

HENRYK SOBOLEWSKI

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

RESTRUKTURYZACJA WŁASNOŚCIOWA A POZIOM PRZYCHODÓW BUDŻETOWYCH

1. Wprowadzenie

Transformacja gospodarcza dała istotny impuls do rozległych i różnorodnych zmian w strukturze gospodarki narodowej. Stała się zarazem wyodrębnioną dziedziną wiedzy ekonomicznej, wyraźnie odróżniającą się od klasycznego podziału na makroekonomię i mikroekonomię (w nauce światowej najczęściej wszystkie te dziedziny, przy tego typu badaniach, traktowane są łącznie).

Restrukturyzacja własnościowa w piśmiennictwie naukowym (i nie tylko), stanowiła ważny makroekonomiczny punkt widzenia, który był, szczególnie w całej problematyce transformacji, wysuwany na plan pierwszy. Obszary takie między innymi jak: prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, produkt globalny brutto, wzrost i rozwój gospodarczy, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, bezrobocie czy przychody z prywatyzacji zyskały sobie priorytet zainteresowań wśród badających te zjawiska naukowców. Właśnie ten ostatni problem, a mianowicie przychody z prywatyzacji, a szczególnie ich poziom i struktura stanowi ważny obszar badawczy, który, między innymi, wynikał z celów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i stanowił, nie bez znaczenia, ważny składnik dochodów budżetowych.

Celem tego artykułu jest ocena wpływu zmian tempa i zakresu przekształceń własnościowych na poziom przychodów z prywatyzacji do budżetu. W tych okolicznościach kluczowym zagadnieniem stają się również metody prywatyzacji, które dominowały w danym okresie, i które z nich miały największy udział w przychodach do budżetu. Za okres badawczy przyjęto dwie pełne dekady przekształceń gospodarczych, to są lata 1990-2010.

2. Istota przychodów budżetowych z prywatyzacji

W pierwszej kolejności należy zdefiniować, co rozumiemy pod pojęciem „przychody budżetowe z prywatyzacji”¹. Przychody budżetowe z prywatyzacji są to wpływy środków finansowych do Budżetu Państwa, które są generowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa na podstawie transakcji sprzedaży akcji i udziałów przedsiębiorstw i spółek Skarbu Państwa. Są to zarówno przychody, jak i dochody realizowane zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Przychody budżetowe z prywatyzacji traktowane są w wartości brutto, choć jak wiemy, zgodnie z obowiązującymi zasadami rozdysponowane są w sposób następujący:

- do budżetu państwa,
- na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców,

¹ Do roku 1997 były to dochody.

- na Fundusz Reprywatyzacji,
- na Fundusz Rezerwy Demograficznej,
- na Fundusz Nauki i Technologii Polskiej,
- na Fundusz Pracy,
- na Fundusz Skarbu Państwa, na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem SP oraz inne zadania ustawowe nałożone na Ministra Skarbu Państwa.

Wśród wielu teoretyków i praktyków panuje pogląd, że wpływy budżetowe z prywatyzacji, nie powinny odgrywać bezpośredniej, priorytetowej roli, to jednak w hierarchii celów stawiane są one na jednym z pierwszych miejsc. S. T. Surdykowska uważa, że do podstawowych celów prywatyzacji, należy poprawa funkcjonowania przedsiębiorstw oraz zwiększenie dochodów budżetu państwa. Ponadto „mogą wystąpić dodatkowe przesłanki prywatyzacji w danym kraju, które mają wpływ na wybór metod prywatyzacji. Najważniejsze z nich to: wzmocnienie pozycji rządu, uruchomienie sił rynkowych, a zwłaszcza konkurencji, jako sposobu na poprawę działania przedsiębiorstwa (monopol państwowy nie powinien być przekształcony w monopol prywatny), rozwój i umocnienie krajowych rynków kapitałowych, propagowanie idei powszechnego akcjonariatu oraz zmniejszenie roli związków zawodowych”². Również podobne stanowisko w tej kwestii można spotkać w publikacjach J. Czekaja i W. Włodarczyka, którzy wśród głównych cech polskiego modelu prywatyzacji proponują „traktowanie wpływów budżetowych jako jednego z istotnych celów prywatyzacji”³.

Nie wdając się w dyskusję na temat ważności celów prywatyzacji, doświadczenia w Polsce wykazały, że w okresie trudności budżetowych pojawiają się duże oczekiwania na wsparcie dochodów budżetowych z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Z reguły jednak uważa się, że w dłuższym horyzoncie czasowym „znacznie ważniejszy jest, bowiem pośredni pozytywny wpływ, jaki prywatyzacja może wywierać na stan finansów publicznych poprzez dynamizowanie procesów wzrostowych i zwiększanie wpływów z podatków pośrednich dzięki rozszerzeniu się bazy podatkowej”⁴. Wpływy te charakteryzują się tym, że można spodziewać się ich w okresie późniejszym. Budżet potrzebuje dochodów już obecnie i dlatego niezależnie od opcji politycznej, każdy sięga po dochody z prywatyzacji, aby zasilić wpływy budżetowe. Dlatego też przyjmuje się, że potrzeby dochodowe budżetu w pewien sposób stanowią o tempie i dominującym wyborze metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Na ważny problem, dotyczący przychodów z prywatyzacji, zwraca uwagę A. Wojtyna, pisząc, że „obraz budżetowych skutków przekształceń własnościowych jest zniekształcony przez niejednakowe obciążenia podatkowe obu sektorów własności”⁵.

² S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1996, s. 15.

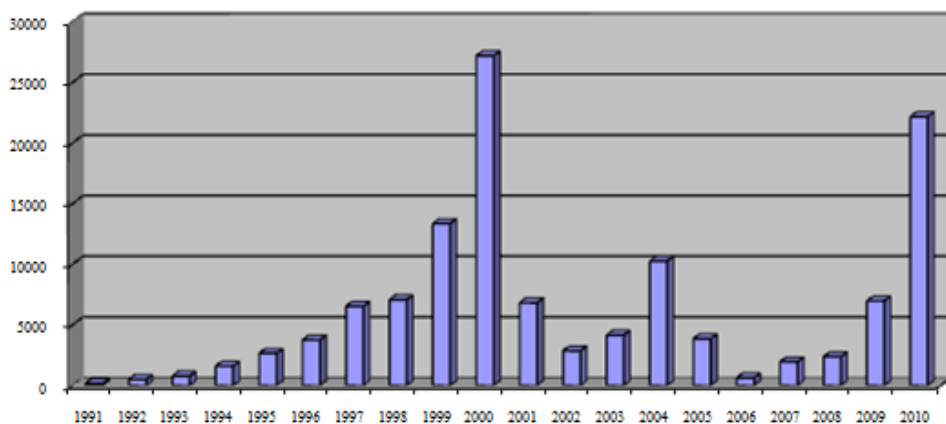
³ J. Czekaj, W. Włodarczyk, *Charakterystyka metod i przebieg prywatyzacji w Polsce w latach 1990 – 1997*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce. Dostosowania do struktur własnościowych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1999, s. 67.

⁴ W. Włodarczyk, *Private Sector Development and Privatization*, w: *Poland. International Economic Report 1996/97*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw 1997, s. 69.

A. Wojtyna, *Makroekonomiczne aspekty prywatyzacji*, w: A. Noga (red.), *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990 – 1997)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1999, s. 152.

⁵ A. Wojtyna, *op. cit.*, s. 153.

Ilościowe badania tempa przekształceń własnościowych nie dadzą odpowiedzi, jaka, i czy w ogóle istnieje zależność pomiędzy tempem a wielkością przychodów budżetowych z prywatyzacji. W wielu dyskusjach na ten temat formułowany jest pogląd, że „między szybkością prywatyzacji a wielkością wpływów do budżetu istnieje wymiennosc, to jednak zależność ta przebiega tylko w jednym kierunku. Jeśli rząd chce osiągnąć wysokie wpływy z prywatyzacji, to nie może przeprowadzać jej szybko. Ale jeśli rządowi uda się ją przeprowadzić szybko, to nieoczekiwanie może osiągnąć wysokie przychody, jak to miało miejsce w przypadku Czech”.⁶ Poziom wpływów budżetowych z prywatyzacji w latach 1991 – 2010 przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Przychody budżetowe z prywatyzacji w latach 1991-2010 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSP.

Analizując dane przedstawione na rysunku 1, stwierdzamy, że w pierwszych latach transformacji ustrojowej, pomimo największej skali prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przychody z prywatyzacji były niewielkie. Dopiero w roku 1997, a więc po ośmiu latach przekształceń własnościowych, widoczny był efekt wartościowy w postaci 6,5 mld zł wpływów do budżetu państwa. W całym okresie badawczym, dwa lata wyraźnie się wyróżniają, to są lata 2000 i 2010, czyli co dziesięć lat mamy symptomy kryzysu budżetowego i posilkujemy się sprzedażą majątku narodowego. Na pierwszym miejscu i to w sposób zdecydowany był rok 2000, w którym poziom wpływów wynosił 27,2 mld zł, a na drugim był rok 2010 z 22,2 mld zł wpływów do budżetu. W badanych dwóch dekadach poziom wpływów budżetowych z prywatyzacji wynosił 125,5 mld zł, czyli w tych dwóch latach uzyskano ze sprzedaży majątku skarbu państwa 39,3 %, to jest więcej niż 1/3 wszystkich wpływów ogółem. Po roku 2000, czyli w latach 2001 – 2010, a więc w drugiej dekadzie, wpływy budżetowe z prywatyzacji były bardzo zróżnicowane, a dość wyraźnie wyróżniły się lata 2004 i 2010, w których to przychody były największe i wynosiły odpowiednio: 10,3 i 22,2 mld zł. Najniższe wpływy zanotowano w roku 2006, które wynosiły

⁶B. Błaszczyk, R. Woodward, *Privatization in Post-Communist Countries: Experience, Problems and Conclusions*, w: *Privatization in Post-Communist Countries*, CASE, Warszawa 1996, s. 17.

zaledwie 0,6 mld zł. Od tego roku zaobserwowano stały, znaczący przyrost przychodów z prywatyzacji i w przedostatnim roku przychody te wynosiły prawie 7,0 mld zł.

Badania te potwierdzają, że nie ma istotnego związku pomiędzy liczbą prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych a wpływami z tego tytułu do Budżetu Państwa, a nawet nieśmiało można stwierdzić, iż gdy tempo to znacznie osłabło pod koniec pierwszej dekady, to wpływy budżetowe były wyższe niż na początku tej dekady. Z całą pewnością, więc można stwierdzić, że na wysokość wpływów budżetowych z tytułu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zdecydowanie działały inne uwarunkowania. Do jednych z teoretycznego punktu widzenia można zaliczyć formę (metodę, technikę) przekształceń własnościowych. Pewien pogląd na to zjawisko, ułatwiło badanie strukturalne udziału poszczególnych form prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w transformacji ustrojowej.⁷

3. Metody prywatyzacji a poziom przychodów budżetowych

Biorąc pod uwagę trzy podstawowe formy przekształceń własnościowych, a mianowicie; prywatyzację pośrednią, prywatyzację bezpośrednią i tzw. prywatyzację likwidacyjną, to śmiało można powiedzieć, że głównym źródłem przychodów z prywatyzacji była metoda pośrednia. Wynika to z samej istoty tej metody prywatyzacji. Sprzedaż akcji czy udziałów dokonuje skarb państwa, a więc przychody zasilają budżet (minus ewentualne pewne odpisy, np. na reprivatyzację). Przy likwidacji, po zaspokojeniu wierzycieli, praktycznie nie zawsze są w pełni zaspokojeni, nic nie pozostaje, co by miało wartość budżetową. Nieco inaczej to wygląda stosując metodę bezpośrednią. Przy metodzie bezpośredniej tylko w trybie „sprzedaż przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa” cała wartość stanowi przychód do budżetu. Natomiast w trybie „wniesienia przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki” budżet z tej prywatyzacji nic nie ma. Trzeci tryb „oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa w całości”, to po części sposób podobny do prywatyzacji metodą pośrednią w drugim jej etapie, w którym to wpłaty leasingowe stanowią przychody z prywatyzacji do budżetu. Poglębioną analizę wpływu tych form na poziom przychodów budżetowych przedstawiono w tabeli 1. Badanie to częściowo da odpowiedź, dlaczego w początkowym okresie mamy tak niskie dochody z prywatyzacji.

⁷H. Sobolewski, *Makroekonomiczne aspekty restrukturyzacji prywatyzacyjnej w polskiej gospodarce*, w: R. Boro-wiecki i A. Jaki (red.), *Restrukturyzacja w okresie transformacji gospodarczej. Instrumenty – Przebieg - Efekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Warszawa – Kraków 2005.

Tabela 1. Przychody budżetowe według form prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1991-2010

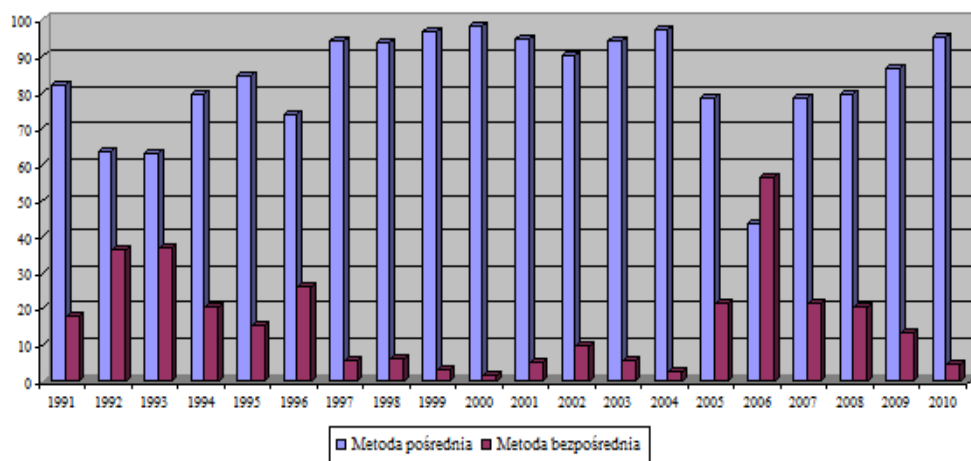
Lata	Przychody (w mln zł)			Wskaźniki udziału (w %)	
	ogółem	pośrednia	bezpośrednia	pośrednia	bezpośrednia
1991	170,9	140,5	30,4	82,2	17,8
1992	484,5	310,1	174,4	64,0	36,0
1993	780,4	493,4	287,0	63,2	36,8
1994	1 594,8	1 271,9	322,9	79,8	20,2
1995	2 641,6	2 235,5	406,1	84,6	15,4
1996	3 749,8	2 776,4	973,4	74,0	26,0
1997	6 537,7	6 178,4	359,1	94,5	5,5
1998	7 068,7	6 619,9	448,8	93,7	6,3
1999	13 347,5	12 949,7	397,8	97,0	3,0
2000	27 181,8	26 740,4	441,4	98,4	1,6
2001	6 813,8	6 451,6	362,2	94,7	5,3
2002	2 859,7	2 579,2	280,5	90,2	9,8
2003	4 143,5	3 905,9	237,6	94,3	5,7
2004	10 254,0	9 975,7	278,3	97,3	2,7
2005	3 847,7	3 014,3	832,4	78,4	21,6
2006	621,9	268,7	353,2	43,2	56,8
2007	1 947,1	1 532,1	415,0	78,7	21,3
2008	2 371,7	1 893,0	478,7	79,8	20,2
2009	6 970,0	6 032,0	938,0	86,5	13,5
2010	22 156,0	21 191,0	965,0	95,6	4,4
Razem	125 543,1	116 559,8	8 983,3	92,2	7,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MSP.

W pierwszych latach przekształceń własnościowych, aż do roku 1996, dominujące znaczenie miała ścieżka likwidacyjna, w której przychody z tego typu prywatyzacji w pierwszej kolejności przeznaczane są na pokrycie zobowiązań. Do tego można dodać, że w zdecydowanej większości są one za niskie, aby mogły zadowolić wszystkich wierzycieli. W tym okresie również z pozostałych metod prywatyzacji nie można było spodziewać się dużych przychodów, gdyż forma prawna tych prywatyzacji wyróżniała dwa oddalone od siebie etapy. Przy prywatyzacji pośredniej było to wyraźne, pierwszy etap, to przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę skarbu państwa, a dopiero później, często w okresie dłuższym niż 5 lat, w drugim etapie, następuje sprzedaż udziałów lub akcji. Dopiero w tym drugim etapie prywatyzacji pośredniej mamy do czynienia z przychodami z prywatyzacji do budżetu. Przy prywatyzacji bezpośredniej, wprawdzie jednocześnie z przekształceniem następuje sprzedaż udziałów lub akcji, ale w tym okresie dominowała technika przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę pracowniczą, która przejmowała firmę, płacąc w ratach (leasing). Zdecydowanie wyższe przychody w latach 1997 – 2010, z wyjątkiem roku 2006, były wynikiem m.in. drugiego etapu prywatyzacji pośredniej i częściowo prywatyzacji metodą bezpośrednią. Zmienił się również w tym okresie zakres prywatyzacji. O ile w pierwszych latach przekształceń własnościowych prywatyzowano głównie przedsiębiorstwa małe i średnie, to w ostatnich latach pierwszej dekady i w całej drugiej dekadzie do prywatyzacji włączono przedsiębiorstwa duże oraz instytucje finansowe, takie jak banki czy firmy ubezpieczeniowe.

Oceniając przychody z prywatyzacji bezpośredniej do budżetu, to największą kwotą, w całym badanym okresie, charakteryzował się rok 1996, w którym to do budżetu, z tej metody prywatyzacji, wpłynęło 973,4 mln zł. Ani wcześniej, ani później nigdy tej kwoty nie przekroczono. Można zadać pytanie, czemu właśnie w ten rok był tak charakterystyczny? Zdziały tutaj dwie ważne przyczyny. Jedną, jak już wcześniej omówiono, to zmiana ustawy o prywatyzacji. W roku 1997 zaczęła obowiązywać ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w której to zawarto kryteria, co do stosowania metody bezpośredniej. W związku z ograniczeniem stosowania metody bezpośredniej w roku 1996 przyspieszono procedury zastosowanie tej metody bez ograniczeń, co w konsekwencji zwiększyło przychody z tej prywatyzacji do budżetu. Drugą przyczyną to znaczna obniżka w roku 1996 dochodów budżetu państwa i oczywiście rząd sięgnął po dochody z prywatyzacji. Choć wpływy z prywatyzacji kapitałowej były, w tym roku, prawie trzykrotnie wyższe od prywatyzacji bezpośredniej, to jednak w tym drugim wypadku były one wyższe aż o 166,7 % niż założono w planie i aż o 139,7 % wyższe w stosunku do roku poprzedniego.

Oceniając efektywność poszczególnych metod prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w przychodach budżetowych, ciekawy obraz powstaje, jeśli badamy udział w przychodach z prywatyzacji ogółem metody pośredniej i metody bezpośredniej (rysunek 2).



Rys. 2. Udział przychodów budżetowych z prywatyzacji według zastosowanej metody w latach 1991-2010 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

Dane rysunku 2 wyraźnie wskazują na duże zróżnicowanie, w badanym okresie, udziału przychodów budżetowych z prywatyzacji według zastosowanej metody w przychodach budżetowych z prywatyzacji ogółem. W każdym, z wyjątkiem roku 2006, badanym roku zdecydowaną przewagę miała metoda prywatyzacji pośredniej. Można jednak zaobserwować trzy wyraźnie podokresy, w których to udziały te znacznie różnią się od siebie. Pierwszy obejmujący lata 1991-1996, udział metody prywatyzacji bezpośredniej jest dość znaczący i najwyższa wartość wystąpiła w roku 1993 wynosząca 36,8 %. Środkowe lata badanego okresu, to jest lata 1997-2004, charakteryzują się znikomym udziałem metody prywa-

tyzacji bezpośredniej w przychodach budżetowych z prywatyzacji ogółem. Najniższy udział wstąpił w roku 2000 i wynosił zaledwie 1,6 %, to jest w roku o najwyższych przychodach budżetowych z prywatyzacji.

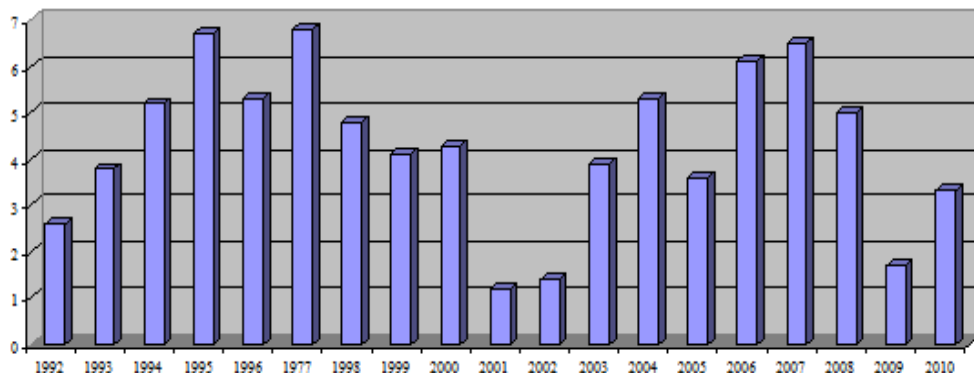
W ostatnich pięciu latach badanego okresu, znowu obserwujemy wzrost udziału metody prywatyzacji bezpośredniej w przychodach budżetowych z prywatyzacji ogółem, choć ten udział jest nadal niewielki. Charakterystyczny jest rok 2006, w którym to udział przychodów budżetowych z prywatyzacji bezpośredniej był wyższy niż z prywatyzacji pośredniej. Jest to jednocześnie rok o najniższych przychodach budżetowych z prywatyzacji w drugiej dekadzie badanego okresu. Tylko w pierwszych dwóch latach przychody budżetowe z prywatyzacji były niższe niż w roku 2006⁸. Był to rok o najniższej liczbie prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych (prywatyzacji pośredniej poddano 6, a bezpośrednio 10 przedsiębiorstw państwowych). Dane te również wskazują, dlaczego wartość przychodów z prywatyzacji bezpośredniej była wyższa niż z prywatyzacji pośredniej. Wynika to także z tego, że decyzje o prywatyzacji pośredniej podejmowane są przede wszystkim na szczeblach centralnych władzy, natomiast decyzje o prywatyzacji bezpośredniej, dość często zapadają na niższych szczeblach, ponieważ, jak już wiemy, prywatyzacja bezpośrednia dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw państwowych.

Analizując, szczegółowo dane przedstawione w tabeli 1 i na rysunku 2, stwierdziliśmy, że w pierwszych latach transformacji ustrojowej, pomimo największej skali prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przychody z prywatyzacji były niewielkie, i z przewagą udziału prywatyzacji pośredniej. W tych latach nie było też silnej presji budżetowej, gdyż dochody budżetowe, w tym okresie, cechowały się dość stabilną tendencją wzrostową. Po głębokim załamaniu, w roku 1991 występuje powolny, choć stały wzrost PKB, by w roku 1997 uzyskać najwyższy przyrost (rysunek 3). Po tym roku następuje istotne przewartościowanie koniunktury gospodarczej. Czyli po fazie wzrostowej następuje faza spadkowa cyklu koniunkturalnego i w tym momencie następuje przewartościowanie polityki budżetowej w stosunku do przychodów z prywatyzacji. Występuje wyraźne przyspieszenie prywatyzacji pośredniej, prawie dwukrotnie więcej sprywatyzowano w roku 1998 przedsiębiorstw niż w roku poprzednim. Działanie to daje pozytywne skutki, gdyż w latach 1999 – 2000 przychody z prywatyzacji osiągnęły najwyższy poziom.

Z danych rysunku 3 można wywnioskować, że gospodarka Polski w badanych dwóch dekadach rozwijała się podobnie, a tempo wzrostu PKB przyjmowało kształt dwóch parabol. W pierwszej dekadzie w latach 1992-2000 obserwujemy wzrost, a następnie spadek i prawie tak samo w drugiej dekadzie; wzrost a następnie spadek. Również w pierwszej, jak i drugiej dekadzie w dwóch latach tempo wzrostu było zdecydowanie wyższe niż w pozostałych latach, z tym, że w pierwszej dekadzie w tych latach tempo wzrostu było średnio 0,5 % wyższe niż w drugiej dekadzie. Jeśli porównujemy dwie dekady, to należy przypomnieć, że w roku 1990 i w roku 1991 tempo wzrostu PKB było ujemne i wynosiło odpowiednio -11,6 % i -7,0 %. Miara ta wskazuje, że kraj i społeczeństwo stały się, więc po dwudziestu latach transformacji niemal o dwie trzecie bogatsze, niż w ostatnim roku PRL. W tym wyniku jest w kalkulowany spadek PKB w pierwszych dwóch latach transformacji, który był skutkiem kryzysu towarzyszącego nieuchronnie przestawianiu gospodarki. Nie uniknął go żaden kraj pokomunistyczny. W Polsce kryzys przebiegł najłagodniej i trwał

⁸ Dlaczego w tym roku przychody z prywatyzacji były tak niskie można między innymi częściowo wyjaśnić pewnym zamieszaniem politycznym. Budowa IV RP miała na celu przyhamowanie prywatyzacji, co też miało miejsce.

najkrócej. Jeżeli za punkt wyjścia wzięlibyśmy poziom PKB w roku 1991, a więc w punkcie po uchwaleniu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, to wzrost PKB wynosi prawie 80 %.



Rys. 3. Tempo wzrostu PKB w latach 1992-2010 (rok poprzedni = 100)

Źródło: Małe Roczniki Statystyczne za lata 1995-2010, GUS.

W fazie spadkowej koniunktury gospodarczej nastąpił gwałtowny wzrost bezwzględnej wartości przychodów z prywatyzacji ogółem, natomiast wyraźnie zaznaczył się spadek udziału w strukturze przychodów z prywatyzacji bezpośredniej. Wynika z tego, że metody prywatyzacji bezpośredniej mają znacznie mniejszy wpływ na kreowanie przychodów budżetowych niż techniki prywatyzacji pośredniej.

Choć w ostatnich latach badanego okresu widać stopniowy wzrost przychodów budżetowych z prywatyzacji, to jednak z relacji plan a wykonanie wynika, że były duże w tej kwestii rozbieżności (tabela 2 i rysunek 4). Mniej więcej w połowie lat badanych dekad przekroczone plan przychodów z prywatyzacji. Z tym, że w pierwszej dekadzie, począwszy od roku 1994 aż do 2000 r. przekraczano plany przychodów budżetowych z prywatyzacji, czyli w siedmiu latach, natomiast w drugiej dekadzie tylko w dwóch latach, to jest w 2004 r. i nieznacznie w 2008, plan został przekroczony. W pierwszej dekadzie, tylko w pierwszym roku, plan został wykonany w minimalnym stopniu, co jest po części zrozumiałe. W drugiej dekadzie w trzech latach wykonano plan poniżej 50 %, a w roku 2006 tylko w 11,3 %. Wyjątkowym okresem był rok 1999, w którym pierwotnie zakładano 6,8 mld zł przychodów budżetowych z prywatyzacji, a zrealizowano aż 193,4 %.

Tabela 2. Plan i realizacja przychodów budżetowych z prywatyzacji w latach 1991-2010

Lata	Planowana kwota przychodów (w mln zł)	Wykonana kwota przychodów (w mln zł)	Wskaźnik wykonania (w %)
1991	1 500,0	170,9	11,4
1992	600,0	484,5	80,7
1993	880,0	780,4	88,7
1994	1 230,0	1 594,8	129,7
1995	2 330,0	2 641,6	113,4
1996	2 565,0	3 749,8	146,2
1997	4 450,0	6 537,7	146,9
1998	6 700,0	7 068,7	105,5
1999	6 900,0	13 347,5	193,4
2000	20 100,0	27 181,8	135,2
2001	10 140,0	6 813,8	67,2
2002	6 800,0	2 859,7	42,1
2003	9 100,0	4 143,5	45,5
2004	8 830,0	10 254,0	116,1
2005	5 700,0	3 847,7	67,5
2006	5 500,0	621,9	11,3
2007	3 000,0	1 947,1	64,9
2008	2 300,0	2 371,7	103,1
2009	12 000,0	6 970,0	58,1
2010	25 000,0	22 156,0	88,6
Razem	135 625,0	125 543,1	92,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MSP.

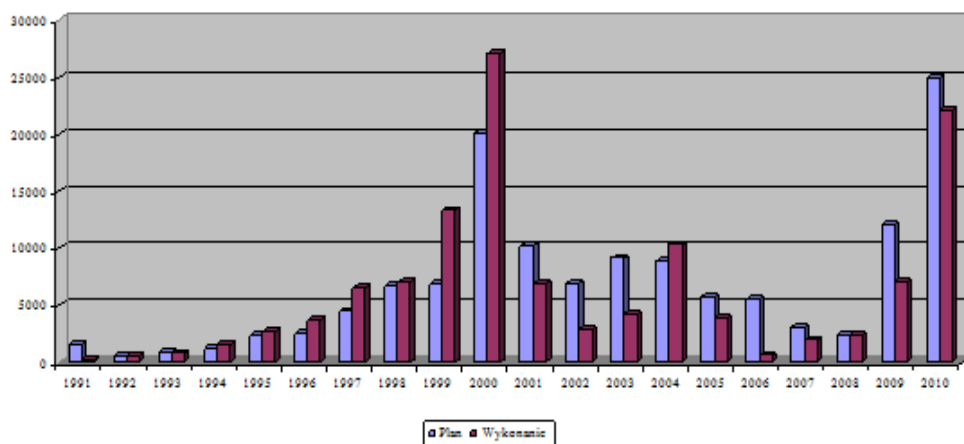
Należy się w tym momencie zastanowić, czy w ogóle informować ile w danym roku rząd planuje uzyskać przychodu z prywatyzacji? Z punktu widzenia marketingowego, ile chcemy w danym roku uzyskać przychodów ze sprzedaży majątku skarbu państwa nie powinno być informacją ogólnie dostępną. Te informacje powinny być przybliżone i nie powinny stanowić podstawy do oceny realizacji zadań zawartych w planie, a tym bardziej podstawą oceny negatywnej, jeśli nie wykona się sprzedaży planowanych udziałów czy akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Informacje te mogą być wykorzystane przez potencjalnych inwestorów, którzy znając plan sprzedaży majątku skarbu państwa mogą czekać i zmuszać do obniżenia ceny.

Ministerstwo Skarbu Państwa powinno spełniać rolę „strażnika” majątku narodowego tak jak to robi Narodowy Bank Polski w stosunku do pieniądza, to znaczy, że tylko on podejmuje decyzje o emisji znaków pieniężnych i nadzoruje ilość pieniądza w gospodarce (zwaną fachowo podażą pieniądza)⁹. Bank centralny powołany jest, więc do dbania o stabilność pieniądza, czyli utrzymywania jego wartości. Jest niezależny od rządu, choć z nadwyżek finansowych w postaci zysku może wspierać budżet państwa. Dobrze, więc by było gdyby Ministerstwo Skarbu Państwa funkcjonowało niezależnie od struktur rządowych i prowadziło sprzedaż majątku zgodnie z zasadą podaży i popytu.

Rząd nie mógłby z góry planować ile należy sprzedać udziałów i akcji skarbu państwa, aby uzupełniać dochodami z prywatyzacji wydatki. Każdy rząd, niezależnie od opcji poli-

⁹S. Owsiak, *Problem równowagi budżetowej w okresie transformacji gospodarki polskiej*, „Banki i Kredyt” nr 1-2, 1994.

tycznej, działa w perspektywie okresu wyborczego, a prywatyzować majątek skarbu państwa należy w perspektywie strategicznej. W pierwszej dekadzie, dla stworzenia warunków do funkcjonowania rynku, należało szybko przekształcać własnościowo przedsiębiorstwa państwowe, co widać na rysunku 4, gdzie wykonanie znacznie przewyższało wielkości planowane. Realizacja, w drugiej dekadzie transformacji gospodarczej przychodów budżetowych z prywatyzacji, przebiega już bardziej umiarkowanie. Nadzorując, ilość udziałów i akcji, która może stanowić podaż majątku skarbu państwa przez Ministerstwo Skarbu Państwa, należy dostosować nie do potrzeb budżetu, lecz do potrzeb zainteresowań inwestorów tym majątkiem.



Rys. 4. Plan i wykonanie przychodów do budżetu z prywatyzacji w latach 1991-2009 (w mln zł)

Źródło: opracowano na podstawie danych tabeli 2.

Ministerstwo Skarbu Państwa mogłoby zapobiegać zbyt szybkiemu pozbywaniu się własnych akcji majątku spółek, jeśli nie byłoby w strukturach rządu lub, jeśli miałyby odpowiednią delegację decyzyjną w tym zakresie. Byłoby niezależnie od bieżących potrzeb budżetowych, to poprzez ustalenie w odpowiednim czasie i na odpowiednim wysokim poziomie pierwszej ceny akcji w połączeniu z operacjami otartego rynku (sprzedaży publicznej) osiągałoby ze sprzedaży akcji spółek znacznie wyższe ceny. Aktualnie, Ministerstwo Skarbu Państwa jest w strukturach rządu, a więc musi się podporządkować uwarunkowaniu przychodów budżetowych, może tylko spełniać rolę „strażnika” bezpieczeństwa i stabilności wartości majątku narodowego poprzez operacje dokonywane na otwartym rynku.

4. Podsumowanie

Sumując, można przyjąć, iż prawie nie ma żadnego związku pomiędzy liczbą prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych a wpływami z tego tytułu do budżetu państwa. Z całą pewnością, więc można stwierdzić, że na wysokość przychodów budżetowych z tytułu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zdecydowanie działały inne uwarunkowania, do których m.in. można zaliczyć formę (metodę, technikę) przekształceń własno-

ściowych. Badania strukturalne udziału poszczególnych metod prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w transformacji ustrojowej miały bardziej ścisły związek z przychodami budżetowymi z prywatyzacji niż jej tempo. Przy dominacji formy likwidacyjnej przychody te były niewielkie, natomiast z momentem zwiększania się zakresu prywatyzacji pośredniej i bezpośredniej znacznie wzrastały. Także głębsza analiza wykonania planu przychodów budżetowych z prywatyzacji, w momencie istnienia ścisłej zależności Ministerstwa Skarbu Państwa od struktur rządowych nie daje pełnej gwarancji bezpieczeństwa i stabilności wartości prywatyzowanego majątku.

5. Literatura

- [1] Błaszczyk B., Woodward R., 1996, *Privatization in Post-Communist Countries: Experience, Problems and Conclusions*, w: *Privatization in Post-Communist Countries*, CASE, Warszawa.
- [2] Czekaj J., Włodarczyk W., 1999, *Charakterystyka metod i przebieg prywatyzacji w Polsce w latach 1990 – 1997*, w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce. Dostosowania do struktur własnościowych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
- [3] Owsiak S., 1994, *Problem równowagi budżetowej w okresie transformacji gospodarki polskiej*, „Banki i Kredyt” nr 1-2.
- [4] Sobolewski H., 2005, *Makroekonomiczne aspekty restrukturyzacji prywatyzacyjnej w polskiej gospodarce*, w: R. Borowiecki i A. Jaki (red.), *Restrukturyzacja w okresie transformacji gospodarczej. Instrumenty – Przebieg - Efekty*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Warszawa – Kraków.
- [5] Surdykowska S. T., 1996, *Prywatyzacja*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- [6] Włodarczyk W., 1997, *Private Sector Development and Privatization*, w: *Poland. International Economic Report 1996/97*, World Economy Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw.
- [7] Wojtyna A., 1999, *Makroekonomiczne aspekty prywatyzacji*, w: A. Noga (red.), *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990 – 1997)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

Streszczenie

Unowocześnienie gospodarki realizowane poprzez konsekwentną restrukturyzację własnościową przedsiębiorstw państwowych jest warunkiem, siły i kierunku przyspieszonego rozwoju gospodarczego. Przychody z prywatyzacji zyskały sobie priorytet zainteresowań wśród badających te zjawiska naukowców. Właśnie ten problem, a mianowicie przychody z prywatyzacji, a szczególnie ich poziom i struktura stanowi ważny obszar badawczy, który, między innymi, wynikał z celów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i stanowił, nie bez znaczenia, ważny składnik dochodów budżetowych.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż prawie nie ma żadnego związku pomiędzy liczbą prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych a wpływami z tego tytułu do budżetu państwa. Z całą pewnością, więc można stwierdzić, że na wysokość przychodów budżetowych z tytułu prywatyzacji przedsię-

biorstw państwowych zdecydowanie działały inne uwarunkowania, do których m.in. można zaliczyć formę (metodę, technikę) przekształceń własnościowych.

Słowa kluczowe: prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, przychody z prywatyzacji, metody przekształceń własnościowych.

OWNERSHIP RESTRUCTURING AND THE LEVEL OF BUDGET REVENUES

Summary

Modernising the economy through a consistent ownership restructuring of state-owned companies determines the force and direction of an accelerated economic development. Revenues from privatisation have aroused the greatest interest among researchers investigating these phenomena. It is revenues from privatisation, in particular their level and structure, that are an important research area, resulting, among other things, from the aims of the privatisation of state-owned companies and constituting a significant component of budget revenues.

Research results suggest that there is hardly any relationship between the number of state-owned companies being privatised and the resultant state-budget revenues. It can be stated with certainty, therefore, that the level of budget revenues from the privatisation of state-owned companies was definitely determined by other factors, including the form (method, technique) of ownership transformation.

Keywords: privatisation of state-owned companies, revenues from privatisation, ownership transformation methods.

Translated by Henryk Sobolewski

HENRYK SOBOLEWSKI
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: hsobol1@wp.pl