

Prywatyzacja jako element planu konsolidacji finansów sektora rządowego

Wstęp

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nadano wysoką rangę finansom publicznym, poświęcając tej problematyce osobny rozdział¹. Głównym motywem aktywności państwa powinno być działanie na rzecz obywateli i społeczeństwa [Owsiak 2002, s. 55]. Jednak polityka finansowa kształtuje się także pod wpływem programów wyborczych, priorytetów kolejnych ekip rządowych oraz obiektywnych ograniczeń [Chojna-Duch 2002, s. 29–35; Millon-Delsol 1995, s. 37]. Dotyczy to również polityki prywatyzacji państwowego majątku, która nie zawsze sprzyja realizacji tego postulatu. W polskich warunkach prywatyzacja polegająca na sprzedaży akcji i udziałów dużych przedsiębiorstw dokonuje się z reguły przez pozyskanie zagranicznych inwestorów [Ancyparowicz 2009, s. 235–242]. Decyzje o prywatyzacji mogą być podejmowane pod presją konieczności sfinansowania deficytu budżetowego, wbrew długofalowym programom restrukturyzacji i modernizacji gospodarki narodowej. Prywatyzacja może także prowadzić do likwidacji nierentownego przedsiębiorstwa państwowego kosztem wzrostu bezrobocia na lokalnym rynku pracy².

W *Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów na lata 2010–2011* prywatyzacja majątku państwowego stała się jednym z kluczowych elementów sanacji-

¹ Konstytucja RP w rozdziale X określa m.in. zasady uchwalania i wykonywania budżetu państwa (art. 219–224) oraz sporządzania sprawozdań z jego wykonania, zastrzega, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć trzech piątych wartości produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5). Odrębne przepisy (zawarte w art. 227) dotyczą Narodowego Banku Polskiego, jako centralnego banku państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej.

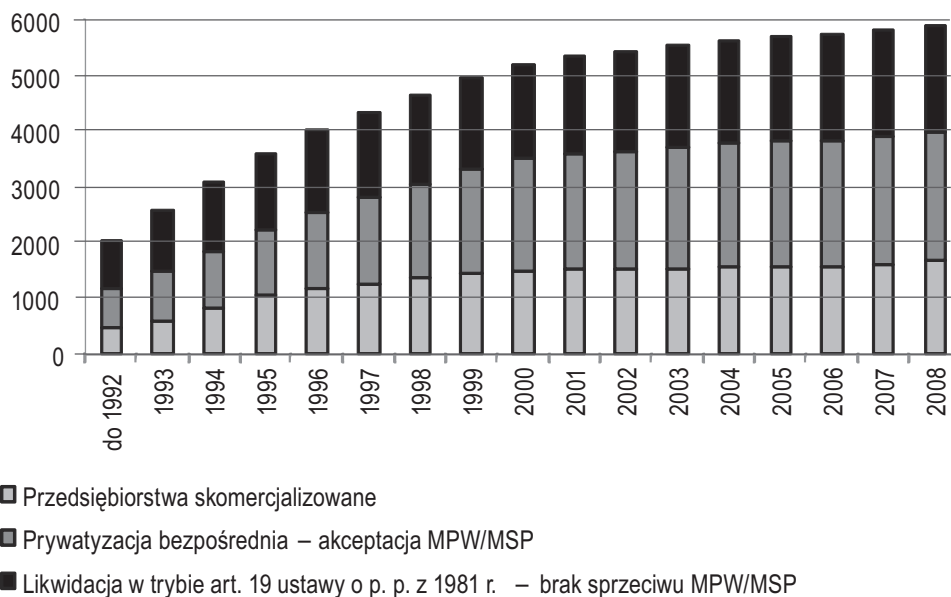
² Proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – z wyjątkiem byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – prowadzony jest na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.), która zastąpiła ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ponadto ma zastosowanie ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.).

nych działań rządu w obszarze finansów publicznych. Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, jak w przeszłości wykorzystywano wpływ z prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw i który spośród trzech głównych celów prywatyzacji:

- 1) zasilanie budżetu państwa z dochodami z wyprzedaży majątku państwowego,
 - 2) ograniczenie subsydiów dla nieefektywnych państwowych przedsiębiorstw,
 - 3) wzrost wpływów podatkowych poprzez poprawę rentowności przedsiębiorstw,
- dominuje w rządowym programie naprawy stanu finansów publicznych.

Wpływ z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

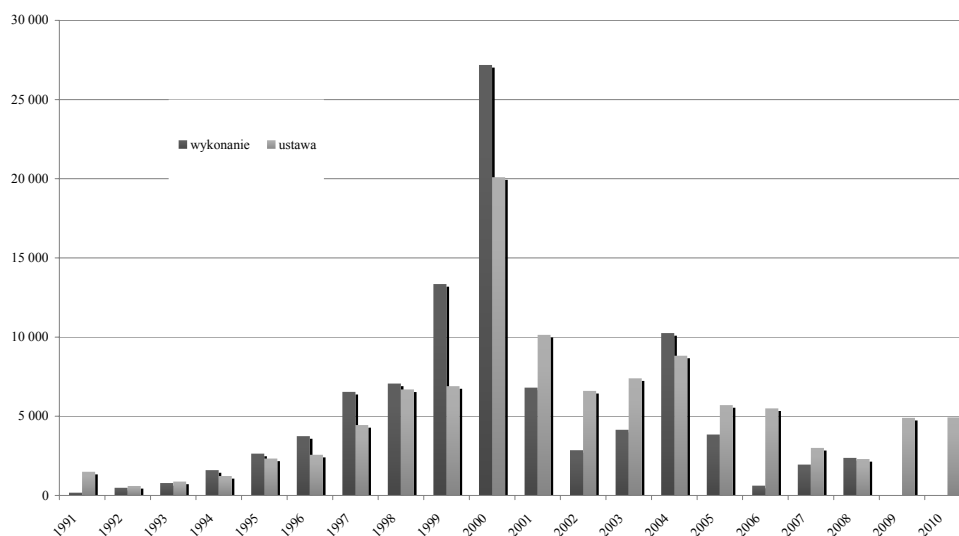
Procesy prywatyzacji najszybciej przebiegały na początku transformacji ustrojowej. W okresie 1990–1995 skomercjalizowano 1062 przedsiębiorstwa, akceptację Ministerstwa Przekształceń Własnościowych dla prywatyzacji bezpośredniej uzyskały 1174 przedsiębiorstwa, zlikwidowano 1383 przedsiębiorstw.



Rysunek 1

Liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, narastająco do 2008 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa.



Rysunek 2

Wpływy z prywatyzacji do budżetu państwa w mln zł

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

W następnych latach prywatyzacja przebiegała ze zmiennym natężeniem, jednak wyraźnie spowolniła od 2002 r.

Wpływy z prywatyzacji (rys. 2 i 4) zależały od wielkości i jakości pakietu udziałów i akcji w ofercie rządowej, intensywności i skuteczności podjętych działań prywatyzacyjnych, a przede wszystkim – atrakcyjności oferowanych do sprzedaży spółek. Nie wszystkie zamierzenia prywatyzacyjne udało się zrealizować, nie zawsze cena i warunki sprzedaży odpowiadały inwestorom. W latach, gdy oferowano akcje i udziały w wielkich i rentownych spółkach wpływy z prywatyzacji były znaczące³, w innych miały niższą wartość niż dywidendy i wpłaty z zysku państwowych przedsiębiorstw⁴. Środki pozyskane z wyprzedazy majątku państwowego finansowały wydatki bieżące agend rządowych, zasilały także fundusze na wypłaty odszkodowań z tytułu reprivatyzacji, sporadycznie wspierały działalność naukową, ale przede wszystkim służyły finansowaniu deficytu budżetowego (tab. 1).

³ Rekordowe wyniki uzyskano w 2000 r., gdy wpływy z prywatyzacji stanowiły 20% dochodów budżetu państwa. Sprzedano wtedy akcje m.in.: Polskiego Koncernu Naftowego, Telekomunikacji Polskiej, Elektrociepłowni Będzin, Rolimpex-u, Cementowni Ożarów, Orbisu oraz banków: Handlowego, PeKaO i PBK.

⁴ Na przykład w 2008 r. przychody z prywatyzacji brutto w kwocie 2371,7 mln zł były mniejsze od dochodów właścicielskich, które wyniosły 2622,8 mln zł.

Tabela 1

Rozdysponowanie dochodów z prywatyzacji (w mld zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem	27 182	6 814	2 860	4 144	10 254	3 848	631	1 965	2 372
Budżet państwa	26 637	6 490	1 972	2 963	7 371	2 772	455	1 412	1 021
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców			557	622	1538	577	93	292	356
Fundusz Reprywatyzacji			156	393	853	213	46	160	403
Fundusz Skarbu Państwa			57	83	205	77	12	39	47
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej						77	12	39	47
Fundusz Pracy						131	6	23	497
Fundusz im. KEN							6		
Poręczenia i gwarancje Skarb Państwa						1			
Środki pozostawione do dyspozycji Ministra Skarbu Państwa	545	324							
Środki przekazane do dyspozycji Ministrowi Nauki i Informatyzacji				83	205				
Podwyższenie kapitału Agencji Rozwoju i Przemysłu S.A.			37		15				
Wniesienie na majątek Fundacji na rzecz Nauki Polskiej			37		15				
Rezerwa uwłaszczeniowa na środek specjalny Ministra Gospodarki i Płacy					53				
Komitet Badań Naukowych			44						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Dochody i wydatki budżetu państwa

W okresie realnego socjalizmu system budżetowy bazował na akumulacji finansowej przedsiębiorstw sektora uspołecznionego. Zmiana ustroju państwa, przeprowadzona w warunkach galopującej inflacji i narastających zatorów płatniczych, wymagała gruntownych reform systemu podatkowego. W latach 1991–1993 wprowadzono podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), od osób praw-

nych (CIT)⁵ oraz podatek od towarów i usług (PTU). Do połowy lat dziewięćdziesiątych w dochodach budżetu państwa dominował podatek dochodowy od osób fizycznych, potem rola tego podatku zmniejszyła się, mimo ograniczania przywilejów i ulg dla ludności⁶. Obecnie dochody budżetu zależą głównie od PTU.

W ustawie budżetowej na 2010 r. dochody krajowe zaplanowano na poziomie poprzedniego roku lub nieco wyższym, nastąpił jednak znaczny spadek wartości środków przekazanych przez Unię Europejską (rys. 3). Na podstawie art. 117 i art. 118 ustawy z dnia 29 sierpnia o finansach publicznych, w budżecie państwa uwzględniono bowiem tylko bezzwrotnie środki zagraniczne na realizację programu pomocy technicznej (w większości przeznaczone na wynagrodzenia dla administracji zaangażowanej w proces wdrażania programów unijnych)⁷.

Wykonywanie zadań publicznych łączy się z ponoszeniem wydatków, tym większych im bardziej rozbudowana jest sfera instytucji realizujących funkcje państwa, im większy jest zakres redystrybucji środków publicznych⁸. Wydatki bieżące budżetu państwa w znacznej części mają charakter sztywny, a ich skala powiększa się, gdyż rozwój gospodarczy generuje nowe potrzeby, które nie mogą być zaspokojone ze środków indywidualnych⁹. W analizie rozróżnia się

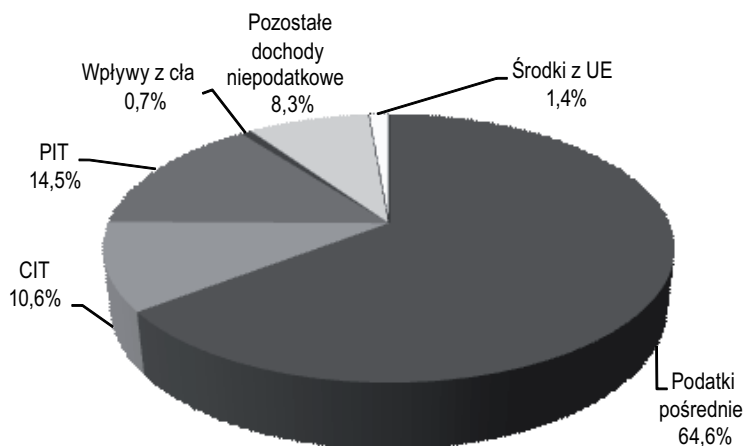
⁵ Progresywny podatek dochodowy od przedsiębiorstw po kilku latach zastąpiono podatkiem liniowym, a stawkę zredukowano do 19%, stosowano także liczne przywileje dla inwestorów, utworzono specjalne strefy ekonomiczne. Wywarło to, w pewnej mierze, pozytywny wpływ na przebieg cyklu koniunkturalnego, ale zmniejszało wydajność fiskalną tego źródła.

⁶ Kompetencje sektora rządowego w dziedzinie utrzymania i rozbudowy infrastruktury technicznej i socjalnej przekazywano sukcesywnie samorządom lokalnym. Wraz z decentralizacją rósł udział jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. W 2009 r. przypadało na nie 48,79% wpływów z PIT oraz 22,86% wpływów z CIT.

⁷ W ustawie budżetowej na 2010 r. napływ środków europejskich wyniósł 41,8 mld zł, wydatki – 56,3 mld zł, deficyt – *minus* 14,4 mld zł. Jest to poziom porównywalny z planowanym w 2009 r. Wykorzystanie tych środków zależy od zapewnienia współfinansowania krajowego dla realizacji projektów, może więc ulec zmianie przy niepełnym wykorzystaniu środków z polskiej alokacji w funduszach strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Na niższe od planu wykonanie budżetu mogą wpłynąć takie okoliczności, jak: prefinansowanie projektów z dodatkowej emisji papierów dłużnych, ograniczenia wynikające z wymogów ochrony środowiska i obszarów NATURA 2000, wydłużanie okresu rozliczeniowego, sztywność kryteriów konkursowych. Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest długotrwałość procedur opracowywania i zatwierdzania przez służby Komisji Europejskiej tzw. dużych projektów inwestycyjnych (*major projects*). Więcej na ten temat: *Informacja Ministerstwa Finansów na temat sposobu finansowania deficytu budżetu państwa w latach 2009–2010*, Dokumenty i opracowania Ministerstwa Finansów, Warszawa 2010, s. 3 oraz *Program konwergencji. Aktualizacja 2009*, s. 21.

⁸ Jest to relacja wydatków budżetowych do PKB.

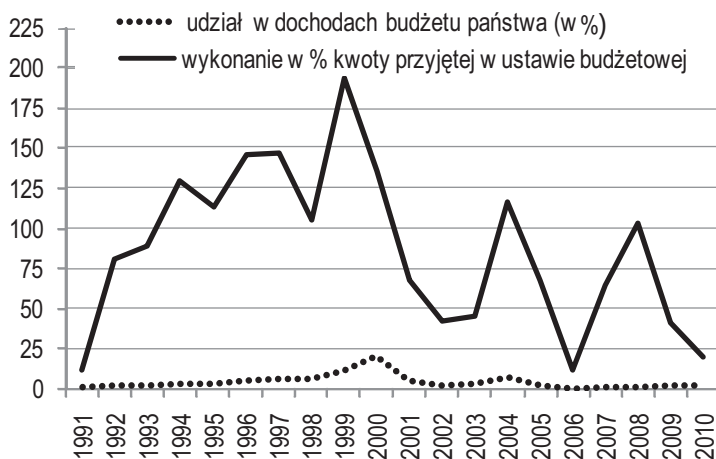
⁹ Wzrost potrzeb indywidualnych może mieć charakter intensywny, jeśli wynika z rozwoju cywilizacyjnego i demograficznego, co obiektywnie zwiększa zakres wykonywanych przez władze publiczne zadań. Wzrost ekstensywny występuje w przypadku, gdy istnieje społeczna presja na władze publiczne, skłaniająca je do przejmowania przez nie nowych funkcji, zadań i obowiązków na rzecz zbiorowości [Wagner 1958, s. 78].



Rysunek 3

Dochody budżetu państwa w 2010 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2010 r.



Rysunek 4

Udział wpływów z prywatyzacji w dochodach budżetu państwa oraz stopień wykonania ustawy budżetowej w zakresie wpływów z prywatyzacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

wydatki transferowe na rzecz organów władzy i podległych im jednostek wykonujących zadania publiczne od świadczeń na rzecz osób fizycznych, zasilania osób prawnych oraz jednostek pozbawionych osobowości prawnej.

W polskim budżecie państwa wydatki majątkowe stanowiły dotychczas ok. 5,3–5,6% wydatków ogółem. W wydatkach bieżących największy udział

(45–48%), a zarazem wysoką dynamikę miały dotacje i subwencje¹⁰. W pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej było to spowodowane głównie wysoką inflacją, reformą szkolnictwa i wzrostem liczby uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych¹¹. Po 1999 r., w wyniku zmiany systemu pracowniczych ubezpieczeń społecznych, wzrost dotacji generowany był rosnącymi coraz szybciej dotacjami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹², natomiast dotacje na ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych miały lekką tendencję spadkową. Po wprowadzeniu składowego systemu finansowania świadczeń zdrowotnych zmniejszyły się, a następnie ustabilizowały na niskim poziomie dotacje na ochronę zdrowia. Podobny skutek miała reforma systemu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych¹³, która przeniosła część kosztów z tego tytułu na samorządy lokalne, a ponadto wprowadziła częściową komercjalizację usług opiekuńczych¹⁴ (rys. 5).

W strukturze wydatków bieżących budżetu państwa dużą pozycję stanowiły koszty obsługi zadłużenia, które gwałtownie rosło, nie tyle ze względu na wcze-

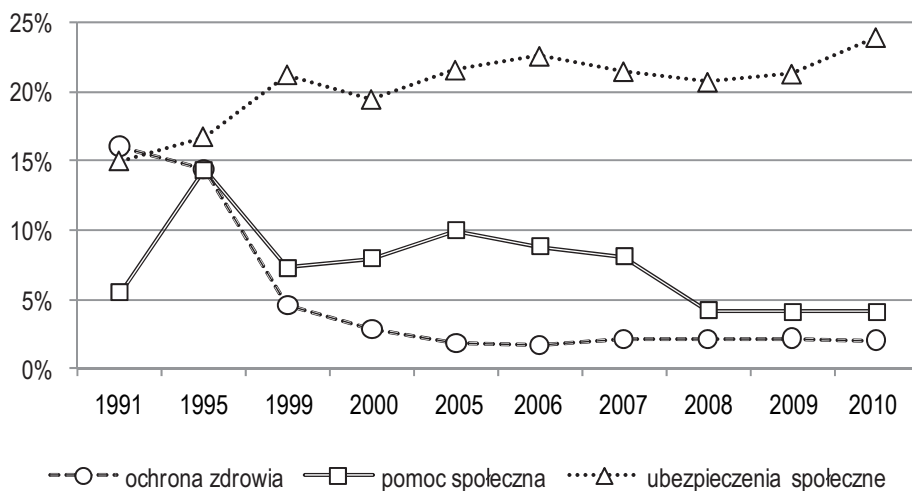
¹⁰ W klasyfikacji budżetowej wydatki przyznawane na ściśle wyznaczone cele określone są mianem dotacji, a bez precyzowania sposobu wykorzystania – subwencji.

¹¹ Wzrost liczby świadczeniobiorców wynikał nie tyle z przyczyn demograficznych, ile polityki społecznej, w której wcześniejsze emerytury i renty stały się metodą ograniczania bezrobocia.

¹² Eklektyczna reforma systemu emerytalnego, wprowadzająca obok systemu umowy pokoleniowej system kapitałowy, obciążyła budżet państwa kosztami zobowiązań pokolenia pracujących wobec pokolenia emerytów. Dotacje do FUS, które w przeddzień wprowadzenia reformy wynosiły ok. 1,5 mld zł, po wprowadzeniu reformy systemu ubezpieczeń społecznych dramatycznie rosły. W 2010 r. wyniosą one ponad 60 mld zł, a mimo to nastąpi dalszy wzrost zadłużenia FUS na ok. 4 mld zł. Kryzys systemu ubezpieczeń emerytalnych wynika głównie z transferu coraz wyższej kwoty składek do OFE. Dotrzymanie zobowiązań wobec świadczeniobiorców wymaga w tej sytuacji angażowania coraz większych środków budżetowych. Dodatkową niekorzystną okolicznością jest wzrost liczby emerytów w systemie pracowniczym do 7,9 mln osób na koniec 2009 r. Przed wprowadzeniem emerytur pomostowych wiele osób skorzystało z możliwości przejścia na wcześniejsze emerytury, aby zminimalizować niekorzystne skutki finansowe zmian systemowych. Ponadto na wzrost liczby emerytów wpłynęła także ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507), która w art. 37 dała możliwość uzyskania świadczenia i kontynuowania pracy zawodowej bez powiadamiania pracodawcy.

¹³ Dotacja z budżetu państwa na świadczenia z pomocy społecznej i zasiłki rodzinne ustabilizowała się od 2004 r. Ustanowienie na bardzo niskim poziomie kryteriów dochodowych ograniczyło liczbę beneficjentów, a usługi placówek opiekuńczych w coraz większym stopniu musieli pokrywać mieszkańcy, członkowie ich rodzin oraz samorządy lokalne.

¹⁴ Rozwiązanie to znajdowało uzasadnienie w postulatach teoretyków pracy socjalnej. „Olbrzymie pokłady aktywności społecznej są marnotrawione przez struktury rządowe, opierające się lobbingsowi działaczy organizacji pozarządowych dla zaspokojenia potrzeb społecznych w rejonach szczególnie narażonych na strukturalne bezrobocie, zagrożenia środowiska oraz patologie społeczne” [Turnowiecki 2008, s. 62].



Rysunek 5

Udział wydatków na opiekę medyczną, ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczną w wydatkach budżetu państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

śniejsze zobowiązania, ile z uwagi na permanentny niedobór środków w budżecie państwa¹⁵.

Rola wpływów z prywatyzacji w programie konsolidacji finansów publicznych

Dochody budżetowe w pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej rosły średnio w tempie po 25,0% rocznie, wydatki w tempie 24,4%, w drugiej dekadzie – zarówno dochody, jak i wydatki – w tempie po ok. 8% rocznie¹⁶. Wyższa

¹⁵ Polska, podobnie jak wiele innych krajów, zadłużyła się w latach siedemdziesiątych XX wieku. W 1990 r. dług w walutach wymiennalnych wobec zagranicznych kontrahentów, zgrupowanych w klubach Paryskim i Londyńskim wynosił łącznie 48,5 mln USD, co stanowiło ponad 82% polskiego PKB. Zawarte porozumienia umożliwiły rozłożenie zobowiązań i spłatę zadłużenia według uzgodnionego z wierzycielami harmonogramu. Jednak w okresie transformacji ustrojowej Polska zaciągnęła nowe kredyty zagraniczne, a ponadto zadłużała się na rynku krajowym i zagranicznym w celu sfinansowania deficytów budżetowych. W tej sytuacji szybko narastał dług publiczny, który na koniec 2009 r. wyniósł 676,6 mld zł, w tym dług Skarbu Państwa 631,5 mld zł, i szybko powiększał się w następnych miesiącach.

¹⁶ Pod koniec lat dziewięćdziesiątych, pod hasłami ograniczenia – w bliżej nieokreślonym czasie – wydatków budżetowych przeprowadzono (niezależnie od reform pracowniczego systemu ubez-

w latach dziewięćdziesiątych o 0,6 pkt. proc. dynamika dochodów niż wydatków nie wystarczyła dla zrównoważenia budżetu. Głębokie załamanie gospodarki na przełomie lat 1989/1990 i następująca po nim recesja już na starcie wywołały deficyt budżetu państwa, który utrzymywał się w całym analizowanym okresie.

Relatywnie dobre oceny ratingowe sprzyjały pozyskiwaniu środków na sfinansowanie niedoboru budżetu państwa i obsługę długu publicznego z emisji skarbowych papierów wartościowych. Znajdowały one bez trudu nabywców na rynku krajowym, lecz na rynkach zagranicznych niezbędne było zapewnienie inwestorom wyższej rentowności od oferty emisyjnej krajów o wysokiej wiarygodności finansowej. Globalny kryzys finansowy, który nasilił się zwłaszcza w październiku 2008 r., przyczynił się do istotnego wzrostu rentowności i *asset swap spreadów* papierów wielu emitentów europejskich. Zainteresowanie inwestorów przeniosło się na obligacje o dużej płynności emitowane przez podmioty o najwyższym ratingu, co spowodowało praktycznie zamknięcie rynku pierwotnego dla pozostałych emitentów. W konsekwencji sytuacja ta znalazła również odzwierciedlenie w kwotowaniach obligacji na rynku wtórnym, co dodatkowo podniosło koszty obsługi polskiego zadłużenia¹⁷.

W 2009 r., wraz z pogorszeniem koniunktury światowej i spowolnieniem wzrostu gospodarczego w Polsce, deficyt budżetu państwa po raz kolejny przekroczył poziom referencyjny (3%), a planowany na 2010 r. niedobór środków finansowych był jeszcze wyższy. W tych okolicznościach Komisja Europejska przygotowała 13 maja 2009 r. raport w trybie obowiązującego wówczas art. 104(3) TWE w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Zgodnie z rekomendacją Rady Ecofin z 7 lipca 2009 r., Polska została zobowiązana do korekty nadmiernego deficytu do 2012 r. Odpowiedzią na to zalecenie był rządowy *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów w latach 2010–2011*, stanowiący deklarację ograniczenia wydatków socjalnych¹⁸ i na infrastrukturę techniczną¹⁹. Plan ten zakłada m.in. zmiany legislacyjne umożliwiające pełniej-

pieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych) bardzo kosztowne reformy systemu oświaty, administracji terytorialnej, powołano nowe instytucje państwowe, stworzono liczne urzędy i ich delegatury. W latach następnych wydatki budżetowe starano się zmniejszać przez obniżenie nakładów na interwencje i dofinansowanie zadań w sferze polityki społecznej. W szczególności w latach 2002–2004 nastąpiła likwidacja funduszu alimentacyjnego, zniesiono dotacje do barów mlecznych, ograniczono uprawnienia do zasiłków rodzinnych, zaostrzono kryteria dostępu do świadczeń z pomocy społecznej. Równocześnie starano się zwiększyć dochody przez opóźnianie waloryzacji świadczeń i progów w podatku PIT, a także takie posunięcia, jak wprowadzenie podatku od dochodów z inwestycji kapitałowych, określanego mianem „podatku Belki”.

¹⁷ Więcej na ten temat por. m. in. Ministerstwo Finansów, *Dług Publiczny. Raport Roczny 2008*.

¹⁸ Oszczędności poszukuje się w drodze likwidacji systemu zaopatrzeniowego zawodowych wojskowych i podniesienia składek rentowych do 19,52% w celu wprowadzenia rent kapitałowych.

¹⁹ Program budowy dróg krajowych ma być realizowany wyłącznie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Tabela 2

Finansowanie niedoboru budżetu państwa (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	41 417	28 361	25 063	15 956	24 346	27 186	66 647
Finansowanie krajowe:	38 292	16 330	18 158	11 069	20 820	18 565	45 486
bony skarbowe	-1 628	-20 778	1 633	-3 023	26 054	6 166	8 327
obligacje	38 514	47 508	38 805	31 741	9 873	33 988	51 759
środki przechodzące z poprzedniego roku	10 392	3 428	4 224	7 904	9 462	6 544	6 762
pożyczki udzielone	80	-986	111	-146	-1 565	-481	44
pozostałe przychody i rozchody	3 011	44	-13	38	4 702	11	0
przychody z prywatyzacji	10 254	3 848	622	1 947	2 372	12 000	25 000
rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji	-14 945	-13 653	-15 096	-16 772	-21 262	-31 517	-38 296
w tym: OFE	-10 613	-12 575	-14 920	-16 219	-19 911	-22 260	-22 506
prefinansowanie zadań z udziałem środków z UE	-933	-415	-2 665	-1 159	-2 273	-1 846	-1 348
lokata walutowa z przychodów z prywatyzacji	14	1 559	-1 559	0	0	0	0
środki na centralnym rachunku budżetu państwa	6 438	4 224	7 904	9 462	6 544	6 299	6 762
Finansowanie zagraniczne	3 125	12 031	6 905	4 887	3 527	8 621	21 161

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

sze (niż zezwala na to obecny stan prawny) wykorzystanie środków z wyprzedazy państwowego majątku na ograniczanie przyrostu długu publicznego²⁰.

²⁰ Zgodnie z „Planem Prywatyzacji na lata 2008–2011”, przyjętym przez Radę Ministrów 20 lutego 2009 r., oraz rządowym dokumentem z 11 sierpnia 2009 r., zatytułowanym „Kluczowe spółki do prywatyzacji w latach 2009–2010”, między kwietniem 2008 r. a październikiem 2009 r. rozpoczęto realizację 680 projektów prywatyzacyjnych (ok. 85% ogólnej liczby spółek uwzględnionych w aktualnie obowiązującym planie prywatyzacji). Prywatyzacja nastąpi poprzez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie SA i publiczne aukcje. Część skomercjalizowanych przedsiębiorstw zostanie sprywatyzowana z udziałem ich załóg. Podstawę tego projektu stanowi rządowy program z 20 października 2009 r. pod tytułem „Wspieranie prywatyzacji poprzez udzielanie poręczeń spółkom z udziałem pracowników i jednostek samorządu terytorialnego”. Dokument ten przewiduje uruchomienie gwarancji i poręczeń obejmujących zobowiązania spółek pracowniczych i spółek aktywności obywatelskiej z tytułu ich udziału w prywatyzacji.

Nieomal od początku reform do finansowania deficytu budżetowego wykorzystywano także część wpływów z prywatyzacji. Plan konsolidacji finansów publicznych idzie dalej od wcześniej stosowanych praktyk. Założono w nim, że jeśli przychody ze sprzedaży akcji i udziałów spółek Skarbu Państwa wyniosą 25 mld zł, to do budżetu państwa wpłynie netto z prywatyzacji około 9,2 mld zł. Przewidziano także zmniejszenie odpisów na Fundusz Reprywatyzacji o 700 mln zł w 2010 r. i 5 mln zł w 2011 r.²¹ oraz odpisów na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw o 3000 mln zł w 2010 r. i o 840 mln zł w 2011 r. Według Ministerstwa Finansów, „wzrost wpływów z prywatyzacji do budżetu państwa w wyniku obniżenia odpisów na ww. fundusze spowoduje ograniczenie emisji SPW (skarbowych papierów wartościowych – przyp. aut.) i obniżenie długu publicznego w 2010 r. o ok. 3,8 mld zł i kolejne ok. 0,9 mld zł w 2011 r.” [*Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów w latach 2010–2011*, s. 26].

Zgodnie z projektem nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, w 2010 r. planowana jest jednorazowa wpłata z Funduszu Reprywatyzacji w wysokości 1 mld zł na przychody budżetu państwa. Łączny wpływ tych operacji powinien zmniejszyć przyrost długu publicznego o około 13,4 mld zł²², co – zdaniem Ministerstwa Finansów – obniżyłoby koszty jego obsługi o w latach 2010–2011 łącznie o ponad 700 mln zł rocznie. Szacunek ten opiera się na założeniu, że w 2010 r. oszczędności z tego tytułu wyniosą ok. 350 mln zł.

Wnioski

Związki prywatyzacji z budżetem stanowią jeden z bardziej kontrowersyjnych problemów polityki gospodarczej w minionym dwudziestoleciu. Można mieć poważne wątpliwości, czy kontynuowanie polityki wyprzedaży majątku publicznego w celu ograniczania skali deficytu budżetowego jest rzeczywiście optymalnym wykorzystaniem dochodów z prywatyzacji. Deficyt budżetu państwa utrzymuje się i rośnie w znacznej mierze ze względu na konieczność wyrównywania coraz większej skali niedoboru publicznych środków przekazanych przez ZUS do prywatnych funduszy emerytalnych. Rozwiązanie tego problemu

²¹ Wartość potencjalnych roszczeń reprywatyzacyjnych wynosi ponad 100 mld zł, z wyłączeniem nieruchomości warszawskich, które będą przedmiotem odrębnych uregulowań prawnych. Przewidywana w dokumentach rządowych kwota wypłat została oszacowana na 20 mld zł. Zmniejszenie odpisów na ten cel da „oszczędności” budżetowe. *Program konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010, s. 18.

²² Kwota ta stanowi 2,1% zadłużenia sektora rządowego na 31 grudnia 2009 r., które wyniosło 636,1 mld zł (w tym zadłużenie Skarbu Państwa 631,7 mld zł).

nie nastąpi przez dalsze ograniczanie uprawnień w sferze zabezpieczenia społecznego i kreatywną księgowość. Uzdrawienie finansów publicznych zależy od prawidłowej diagnozy stanu obecnego i podjęcia adekwatnych do przyczyny niedoboru działań naprawczych.

Literatura

- ANCYPAROWICZ G., Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w cyklu koniunkturalnym polskiej gospodarki, [w:] Rynek kapitałowy a koniunktura gospodarcza pod red. A.T. Szablewskiego oraz I. Wojciechowskiej-Toruńskiej, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009.
- CHOJNA-DUCH E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2002.
- MILLON-DELSOL CH., *Zasada pomocniczości*, „Znak”, Kraków 1995.
- OWSIAK S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- TURNOWIECKI W., *Polityka społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2008.
- WAGNER A., *Three Extracts on Public Finance*, [w:] *Classics in the Theory of Public Finance* pod red. R.A. Musgrave, A.T. Peacock, Macmillan Co., London-New York 1958.

Privatization as a part of a government's plan of fiscal consolidation

Abstract

The Polish tax system does not differ from the tax systems of highly developed countries of Western Europe. It may encourage a balance budget and the projects financed by the state to modernize national economy. These opportunities are not fully utilized due to too large share of fixed expenditure in the state budget. In Poland, the main objective of privatization was to obtain funds for current expenses or funding deficit in the state budget. Privatisation in Poland was too little used as a tool to repair public finances. For example, did not apply the techniques of exchange foreign debt for shares in privatized enterprises. In this way, the Treasury got rid of most of the their property, which had at the beginning of the process of transition, failed to achieve long-term benefits. The plan of consolidation of government finances for the years 2011–2012 using the same strategy. So, once again, the current needs have been more important than long-term development projects.