's financial involvement has had on the process of privatizing the energy sector in Poland.