

Bożena Schnotale-Bednarek

Analiza wykorzystania przychodów z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2007

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 14, 49-67

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BOŻENA SCHNOTALE-BEDNAREK

**ANALIZA WYKORZYSTANIA PRZYCHODÓW
Z PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH
W POLSCE
W LATACH 1990–2007**

**1. Prywatyzacja majątku Skarbu Państwa jako źródło finansowania
ważnych zadań ekonomicznych i społecznych**

Prywatyzacja majątku państwowego ma właściwie jeden podstawowy i wspólny cel, niezależnie od tego, w jakim kraju i w jakim momencie jest realizowana. Jest nim poprawa efektywności gospodarowania. Od czasu do czasu daje o sobie znać dążenie do lepszego wykorzystania zasobów majątku Skarbu Państwa przez jego prywatyzację. Odbywa się to niezależnie od politycznej orientacji kolejnych rządów i poziomu rozwoju gospodarczego kraju¹. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które po 1990 roku zaczęły wdrażać reformy mające zapewnić demokrację i gospodarkę rynkową. O krajach tych można powiedzieć, że poddano je transformacji gospodarczej. Pojęcie to obejmuje działania zmierzające do stworzenia dla podmiotów gospodarczych nowych rynkowych warunków funkcjonowania, wykraczających

¹ Zob. m.in. E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992; S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1996; J. Rutkowski, *Od porządku etatystycznego do rynkowego. Dylematy prywatyzacji*, Uniwersytet Warszawski. Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1996, s. 115–116.

poza sferę ówczesnej świadomości społecznej. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo, transformację gospodarczą można zdefiniować jako „nowe procesy rozwoju gospodarki, nie stanowiące kontynuacji wcześniejszej ewolucji systemu gospodarczego, zainicjowane przez formalną zmianę ustroju politycznego i immanentnie z nią związane”². Podstawą budowy rynkowych warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych była zmiana stosunków własnościowych, a więc także prywatyzacja majątku przedsiębiorstw państwowych. Trudność z przekształceniami własnościowymi wynikała między innymi z zakresu majątku państwowego. Występował on bowiem na ogromnym obszarze i praktycznie obejmował niemal całą gospodarkę. Podstawowy cel prywatyzacji w Polsce można znaleźć w załączniku do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 roku. Znajduje się tam następujące stwierdzenie: „Głównym zatem zadaniem prywatyzacji, jaką rozpoczynamy, będzie tak szybkie jak to możliwe, ustanowienie w dotychczasowych przedsiębiorstwach «uspołecznionych» zidentyfikowanych, autentycznych właścicieli, w tym również z zagranicy. Pozwoli to na realizację podstawowego celu prywatyzacji – zwiększenia efektywności gospodarowania”³.

Sektor państwowy jest nieefektywny, ponieważ własność państwowa należy do „wszystkich i do nikogo”. Jest to wspólna przyczyna prywatyzacji sektora państwowego w obu typach gospodarek – rynkowych i byłych gospodarek centralnie sterowanych – trzeba jednak podkreślić, że w powojennej historii świata nigdy jeszcze nie było takiego nacisku wszystkich ugrupowań politycznych na prywatyzację. Na przyspieszenie procesów prywatyzacji w świecie wpłynął niewątpliwie fakt, że rządy państw dążąc do poprawy sprawności gospodarki przez prywatyzację, realizują także cel dodatkowy: zwiększają wpływy do budżetu⁴. Przykład Polski w pełni potwierdza występowanie tego celu towarzyszącego prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych. Świadczy o tym sposób i proporcje podziału przychodów z prywatyzacji. Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy wielkości i struktury przychodów z prywatyzacji oraz sposobów ich wykorzystania w latach 1990–2007.

² M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 24.

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji w 1990 r. (Monitor Polski 1990, nr 43, poz. 333).

⁴ S.T. Surdykowska, *op.cit.*, s. 13.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w Polsce rozpoczęła się formalnie 1 sierpnia 1990 roku na mocy przepisów Ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU nr 51, poz. 298, z późn. zm.)⁵. Począwszy od tej daty, do 31 lipca 2007 roku procesami prywatyzacyjnymi objęto 5775 przedsiębiorstw państwowych⁶. Mimo że, nie jest to liczba zakończonych procesów prywatyzacyjnych, może być podstawą do ogólnej oceny stopnia realizacji procesu przekształceń własnościowych w sektorze przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza jeśli liczbę sprywatyzowanych przedsiębiorstw do 2007 roku porówna się z liczbą przedsiębiorstw do sprywatyzowania w 1990 roku. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w tym roku zarejestrowanych było ogółem 8453 przedsiębiorstw państwowych⁷. Z porównania przedstawionych liczb wynika, że od sierpnia 1990 roku do połowy 2007 roku sprywatyzowano 68,3% ogółu przedsiębiorstw państwowych. Przedśionkiem do prywatyzacji właściwej, polegającej na udostępnieniu majątku państwowego osobom trzecim, była w Polsce komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Polegała ona na przekształceniu przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki handlowe, w których jedynym udziałowcem lub akcjonariuszem i właścicielem był Skarb Państwa (jsSP). Zabieg ten umożliwiał wprowadzenie spółek na rynek kapitałowy i był zachętą dla zagranicznych inwestorów strategicznych do nabywania polskich firm w bliskiej im formie spółki handlowej. Do 31 lipca 2007 roku drogą prywatyzacji pośredniej udostępniono osobom trzecim akcje lub udziały 379 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Dotyczyło to 23,7% ogółu skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych i 36,3% jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Zbliżone udziały w prywatyzacji ogółem miały w analogicznym czasie pozostałe metody prywatyzacji. Metodą bezpośrednią sprywatyz-

⁵ Od roku 1997 podstawową ustawą jest Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU 2002, nr 171, poz. 1397, z późn. zm. Poza nią podstawą prawną procesu przekształceń własnościowych w latach 1990–2000 były następujące akty prawne: Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, DzU 1993, nr 44, poz. 202, z późn. zm., Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, DzU 2002, nr 112, poz. 981, z późn. zm., Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz zmianie niektórych ustaw, DzU 1993, nr 18, poz. 82 z późn. zm. Do własności przedsiębiorstw rolnych zastosowanie miały przepisy Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi państwa z dnia 19 października 1991 r., DzU 1991, nr 107, poz. 464.

⁶ Ministerstwo Skarbu Państwa. Statystyki. <http://msp.gov.pl> (9.17.07).

⁷ Biuletyn Statystyczny GUS 1991, nr 11, s. 313.

zowano 39,3% przedsiębiorstw, a 33,0% zlikwidowano z powodu złej kondycji finansowej.

Przedsiębiorstwa sprywatyzowane są fenomenami okresu transformacji gospodarczej. Za M. Bałtowskim można je porównać do soczewek skupiających obraz przemian dokonujących się w Polsce i w pozostałych krajach Europy Środ-

Tabela 1

Efekt przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2007 (stan na 31 lipca 2007 r.)

Wyszczególnienie	Liczba przedsiębiorstw
Przedsiębiorstwa państwowe objęte prywatyzacją ^{a)}	5775
Przedsiębiorstwa skomercjalizowane, w tym:	1600
– przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (jsSP)	1583
– spółki Skarbu Państwa z udziałem wierzycieli ^{b)} .	17
Spółki Skarbu Państwa w których udostępniono akcje lub udziały osobom trzecim ^{c)} , w tym:	1043
prywatyzacja pośrednia	370
Przedsiębiorstwa skierowane do prywatyzacji bezpośredniej ^{d)} , w tym:	2270
wykreślone z rejestru przedsiębiorców,	2186
Przedsiębiorstwa likwidowane z powodu złej kondycji finansowej ^{e)} , w tym:	1905
– wykreślone z rejestru przedsiębiorców	1066
– przedsiębiorstwa upadłe.	681

a) Na podstawie ustaw: o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r...; o komercjalizacji i prywatyzacji z 30 sierpnia 1996 r...; o przedsiębiorstwach państwowych z dnia 25 września 1981 r...

b) Na podstawie Działu III Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z 30 sierpnia 1966 r...

c) Akcje lub udziały udostępniono w różnych trybach: w 7 spółkach przez objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym przez podmioty określone w art. 1 ust. 2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji..., w 379 spółkach przez prywatyzację pośrednią, w 512 spółkach przez wniesienie ich do Narodowych Funduszy Inwestycyjnych i w 145 spółkach w innym trybie.

d) Na podstawie art. 37 Ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r... i art. 39 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z 30 sierpnia 1996 r...

e) Na podstawie art. 19 Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z dnia 25 września 1981 r...

Źródło: *Statystyki. Przebieg procesów przekształceń własnościowych według stanu na dzień 31.07.2007 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, [http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=23&id=3046&poz\(9.17.07\)](http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=23&id=3046&poz(9.17.07)); *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2006 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2007, s. 33.

kowo-Wschodniej⁸. Są to zarazem soczewki transformacji gospodarczej. Prywatyzacja majątku państwowego wywołała wiele innych zmian, polegających między innymi na ograniczeniu funkcji władczych państwa w gospodarce. Prywatyzację należy widzieć jako zjawisko polityczne i ekonomiczne, którego skutki pojawiają się w ciągu kilku, kilkunastu lat i które nie powinno być wartościowane z punktu widzenia jego bieżących przejawów. Z tego samego powodu prywatyzacji gospodarki, w tym również prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nie powinno się traktować jako celu samego w sobie reform gospodarczych⁹. Niemniej należy zauważyć, że wśród celów natury fundamentalnej związanych ze zmianą stosunków własnościowych, poprawą efektywności gospodarowania i tworzeniem tak zwanej klasy średniej dodatkowo liczone również na wpływ do budżetu ze sprzedaży prywatyzowanych przedsiębiorstw¹⁰. Syntetyczne wyniki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce na 31 lipca 2007 roku ilustrują dane zawarte w tabeli 1.

2. Dochody i przychody z prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–2007

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 roku¹¹, środki finansowe uzyskane w wyniku prywatyzacji majątku Skarbu Państwa są traktowane jako element przychodów budżetowych. W latach 1990–1997 przychody z prywatyzacji były elementem dochodów budżetu centralnego.

Wielkość rzeczywistych dochodów bądź przychodów z prywatyzacji majątku państwowego w kolejnych latach analizowanego okresu była podporządkowana kwotom planowanym, corocznie zapisanym w ustawie budżetowej. Wpływy zależały od przewidywanej liczby rozpoczynanych i kontynuowanych procesów prywatyzacyjnych oraz oceny realnych możliwości wykonania tych zadań. W praktyce realizacja zadań napotykała różnego rodzaju bariery natury formal-

⁸ *Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w gospodarce polskiej*, red. M. Bałtowski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 15.

⁹ M. Bałtowski, T. Banek, *Prywatyzacja i optymalne decyzje*. „Najwyższy Czas” 1991, nr 12, za M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 31.

¹⁰ *Ibidem*, s. 32.

¹¹ DzU 2003, nr 15, poz. 148.

nej (procedury), ekonomicznej (bariery finansowe, wysokie koszty prywatyzacji) i społeczno-psychologicznej (obawa przed nieznanym). Czynniki te często wydłużały czas formalnego przygotowania przedsiębiorstw państwowych do rozpoczęcia procesu prywatyzacji. Zdarzały się też innego rodzaju przyczyny niezgodności między planem a realizacją zadań nałożonych na Ministerstwo Skarbu Państwa, a w początkowym okresie na Ministerstwo Przekształceń Własnościowych. Powodem przekraczania zadań planowych bywało przyspieszenie prywatyzacji i wzrost przychodów z tego tytułu. Przykładem jest przekazanie 512 spółek Skarbu Państwa do Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Rozbieżności pomiędzy planowanymi a osiągniętymi przychodami z prywatyzacji w poszczególnych latach 1990–2006, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Przychody ogółem z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2006

Lata	Plan (mln zł)	Wykonanie (mln zł)	Wykonanie do planu (%)
1990–1991	1500,0 ^{a)}	170,9	11,4
1992	600,0 ^{a)}	484,4	80,7
1993	880,0 ^{a)}	780,4	88,7
1994	1230,0 ^{a)}	1594,9	129,7
1995	2330,0 ^{a)}	2641,6	113,4
1996	2565,0 ^{a)}	3749,8	146,2
1997	4450,0 ^{a)}	6537,7	146,9
1998	6700,0	7068,7	105,5
1999	6900,0	13 347,5	193,4
2000	20 100,0	27 181,8	135,2
2001	10 140,0	6813,8	67,2
2002	6800,0	2859,7	42,1
2003	9100,0	4143,5	45,5
2004	8830,0	10 254,0	116,1
2005	5700,0	3847,7	67,5
2006	5500,0	621,9	11,3
1991–2006	93 325,0	92 098,3	98,7

a) Dochody z prywatyzacji.

Źródło: *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa za 2006 rok*, http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=21&id=2825 (22.09.2007).

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że w początkowym okresie transformacji gospodarczej w Polsce wpływy osiągnięte z prywatyzacji były niższe niż planowano. Najgorzej pod tym względem było w latach 1990–1991¹². Podobnie niskie jak w 1991 roku wykonanie planu, na poziomie nieco ponad 11%, powtórzyło się w 2006 roku. Niewielki procent przychodów z prywatyzacji w latach 1990–1991 można przypisać w pewnym stopniu brakom „warsztatowym” samych przedsiębiorstw i organów założycielskich. Obie strony zainteresowane prywatyzacją zdobywały wtedy pierwsze doświadczenia w tej materii. Planowane wpływy z prywatyzacji – przeszacowane, a realne możliwości były niedoszacowane. W miarę zdobywania doświadczenia zwiększała się liczba prowadzonych prywatyzacji ponad zaplanowane, a wpływy z prywatyzacji również zaczęły przekraczać kwoty zaplanowane. Uwaga ta dotyczy lat 1994–2000. W roku 1999 uzyskane wpływy stanowiły niemal dwukrotność zaplanowanych. W latach 2001–2006 nastąpiło odwrócenie tendencji wzrostowej. Wyjątkiem od tej prawidłowości był jedynie 2004 rok, w którym osiągnięte wpływy przekroczyły o 16,1% wielkości planowane. Było to wynikiem zwiększenia liczby realizowanych prywatyzacji (130) w porównaniu z planowanymi (100). Rozpoczęto prywatyzację w 10 spółkach a w 120 kontynuowano procesy rozpoczęte w poprzednich latach, w tym między innymi duże prywatyzacje w sektorze bankowym (np. Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA) i ubezpieczeniowym¹³. Biorąc pod uwagę plan i jego wykonanie, można zauważyć wyraźnie „wygasające” przychody z prywatyzacji. Zjawisko to począwszy od 2001 roku jest pochodną kończącego się procesu przekształceń własnościowych. Coraz mniej majątku pozostawało do dyspozycji Skarbu Państwa, a polityka prywatyzacyjna określona w *Kierunkach prywatyzacji* i prowadzona w ostatnich latach była nastawiona na zakończenie w 2006 roku zasadniczych przekształceń własnościowych polskiej gospodarki. Dzięki temu Polska miała już w 2006 roku osiągnąć strukturę zbliżoną do realiów Unii Europejskiej¹⁴. Z informacji zawartych w *Kierunkach prywatyzacji na 2007 rok* wynika, że cel perspektywiczny prywatyzacji nie został

¹² Formalnie prywatyzacja rozpoczęła się 1 sierpnia 1990 r. Wyniki za 1990 r. ujęto w wynikach podanych za 1991 r.

¹³ *Ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2004 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 12 kwietnia 2005, s. 6.

¹⁴ *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2005 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 26 sierpnia 2004, s. 1.

jeszcze osiągnięty. Realizowane w 2007 roku projekty prywatyzacyjne miały dotyczyć w dużej mierze sektorów o charakterze strategicznym i infrastrukturalnym. Faktem jest, że Minister Skarbu Państwa także realizował po 2006 roku zadania prywatyzacyjne. Wynikają one między innymi z realizacji programu sprzedaży tak zwanych resztek, w tym zbywania akcji i udziałów pozostawionych w spółkach jako rezerwa reprivatyzacyjna i przyjęcia regulaminu jednolitych procedur prywatyzacji przez podwyższenie kapitału zakładowego w spółkach¹⁵. W roku 2007 zaplanowano przychody z prywatyzacji w wysokości 3,0 mld zł¹⁶.

Podsumowując rozważania nad porównaniem planowanych wpływów z prywatyzacji z wpływami uzyskanymi ogółem w latach 1990–2006 (tabela 2), należy stwierdzić, że występujące w niektórych latach niedobory we wpływach zostały w zasadzie wyrównane nadwyżkami uzyskanymi w innych latach. Ostatecznie cały analizowany okres zamknął się wykonaniem planowanych wpływów z prywatyzacji na poziomie 98,7%.

3. Struktura procesów prywatyzacyjnych i przychodów z prywatyzacji

Tworzenie dochodów z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych można odnieść między innymi do poszczególnych ścieżek prywatyzacyjnych. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, do głównych metod prywatyzacji w latach 1990–2007 należały:

- komercjalizacja przedsiębiorstwa oraz udostępnienie akcji i udziałów osobom trzecim,
- sprzedaż przedsiębiorstwa lub udostępnienie majątku, lub części majątku osobom trzecim,
- likwidacja przedsiębiorstwa z powodu złej kondycji finansowej.

Analiza związku między udziałem poszczególnej ścieżki w prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych w uzyskanych przychodach pozwala na udzielenie odpowiedzi na dwa pytania. Pierwsze z nich, mające bezpośredni związek z tematem niniejszego artykułu, można sformułować następująco: jaki udział miały poszczególne rodzaje prywatyzacji w tworzeniu dochodów lub przy-

¹⁵ *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2007 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 28 września 2006, s. 2, 3.

¹⁶ *Ibidem*, s. 11.

chodów z tytułu prywatyzacji? Drugie pytanie dotyczy efektywności poszczególnych metod prywatyzacji, mierzonej wielkością wpływów do budżetu państwa. Pytania te mają dzisiaj w pewnym stopniu charakter weryfikacyjny. Mogą być pomocniczym kryterium oceny podejmowanych przed laty decyzji o doborze metod prywatyzacji majątku państwowych przedsiębiorstw. Dane liczbowe ilustrujące przebieg przekształceń własnościowych z podziałem na poszczególne ścieżki prywatyzacyjne w latach 1990–2006 przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Liczba i struktura procesów prywatyzacyjnych prowadzonych przez rząd w latach 1990–2006 (narastająco)

Lata	Komercjalizacja (jsSP)	Udostępnienie akcji lub udziałów	Prywatyzacja pośrednia	Prywatyzacje bezpośrednie (art. 37 ust. o ppp/ art. 39 ust. o kipp)	Likwidacja (art. 19 ust. o pp)	Ogółem (2 + 5 + 6)
1	2	3	4	5	6	7
1990–1991	260	28	7 ^{a)}	415	535	1210
1992	480	51	b.d.	696	853	2029
1993	527	98	98	892	1079	2498
1994	723	134	134	1023	1239	2985
1995	958	220	160	1174	1383	3515
1996	1076	787	184	1371	1480	3927
1997	1254	845	228	1564	1540	4358
1998	1372	886	244	1699	1584	4655
1999	1469	912	262	1847	1641	4957
2000	1506	938	283	2012	1698	5216
2001	1515	970	315	2084	1751	5350
2002	1527	992	336	2128	1795	5450
2003	1539	998	342	2164	1830	5533
2004	1562	1009	352	2216	1853	5631
2005	1578	1020	358	2253	1844	5715
2006	1587	1026	364	2263	1897	5747

^{a)} Tylko 1990 rok.

Źródło: *Program prywatyzacji majątku...; Ocena przebiegu prywatyzacji...*, s. 33.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli 3 wynikają następujące wnioski:

- a) w latach 1990–1996 największy udział w procesach prywatyzacyjnych miała ścieżka likwidacyjna z powodu złej kondycji finansowej przedsiębiorstw;
- b) w latach 1997–2006 główną metodą prywatyzacji, mierzoną liczbą rozpoczętych i zakończonych przekształceń, była likwidacja przedsiębiorstw państwowych w celu ich prywatyzacji;
- c) we wszystkich latach badanego okresu, z wyjątkiem 1990 roku (pierwszych 7 procesów prywatyzacyjnych), prywatyzacja pośrednia była najrzadziej wykorzystywaną metodą przekształceń własnościowych w Polsce.

Uzasadnieniem dla takich a nie innych tendencji w przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w Polsce była po 1989 roku trudna sytuacja finansowa znacznej grupy wszystkich przedsiębiorstw państwowych poddanych prywatyzacji. W latach 1990–1991 grupa ta miała wysoki udział (44,2%) w ogólnej liczbie firm państwowych, w których rozpoczęto proces przekształceń własnościowych, lecz udział ten stopniowo się zmniejszał. Przykładowo, w 2002 roku wyniósł 32,9%. W roku 2006 nadal był wysoki, gdyż kształtował się na poziomie 33,0%. Oznacza to, że w Polsce, w latach 1990–2006 nieco ponad dwie trzecie ogółu prywatyzacji (67,0%) było przeprowadzane metodą bezpośrednią i metodą pośrednią poprzedzoną komercjalizacją przedsiębiorstw w spółki Skarbu Państwa. W roku 2006 udział prywatyzacji bezpośredniej wynosił 39,4%, 27,6% firm skomercjalizowano, a w co piątej spółce Skarbu Państwa udostępniono akcje lub udziały osobom trzecim (18,9%). W tym samym roku udział prywatyzacji pośredniej był na poziomie 6,3% ogółu realizowanych procesów prywatyzacyjnych i dotyczył 35,5% spółek Skarbu Państwa, w których dokonano prywatyzacji polegającej na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa¹⁷. Należy tutaj zaznaczyć, że prywatyzacja pośrednia jest procesem najbardziej skomplikowanym ze względu na procedury prywatyzacyjne i kosztownym dla samego przedsiębiorstwa. Jednocześnie jest drogą prywatyzacji tylko dla tej części przedsiębiorstw, które przybrały formę organizacyjno-prawną spółki prawa handlowego. Stąd w latach 1990–2006 ukształtowała się określona struktura prywatyzacji i określone udziały poszczególnych

¹⁷ Obliczenia własne na podstawie danych w tabeli 3.

metod prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Każda z wymienionych metod prywatyzacji ma swoje zalety i wady. Wśród wielu zalet prywatyzacji bezpośredniej jest relatywnie niski koszt prywatyzacji, a wśród jej wad to, że nie przynosi Skarbowi Państwa wysokich przychodów. Z metodą pośrednią jest odwrotnie. Ma skomplikowane procedury, jest kosztowna, ale z zasady bywa źródłem znacznych przychodów dla budżetu i daje więcej korzyści przekształcanemu przedsiębiorstwu. Podstawą do analizy wpływu metody prywatyzacji na przychody budżetowe w latach 1990–2006 są dane zamieszczone w tabeli 4.

Tabela 4

Przychody z prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2006 (wykonanie).

Lata	Przychody ogółem (mln zł)	Prywatyzacja pośrednia (mln zł)	Prywatyzacja bezpośrednia (mln zł)	Udział prywatyzacji pośredniej (%) w przychodach ogółem (3 : 2)
1	2	3	4	5
1990–1991	170,9	140,5	30,4	82,2
1992	484,5	310,1	174,4	64,0
1993	780,4	493,4	287,0	63,2
1994	1 594,8	1 271,0	322,9	79,6
1995	2 641,6	2 235,5	406,1	84,6
1996	3 749,8	2 776,4	973,4	74,0
1997	6 537,7	6 178,6	359,1	94,5
1998	7 068,7	6 619,9	428,0	93,7
1999	13 347,5	12 949,7	388,7	97,0
2000	27 181,8	26 740,4	438,6	98,4
2001	6 813,8	6 451,6	361,5	94,7
2002	2 859,7	2 579,7	280,3	90,2
2003	4 143,5	3 905,9	237,5	94,3
2004	10 254,0	9 975,7	278,3	97,3
2005	3 847,7	3 015,3	276,9	78,4
2006	621,9	268,8	350,6	43,2

Źródło: *Przychody z prywatyzacji w latach 1991–2004*. Ministerstwo Skarbu Państwa http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial_60&id_896&poz (20.9.2007); *Przychody z prywatyzacji – stan na 31.12.2005 r.* <http://www.msp.gov.pl/indexmsp.php?dzial-60&id-1529&poz> (20.09.2007); *Przychody z prywatyzacji – stan na 31.12.2006 r.*, <http://www.msp.gov.pl/indexmsp.php?dzial-60&id-2498&poz> (20.09.2007).

W komentarzu do danych zawartych w tabeli 4 należy przypomnieć, że przychody za lata 1991–1997, wykazane w kolumnie 2 tabeli, to rzeczywiście osiągnięte w tym czasie dochody z prywatyzacji, natomiast przychody z prywatyzacji za lata 1998–2006 obejmują także pozostałe przychody, czyli odsetki, przychody z prywatyzacji mienia polikwidacyjnego i rozliczenia ubiegłych lat. Pozycja ta była zróżnicowana w poszczególnych latach okresu 1998–2006 – od najniższego poziomu (minus 0,5 mln zł) w 2005 roku do najwyższego (20,8 mln zł) w 2000 roku. W roku 2006 pozostałe przychody osiągnęły 2,5 mln zł. Ze względu na znikomy odsetek w stosunku do ogółu przychodów z prywatyzacji pozostałe przychody nie stwarzają podstawy do szerszej analizy zjawiska, którego dotyczą. Z analizy danych zawartych w tabeli 4 wynika, że właśnie prywatyzacja pośrednia okazała się główną formą kreowania ogółu przychodów z prywatyzacji w latach 1990–2006. W latach 1997–2001 przychody z prywatyzacji znacznie wzrosły. Miało to związek, między innymi, z prywatyzacją sektora bankowego. Apogeum zjawiska, mierzone bezwzględną wartością przychodów, przypadło na lata 1999–2000. Było to wynikiem między innymi wysokiego udziału inwestorów zagranicznych, którzy w 2000 roku nabyli od Skarbu Państwa duże pakiety akcji takich spółek, jak Telekomunikacja Polska SA, Elektrociepłownie Warszawskie SA i Elektrownia Połaniec¹⁸.

Pod względem udziału w przychodach (dochodach) z prywatyzacji ogółem, prywatyzacja pośrednia zajmowała wysoką i niekwestionowaną pozycję niemal w całym okresie 1990–2005. Rok 2006 okazał się nietypowy pod tym względem, ponieważ planowane przychody z prywatyzacji pośredniej na kwotę 5,5 mld zł zostały wykonane jedynie w 5,07%, a planowane przychody z prywatyzacji bezpośredniej – z nadwyżką, na poziomie 175,3%. Udziały prywatyzacji pośredniej w latach 1990–2006 mieściły się w przedziale od 43,26% w 2006 roku (minimalny udział) do 98,4% w 2000 roku (udział maksymalny). W pierwszych sześciu latach analizowanego okresu udziały te były wysokie (od 64,0 do 82,2%), ale zdecydowanie niższe niż wykazane po 1996 roku (od 90,2 do 98,4%). Miało to związek ze wspomnianym zróżnicowaniem między kategorią przychodu jako wielkością brutto a dochodem jako miernikiem netto.

¹⁸ „Privatisation Quarterly” 2002, January–December; *Ministry of the Treasury*, Warszawa 2004, s. 20.

Dane zawarte w tabeli 4 są wystarczającą podstawą do wyciągnięcia następujących wniosków:

- a) prywatyzacja pośrednia była w Polsce głównym źródłem przychodów ogółem z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych;
- b) niskiemu udziałowi prywatyzacji pośrednich w ogólnej liczbie przekształceń własnościowych w Polsce towarzyszył wysoki udział prywatyzacji pośrednich w kreowaniu ogółu finansowych przychodów z prywatyzacji;
- c) prywatyzacja pośrednia była głównym źródłem zasilania budżetu państwa w środki finansowe pochodzące z prywatyzacji.

Taką prawidłowość przewidywano także w 2007 roku. Na ogólną kwotę planowanych przychodów z prywatyzacji (3,0 mld zł) aż 2,8 mld ma przypaść na prywatyzację pośrednią, czyli 93,4%¹⁹.

4. Struktura podziału i kierunki wykorzystania przychodów z prywatyzacji w latach 1990–2007

Dysponentem dochodów (lata 1991–1997) bądź przychodów z prywatyzacji (lata 1998–2006) w Polsce jest rząd, przede wszystkim minister finansów i minister skarbu państwa (d. minister przekształceń własnościowych), natomiast beneficjentem jest, najogólniej rzecz ujmując, całe społeczeństwo. Przychody z prywatyzacji w latach 1991–1997 były traktowane jako źródło dochodów budżetu państwa, a od 1998 roku stały się źródłem finansowania deficytu budżetowego. Wyrazem tego są odpowiednie zapisy w kolejnych ustawach budżetowych uchwalanych przez Sejm Rzeczypospolitej. Część przychodów z prywatyzacji pozostałych po odprowadzeniu planowanej kwoty do budżetu pozostaje w dyspozycji ministra skarbu państwa i jest przez niego przekazywana na zasilenie konkretnych funduszy wspierających różne podmioty lub grupy społeczne oraz na pokrycie kosztów prywatyzacji. Wielkość i udział przychodów z prywatyzacji przekazanych do budżetu państwa w latach 1990–2007 przedstawiono w tabeli 5. Jak wynika z zawartych w niej danych, w latach 1990–2006 przychody z prywatyzacji stanowiły niewielki odsetek dochodów budżetu państwa – od 0,8% w latach 1990–1991 do 10,6% w 2000 roku. W latach 1992–1997 udział dochodów

¹⁹ *Przychody z prywatyzacji (stan na 31.02.2007 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa. http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=60&id=2463 (2.07.2005).

Tabela 5

Wpływy do budżetu państwa z tytułu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2006

Lata	Dochody budżetu państwa ogółem (mln zł)	Wpływy z prywatyzacji ^{a)} (mln zł)	Stosunek wpływów z prywatyzacji do dochodów budżetu państwa (%)
1990–1991	21 088,5	170,9	0,8
1992	31 277,5	484,5	1,5
1993	45 900,8	780,4	1,7
1994	63 125,2	1 594,8	2,5
1995	83 721,7	2 641,6	3,2
1996	99 674,5	3 749,8	3,8
1997	119 772,1	6 537,7	5,5
1998	126 559,9	7 068,7	5,6
1999	125 922,2	13 347,5	10,6
2000	135 663,9	27 181,8	20,0
2001	140 526,9	6 813,8	4,8
2002	145 101,6	2 859,7	1,9
2003	155 697,0	4 143,5	2,6
2004	154 552,6	10 254,0	6,6
2005	174 703,7	3 847,7	2,2
2006	195 281,9	621,9	0,3
1990–2006	1 818 570,0	92 098,3	5,0

^{a)} W latach 1991–1997 były to wpływy w postaci dochodów, a od 1998 roku – przychody z prywatyzacji (analogicznie jak w tabeli 2).

Źródło: *Program prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006*, Ministerstwo Skarbu Państwa, http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=&id=20&poz (24.09.2007); ustawy budżetowe za lata 2002–2006, art. 1; *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 14 września 2007.

z prywatyzacji w dochodach budżetowych zwiększał się z roku na rok, a w 1997 roku osiągnął poziom 5,5%, proporcjonalnie do wzrostu liczby przeprowadzanych prywatyzacji. W początkowej fazie transformacji gospodarczej w Polsce przyjęto założenie, że prywatyzacja samoistnie poprawi efektywność i kondycję gospodarki. Uznano więc, że wpływy z prywatyzacji powinny zasilać budżet państwa. Skalę tego zasilenia przedstawiają dane liczbowe zawarte w tabeli 5. W latach 1998–2000 rosły udziały prywatyzacji w dochodach budżetowych. Miało to związek z prywatyzacją dużych firm z sektora bankowego (np. Pekao SA i Bank

Zachodni SA), ubezpieczeniowy (np. PZU SA), telekomunikacyjny (np. Telekomunikacja Polska SA) i energetyczny (np. Elektrociepłownie Warszawskie SA). Rosnące wpływy z prywatyzacji zostały w 1998 roku zamienione w przychody budżetu państwa z przeznaczeniem na finansowanie deficytu budżetowego i realizację niektórych programów społecznych, a od 2001 roku również na potrzeby restrukturyzacji gospodarki²⁰. Relatywnie wysokie wpływy do budżetu państwa z tytułu prywatyzacji zaczęły wygasać po 2000 roku. Jedynie w 2004 roku ponownie odnotowano wyższy w porównaniu z poprzednim rokiem przychód z prywatyzacji i odpowiednio do tego wyższy udział w przychodach budżetu państwa. Było to następstwem, jak już wyjaśniono, ponadplanowej liczby procesów przekształceniowych (prywatyzacja pośrednia).

W ostatnich dwóch latach badanego okresu uzyskane wpływy z prywatyzacji obniżały się i odpowiednio do tego malał ich udział w dochodach budżetu państwa. Szczególnie niekorzystna sytuacja była w 2006 roku, ponieważ wykonanie planu przychodów z prywatyzacji było bardzo niskie – ogółem na poziomie 11,3%, a z prywatyzacji pośredniej – tylko 5%. W roku 2007 przewidziane wpływy z prywatyzacji mają ukształtować się na poziomie 3,0 mld zł, co będzie stanowiło 1,3% planowanych na ten rok dochodów budżetu państwa²¹.

Dane zawarte w tabeli 5 potwierdzają obiegową opinię, że prywatyzacja w Polsce w latach 1990–2006 nie była istotnym źródłem finansowania potrzeb budżetu państwa. Biorąc jednak pod uwagę trudności z równoważeniem deficytu budżetowego państwa, roczne przychody z prywatyzacji rządu kilku miliardów złotych są i nadal będą ważnym źródłem finansowania deficytu budżetowego. Jest to wymierna, choć bezpośrednio nieodczuwalna przez podatników korzyść z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Dane liczbowe ilustrujące to zjawisko przedstawiono w tabeli 6. Dane te uświadamiają, jak różny był w poszczególnych latach udział przychodów z prywatyzacji w finansowaniu deficytu budżetowego państwa. Wysokość kwot przekazanych na ten cel w latach 1998–2006 są w niektórych latach odmienne, z zasady niższe, od całkowitych przychodów uzyskanych z prywatyzacji. Informacja ta dotyczy lat 2000–2004. Było to związane z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych dotyczących konieczności przeznaczenia przychodów z prywatyzacji także na inne cele, w szczególności na zasilenie wie-

²⁰ *Program prywatyzacji majątku...*, s. 3.

²¹ *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu...*

lu funduszy, z których finansowano zadania związane z restrukturyzacją gospodarki. W latach 2000–2001 przychody przekazane do budżetu stanowiły odpowiednio 98,4% i 95,2% wpływów brutto z prywatyzacji, a w latach 2002–2003 udziały te były niższe i wyniosły odpowiednio 95,5 i 71,5%. Wynikało to z uruchomienia funduszy zasilanych finansowo przez wpływy z prywatyzacji. W następnych latach (2004–2006) nastąpił jednak powrót do praktyki przekazywania wszystkich przychodów z prywatyzacji do budżetu państwa. Miało to uzasadnienie zwłaszcza w 2004 roku, gdy poziom deficytu budżetowego był rekordowo wysoki, i w 2006 roku, gdy kwoty pochodzące z prywatyzacji były tak małe, że trudno było je dzielić na inne cele, zwłaszcza, że cel podstawowy został zrealizowany w minimalnym stopniu.

Tabela 6

Udział przychodów z prywatyzacji w deficycie budżetu państwa w Polsce w latach 1998–2007

Lata	Deficyt budżetowy państwa (mln zł)	Przychody z prywatyzacji przekazane na pokrycie deficytu budżetowego (mln zł)/	Udział przychodów z prywatyzacji w finansowaniu deficytu budżetowego (%)
1998	13 191,6	7 068,7	53,6
1999	12 470,0	13 347,5	107,0
2000	15 391,0	26 746,0	17,4
2001	32 358,0	6 490,0	20,1
2002	39 402,0	1 972,0	5,0
2003	37 043,0	2 963,0	8,0
2004	41 417,0	10 254,0	24,7
2005	28 361,0	3 847,7	13,6
2006	29 063,0	621,9	2,1
2007 ^{a)}	30 000,0	3 000,0	10,0

^{a)} wielkości planowane.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Małego Rocznika Statystycznego Polski, GUS, Warszawa 2000, 2003, 2005, 2007, s. 423, 391, 416, 432; pozostałe dane jak w tabeli 5.

Przedstawiona analiza potwierdza wcześniejszą opinię, że prywatyzacja majątku państwowego w Polsce, niezależnie od celu podstawowego każdej prywatyzacji, zaspokajała także potrzeby budżetu państwa. W latach 1990–2006 na ten

cel przeznaczono blisko sto procent środków finansowych uzyskanych z prywatyzacji. Dla porządku należy jednak podać, że przychody te były ponadto przeznaczane na konkretne cele zgodnie z obowiązującym prawem. Przede wszystkim na podstawie art. 56 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z dnia 30 sierpnia 1996 roku²² utworzono następujące państwowe fundusze celowe:

1. Fundusz Reprywatyzacji mający rachunek, który jest zasilany środkami finansowymi pochodzącymi z prywatyzacji w wysokości 5% wartości sprzedanych akcji każdej ze spółek należących do Skarbu Państwa, a powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego. Celem tego funduszu jest zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa.
2. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, który gromadzi 15% przychodów z prywatyzacji w roku budżetowym oraz odsetki od tych środków. Jego celem jest ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw, w tym przeznaczonych do prywatyzacji. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców jest corocznie pomniejszany o 1/3, a w ten sposób wydzielone środki są przekazywane do Agencji Rozwoju Przemysłu SA na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw innych niż małe i średnie²³.
3. Fundusz Skarbu Państwa, na którego rachunek przekazywane są kwoty odpowiadające 2% wartości przychodów z prywatyzacji w roku budżetowym. Przeznacza się je na pokrycie kosztów prywatyzacji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz na podwyższenie kapitału zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa.
4. Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, zasilany co roku kwotą w wysokości 2% przychodów z prywatyzacji. Celem funduszu jest wspieranie szczególnie ważnych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych.

Ponadto 1% przychodów uzyskanych z prywatyzacji przekazuje się do Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej.

Część środków finansowych pochodzących z prywatyzacji (rezerwa na cele uwłaszczenia) przekazuje się od 2002 roku na wyodrębniony rachunek ministra

²² Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji. DzU 1996, nr 118, poz. 561 z późn. zm. Ostatnia zmiana w Ustawie z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw. DzU nr 107, poz. 721, art. 56 pkt 1.1–1,4, 1a.

²³ Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji..., art.56, pkt 5.

do spraw pracy²⁴. Środki te powinny być wykorzystane na przeciwdziałanie bezrobociu. Mogą być one kierowane albo do Funduszu Pracy, albo do Banku Gospodarstwa Krajowego na pożyczki dla osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą²⁵.

Jak wynika z danych w tabeli 6, potrzeby restrukturyzacji i inne wymienione w ustawie o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1996 roku, a powtórzone w znowelizowanej Ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji z dnia 12 maja 2006 roku (DzU nr 107, poz. 721, art. 56), zostały w pewnym stopniu zaspokojone jedynie w latach 2000–2003. W pozostałych latach wszystkie przychody z prywatyzacji były przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu państwa, co oznacza, że w latach 1998–2006 zadaniem priorytetowym było finansowanie deficytu budżetowego, a pozostałe zadania miały charakter marginalny.

Wnioski końcowe

Skromne ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpującą analizę problematyki korzyści wynikających z prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych w latach 1999–2007. Analizę ograniczono zatem do korzyści mierzonych wielkością przychodów z prywatyzacji. Na podstawie przeprowadzonych badań, opartych na wiarygodnych materiałach pochodzących z Ministerstwa Skarbu Państwa i Głównego Urzędu Statystycznego, można sformułować następujące wnioski:

- a) prywatyzacja majątku Skarbu Państwa oprócz strony kosztowej ma stronę przychodową; w latach 1990–1997 dochody z prywatyzacji stanowiły niewielki udział dochodów budżetu państwa;
- b) w latach 1998–2006 przychody z prywatyzacji były przeznaczane na pokrycie deficytu budżetowego państwa w stopniu znacznie wyższym, niż wynosił udział przychodów z prywatyzacji w dochodach budżetowych w latach 1990–2006; podobną sytuację przewidywano w 2007 roku;

²⁴ Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 25, poz. 253, z późn. zm.

²⁵ Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji..., art. 56 pkt 3.

- c) główną metodą prywatyzacyjną, biorąc pod uwagę wysokość wpływów z prywatyzacji, była w całym analizowanym okresie prywatyzacja pośrednia, pomimo niewielkiego udziału w ogólnej liczbie prowadzonych i zrealizowanych procesów prywatyzacyjnych;
- d) w najbliższej przyszłości należy przewidywać „wygasanie” prywatyzacji i zmniejszenie się przychodów z tego tytułu ze względu na już osiągniętą strukturę praw własności w gospodarce Polski, która zbliża się do struktury rozwiniętych krajów Unii Europejskiej;
- e) w najbliższych latach potrzeby budżetu państwa nie będą mogły być zaspakajane w takim stopniu jak w poprzednich latach; jako cezurę można przyjąć 2006 rok, w którym rażąco spadły przychody z prywatyzacji, w tym zwłaszcza z prywatyzacji pośredniej;
- f) w nadchodzących latach należy szukać innych niż przychody z prywatyzacji źródeł finansowania potrzeb budżetu centralnego, a zwłaszcza na potrzeby restrukturyzacji i rozwoju polskiej gospodarki.

AN ANALISYS OF PRIVATIZATIONS INCOMES' IN THE STATE COMPANIES IN POLAND BETWEEN 1990–2007

Summary

The main subject of the article is the process of privatization analysis' in the aspect of using incomes (privatization direct and indirect). Poland has proceed more slowly and carefully with this process. By the end of 2007 more than 68 percent of state enterprises were privatized.

As in the 1990–1993 period the most successful form of privatization was direct privatization, which means the enterprises were liquidated in the whole or in part with the assets going to a completely new company. But the main source of privatization incomes were indirect privatization. For instance 1997–2004 period gave nearly 90 percent incomes.

The main direction of using privatization incomes were budget. The financing of budget deficit had been supported by the privatization incomes' from 1998 to 2007.

Translated by Bożena Schnotale-Bednarek