

Maria Kosek-Wojnar

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ZASADA PRZEJRZYŚCІ FINANSÓW PUBLICZNYCH A WPŁYWY Z PRYWATYZACJI

Wprowadzenie

Problematyka rozdysponowania wpływów z prywatyzacji nie jest zbyt często podejmowana w literaturze przedmiotu. Tymczasem sposób, w jaki zostają rozgospodarowane wpływy z prywatyzacji ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całego sektora finansów publicznych w Polsce. Celem tego artykułu jest m.in. zwrócenie uwagi na kwestie, które mogą budzić pewne wątpliwości, a w szczególności odpowiedź na pytanie: czy zastosowane rozwiązania w zakresie rozdysponowania wpływów z prywatyzacji są przejrzyste i jasne, czy też zaciemniają obraz finansów publicznych w Polsce.

1. Istota zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych

Zasady budżetowe, a zatem dezyderaty, czy jak wolą niektórzy postulaty pod adresem budżetu lub też wymogi przed nim stawiane, które jeżeli są realizowane w praktyce, czynią – w przekonaniu ich zwolenników – z niego najlepszy z możliwych plan finansowy, fundusz i akt normatywny. Katalog tych zasad budżetowych jest zmienny w czasie. Niektóre z nich dezaktualizują się, a z kolei inne – jak przykładowo zasada równowagi budżetowej – ewoluują i są interpretowane różnie w różnych okresach. Zasady są formułowane pod adresem zarówno treści budżetu, jak i jego formy zewnętrznej. Przykładowo zasady dotyczące treści budżetu to wymogi takie, jak: jedności formalnej i materialnej, zupełności, równowagi budżetowej itp. Zasady dotyczące formy to postulaty: jawności, roczności budżetu itd.

Ranga poszczególnych zasad jest bardzo różna; niektóre z nich zostają uwzględnione w ustawie zasadniczej lub innej o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, inne są respektowane, pomimo że nie zyskały rangi ustawowej, a także są i takie, które znalazły swe miejsce

wyłącznie w literaturze przedmiotu. Zachodzi w związku z tym pytanie, dlaczego tylko wybrane zasady budżetowe zostały uznane za tak ważne, iż z mocy ustawy powinny być respektowane. Odpowiedź może być tylko jedna – mają one tak duże znaczenie, że ich przestrzeganie warunkuje prawidłowe funkcjonowanie budżetu.

Współcześnie zasady te są formułowane nie tylko pod adresem budżetu, lecz całego sektora finansów publicznych. Postulaty zaadresowane do całego sektora finansów publicznych – a nie tylko jednego ogniwa, jakim jest budżet państwa – mają na celu zapewnienie takiego funkcjonowania tego sektora jakie jest najlepsze z możliwych. Chodzi zatem o jakość funkcjonowania tego sektora.

W Polsce tylko nieliczne z zasad znalazły wyraz w ustawie regulującej funkcjonowanie tego sektora, a zatem w ustawie o finansach publicznych¹. Ustawodawca uznał, iż są nimi jawność i przejrzystość finansów publicznych. Należy do tego dodać, że zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych sformułowano w wydanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy dokumencie o nazwie „Kodeks przejrzystości polityki fiskalnej”².

W ustawie o finansach publicznych jest zapis, iż gospodarka środkami publicznymi jest jawna³. Wyjątek od tej zasady stanowią te środki publiczne, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych.

Zaprezentowano także szeroką gamę sposobów zapewnienia jawności gospodarowania środkami publicznymi. Należą do nich m.in. jawność: debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniem z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego itp.⁴. Ponadto podawanie do publicznej wiadomości: kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe, zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych, informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne, zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych, zasad odpłatności za świadczone usługi itd.⁵. W celu realizacji tej zasady na ministra finansów został nałożony

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2013 r. poz. 885.

² Szerzej na ten temat: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, PRESSCOM, Wrocław 2010, s. 90.

³ Zgodnie z art. 33 ust 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

m.in. obowiązek podawania do publicznej wiadomości sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej przyjętego przez Radę Ministrów, informacji dotyczącej wielkości długu publicznego i wielu innych informacji. Zapisów dotyczących podawania do publicznej wiadomości sposobu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych jest znacznie więcej.

Niedosyt budzi jednakże problem określenia pojęcia przejrzystości finansów publicznych oraz sposobów respektowania zasady przejrzystości. Szerszej informacji na ten temat jest po prostu w ustawie brak.

Istnieje zatem konieczność odwołania się do literatury przedmiotu. Należy uznać, że istotą zasady przejrzystości jest zapewnienie takiej konstrukcji budżetu, aby był nie tylko znany szerokiemu gronu społeczeństwa, czyli jawny, lecz aby był na tyle klarowny i czytelny, żeby był po prostu dla społeczeństwa zrozumiały.

Wymogi stawiane pod adresem całego sektora finansów publicznych mają służyć zapewnieniu transparentności tego sektora. Tak rozumianej zasadzie przejrzystości z pewnością nie sprzyja dokonywanie transferów pomiędzy podmiotami tego sektora.

2. Wpływy z prywatyzacji jako źródło finansowania niektórych zadań państwa

W latach 1991-1997 zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, dochody ze sprzedaży, najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa stanowiły⁶ dochody budżetu państwa. Oznacza to, że wpływy z prywatyzacji były rozdysponowywane na finansowanie szerokiej gamy różnorodnych zadań, jakie w tym okresie finansowano z budżetu państwa. Ponadto należy przy tym wskazać, że wydatkowano je również w sposób dosyć specyficzny, a mianowicie: kierowano je na rzecz 10 środków specjalnych oraz tworzono z nich rezerwy celowe związane z procesem reprivatyzacji.

To znaczne „zaszufladkowanie” wpływów z prywatyzacji zostało po części zmienione w 2002 r.⁷ Chodzi w szczególności o przekazanie na rzecz nowo utworzonego środka specjalnego o nazwie Fundusz Skarbu Państwa środków specjalnych o nazwach: Fundusz Mienia Polikwidacyjnego, Fundusz Gospodarowania Mieniem i Fundusz Prywatyzacji. Zmniejszenie liczby środków specjalnych należy zatem ocenić pozytywnie.

⁶ Ustawa w z dnia 3 stycznia 1991 roku Prawo budżetowe. Dz. U. 1991 r. Nr 4, poz. 18.

⁷ Ustawa z dnia 30 października o zmianie ustawy o finansach publicznych. Dz. U. 2002 r. Nr 200, poz. 1685.

Kolejne zmiany, jakie zachodziły w zakresie repartycji wpływów z prywatyzacji pomiędzy różnorodne fundusze celowe są przykładem braku konsekwencji ustawodawcy. Zapowiadane zmiany dotyczące likwidacji całości tzw. gospodarki pozabudżetowej zakończyły się w odniesieniu do większości środków specjalnych przekształceniem ich w publiczne fundusze celowe⁸.

Dotyczyło to również środków specjalnych znajdujących się w gestii ministra skarbu. Na podstawie istniejących środków specjalnych zostały powołane: Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Reprywatyzacji oraz Fundusz Nauki i Technologii Polskiej. Fundusze zostały utworzone na podstawie Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁹.

Ich funkcjonowanie oparto na przychodach uzyskanych z prywatyzacji¹⁰ – i tak: źródłem zasilania Funduszu Reprywatyzacji są środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji oraz odsetki od tych środków, natomiast Funduszu Skarbu Państwa oraz Funduszu Nauki i Technologii Polskiej odpowiednio: 2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków. Na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców gromadzi się z kolei 15% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków.

Cele, jakie realizują wskazane powyżej fundusze, są bardzo zróżnicowane. Fundusz Reprywatyzacji¹¹ służy m.in. do finansowania roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, a w tym do: wypłat odszkodowań wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych w związku nacjonalizacją mienia, pokrycie kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego, wypłaty odszkodowań przyznanych osobom represjonowanym i inne. Środki Funduszu Skarbu Państwa zostały przeznaczone m.in. na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, uzupełnienie środków brakujących na pokrycie kosztów procesów likwidacyjnych i postępowania upadłościowego, podwyższenie kapita-

⁸ Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych o finansach publicznych Dz. U. 2002 r. Nr 200, poz. 1685.

⁹ W brzmieniu ustalonym przez art. 30 ustawy z dnia 25 listopada 2004 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw. Dz. U. nr 273, poz. 2703.

¹⁰ Art. 56 a Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2012 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Dz. U. 2013 r., poz. 216.

¹¹ Ibid.

lu zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa, kosztów przeprowadzenia egzaminów na członków rad nadzorczych z udziałem Skarbu Państwa itp. Fundusz Nauki i Technologii Polskiej został z kolei ukierunkowany na cele związane z rozwojem nauki i technologii polskiej, obejmujące wspieranie szczególnie ważnych kierunków badań naukowych lub prac rozwojowych określonych w założeniach polityki naukowo-technicznej państwa, wspieranie inwestycji służących potrzebom badań naukowych i inne. Dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców jako jeden z podstawowych celów działalności – co nota bene wynika z jego nazwy – postawiono udzielanie pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych o których jest mowa w ustawie o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorstwami publicznymi¹². Chodzi głównie o to, aby zapewnić przedsiębiorcy funkcjonowanie do czasu przygotowania planu restrukturyzacji (pomoc na ratowanie) oraz przywrócenie pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku (pomoc w restrukturyzacji).

Fundusze te funkcjonują nadal i wciąż wzbudzają pewne kontrowersje, jednakże najwięcej uwag krytycznych dotyczy Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. W praktyce okazuje się bowiem, że cel Funduszu nie jest w pełni realizowany. W latach 2007-2009 pomocy dla przedsiębiorców nie udzielono w ogóle, a w latach 2010-2012 środki, które zostały na taką pomoc przeznaczone stanowiły ułamek procenta łącznej sumy środków jakie gromadzono na koncie Funduszu. Z raportu NIK wynika, że w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007-2012 najwyższy poziom tego wskaźnika wyniósł 0,71% ogółu środków, a zatem nie osiągnięto nawet jednego procenta wydatków na cele, dla których Fundusz ten powołano. Główny kierunek wydatków stanowiło obligatoryjne podwyższanie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP) oraz wsparcie niestanowiące pomocy publicznej, w tym m.in. objęcie przez Skarb Państwa nowych udziałów i akcji w spółkach.

Zasilanie Agencji ze środków Funduszu nie wzbudzało większego zainteresowania NIK, ponieważ było zgodne z obowiązującymi przepisami. Należy do tego dodać, że nadal jest to zgodne z obowiązującymi przepisami. Minister skarbu jest zobowiązany do corocznego podwyższania kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. o kwotę stanowiącą 1/3 przychodów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

¹² Ustawa z dnia 22 września 2006 roku o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców. Dz. U. nr 191, poz. 1411 i nr 245, poz. 1775.

Z punktu widzenia respektowania zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych rozwiązanie to musi jednak budzić liczne zastrzeżenia.

Wątpliwości wzbudza również transfer środków, jakiego trzeba dokonywać z Funduszu Skarbu Państwa na rzecz przychodów budżetu państwa. Chodzi w szczególności o zapis zawarty w art. 56 ust. 1 pkt. 3 ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji¹³, na mocy którego stan środków Funduszu „(...) na dzień 30 czerwca każdego roku budżetowego jest pomniejszany o znane w tym dniu zobowiązania dotyczące tego roku, nie może przekroczyć 1/4 przychodów uzyskanych od dnia 1 lipca roku poprzedniego do dnia 30 czerwca roku, w którym następuje rozliczenie. Nadwyżka podlega przekazaniu na przychody budżetu państwa do 31 lipca każdego roku”¹⁴. W odniesieniu do pozostałych funduszy zapis ustawowy nie brzmi już tak rygorystycznie. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 4a Minister Skarbu Państwa w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku może przekazać z Funduszu Reprywatyzacji na przychody budżetu państwa różnicę pomiędzy przychodami uzyskanymi w poprzednim roku budżetowym a sumą wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym oraz planowanych do poniesienia w danym roku budżetowym¹⁵. Ponadto środki gromadzone na rachunku bankowym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców mogą być również przekazywane przez Ministra Skarbu na przychody budżetu państwa.

Rozwiązania, które przyjęto przy konstrukcji Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz Funduszu Skarbu Państwa przeczą idei funduszu celowego. Jedną z cech takiego funduszu powinna być możliwość zachowania ciągłości finansowania zadań, stąd środki gromadzone na rachunkach funduszy nie wygasają z końcem roku budżetowego. Ponadto dokonywane z tych funduszy transfery środków na rzecz innych podmiotów znacząco zaciemniają sposób wydatkowania środków publicznych.

Konkludując, należy stwierdzić, że na rzecz omawianych powyżej funduszy zostało przekazane 19% przychodów z prywatyzacji oraz środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji. Pozostałe środki rozdysponowywano w różnych okresach na bardzo różnorodne cele.

¹³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, op. cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

Do 2004 r. włącznie były tworzone rezerwy mienia Skarbu Państwa na cele reprivatyzacji¹⁶. Wysokość tych rezerw w latach 1993-2001 odpowiadała 5% akcji i udziałów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa przeznaczonych do prywatyzacji i odpowiednio większej liczbie akcji (udziałów) Skarbu Państwa w spółkach, do których zgłoszono udokumentowane roszczenia reprivatyzacyjne. Od 2000 r. tworzone natomiast rezerwy na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa. Na ten cel przeznaczano 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji albo wpływu uzyskanego przez budżet państwa ze sprzedaży tych akcji. Od 2005 r. rezerwy te zlikwidowano.

Z wpływów z prywatyzacji finansowano również wiele innych zadań. Sporo wątpliwości budził w tym okresie sposób dokonywania zmian w obowiązujących przepisach prawnych. Przykładowo ustawą z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw zmieniono – i to w sposób bardzo istotny – ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁷.

3. Wpływy z prywatyzacji jako źródło finansowania deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W kolejnych latach nastąpiły dosyć istotne zmiany w zakresie rozdysponowania wpływów z prywatyzacji. W szczególności zaś została rozszerzona lista zadań, które miały być z tego źródła finansowane. Istotna zmiana w rozdysponowaniu wpływów z prywatyzacji dotyczyła przede wszystkim tego, że będą one wykorzystywane na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych¹⁸. Argumenty jakie za tym przemawiały to przede wszystkim uznanie za zasadne idei solidarności międzypokoleniowej, co oznaczało realizację postulatu odnośnie do tego, aby środki uzyskane ze sprzedaży majątku, na który pracowały poprzednie pokolenia zostały wykorzystywane na zabezpieczenie emerytalne przyszłych pokoleń¹⁹.

¹⁶ Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 93, poz. 820, Nr 200, poz. 1689, Nr 230, poz. 1923, Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 65, poz. 594, z 2004 r. Nr 141, poz. 1491, Nr 240, poz. 2408, Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, z 2012 r. poz. 951. Art. 39.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Dz. U. 1997 r. Nr 106, poz. 673.

¹⁹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w budżecie państwa*, „Analizy”, 8 kwietnia 2011, nr 7(51), Biuro Analiz Sejmowych.

W konsekwencji od 1998 r. zgodnie z nowymi regulacjami prawnymi wpływy z prywatyzacji zostały przekazane na finansowanie deficytu budżetu państwa oraz reformę systemu ubezpieczeń²⁰. Zostały zatem wyłączone z rachunku deficytu budżetowego, a włączone jako źródło finansowania tego deficytu.

Kolejne zmiany, jakie zachodziły w sektorze finansów publicznych powodowały, że zmieniała się nieco rola wpływów z prywatyzacji w finansowaniu deficytu budżetowego.

Należy wskazać na przyjęte w sektorze finansów publicznych rozwiązanie, polegające na tym, iż występują w tym zakresie dwa pojęcia, mianowicie: deficytu budżetowego oraz pojęcie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. To ostatnie jest znacznie szersze aniżeli pojęcie deficytu budżetu państwa. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa należy bowiem rozumieć zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa²¹.

Deficyt budżetu państwa, definiowany z kolei jako ujemna różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa, jest jednym z elementów potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Zarówno deficyt budżetu państwa, jak i inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być sfinansowane przychodami pochodzącymi ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym, kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczek, prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, kwot pochodzących ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek, nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych, nadwyżki budżetu środków europejskich oraz innych operacji finansowych²².

Do 2009 r. włącznie finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa dotyczyło tylko deficytu budżetu państwa oraz jego rozchodów. Utworzenie budżetu środków europejskich sprawiło, że środki te stanowią również źródło finansowania tego deficytu.

Przychody z prywatyzacji służą także do finansowania tzw. ujemnego salda z prywatyzacji, które występuje jako jedna z potrzeb pożyczkowych budżetu. Można je zdefiniować jako różnicę (niedobór) pomiędzy wpływami z prywatyzacji a ich rozdysponowaniem na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych

²⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 roku o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Dz. U. nr 106, poz. 673.

²¹ Art. 76 ustawy z dnia.

²² Art. 113.

(OFE). Należy dodać, że przekazanie FUS środków na refundację ubytku składek wynikających z odprowadzenia określonej kwoty do OFE następuje poza rachunkiem deficytu budżetu państwa²³ i jest to jedna z potrzeb pożyczkowych tego budżetu. Z punktu widzenia oceny stopnia realizacji zasady przejrzystości budżetu państwa ma to kardynalne znaczenie.

Wpływy z prywatyzacji są zatem kierowane na rzecz OFE, jednakże w przypadku, gdy nie są wystarczające dla refundacji składek zachodzi konieczność ich uzupełnienia z innych źródeł. Potrzeba uzupełnienia poziomu tych składek powoduje konieczność pozyskania środków na ten cel. W konsekwencji dla wyrównania ujemnego salda z prywatyzacji są emitowane skarbowe papiery wartościowe. Przekłada się to bezpośrednio na poziom długu Skarbu Państwa oraz długu publicznego.

4. Rozdysponowanie wpływów z prywatyzacji a respektowanie zasady przejrzystości sektora finansów publicznych – próba oceny

Zgodnie z obowiązującymi przepisami planowane kwoty oraz przeznaczenie przychodów z prywatyzacji określa co rok ustawa budżetowa²⁴. Według niej, środki uzyskiwane corocznie z prywatyzacji są źródłem zasilania czterech publicznych funduszy celowych, a w szczególności Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Reprywatyzacji oraz Funduszu Nauki i Technologii Polskiej²⁵.

Należy również wskazać na inne rozwiązania, które powodują, że rozdysonowanie wpływów z prywatyzacji może budzić pewne wątpliwości. Chodzi m.in. o to, że są mnożone cele na jakie środki te mają być wydatkowane.

W różnych okresach akcje i przychody uzyskiwane z ich sprzedaży przeznaczano na bardzo różnorodne cele, które były realizowane przez różnych beneficjentów. Cele jakie za pomocą tych środków starano się realizować to m.in.:

- związane z rozwojem nauki i technologii polskiej – środki przekazywano wówczas Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej oraz Komitetowi Badań Naukowych,
- restrukturyzacja spółek Skarbu Państwa – środki przekazywano Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP),

²³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2005 r. Nr 249, poz. 2104.

²⁴ Art. 56 Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Dz.U. 2013 r., poz. 216, nr 1643; Dz. U z 2014 r., poz. 598, nr 612.

²⁵ Ibid.

- pomoc restrukturyzacyjna dla przedsiębiorców – środki przekazywano na rzecz środka specjalnego o nazwie Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, a 1/3 tego środka przeznaczano corocznie na podwyższenie kapitału zakładowego ARP,
- wsparcie programów tworzenia miejsc pracy dla absolwentów – środki przekazywano na rzecz środka specjalnego o nazwie Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

Ponadto akcje i udziały przekazano dla osób uprawnionych, tzn. pracowników i niektórych rolników, plantatorów i rybaków. Wskazane powyżej osoby posiadały bowiem prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w dniu wpisania spółki do rejestru.

W następnych latach po dokonaniu kolejnych zmian środki pochodzące z prywatyzacji zostały przeznaczone na zasilanie Funduszu Rezerwy Demograficznej²⁶ oraz zaspokojenie roszczeń z tytułu potencjalnego długu Skarbu Państwa – w wysokości 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim²⁷. Ponadto służą finansowaniu zadań ministra właściwego do spraw pracy na rzecz przeciwdziałania bezrobociu. Minister pracy może z kolei przekazać te środki na rzecz Funduszu Pracy bądź do Banku Gospodarstwa Krajowego.

Obraz ten należy uzupełnić o kolejny, bardzo istotny kierunek wydatkowania wpływów z prywatyzacji, jakim jest finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Wskazany powyżej szeroki i zmienny w czasie katalog zadań finansowanych ze środków świadczy o tym, że jak do tej pory nie wypracowano jasnej i przejrzystej koncepcji rozdysponowania wpływów z prywatyzacji.

Kierunki rozdysponowania tych środków budzą wiele wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim zaliczenia wpływów z prywatyzacji do przychodów, a nie dochodów budżetu. Jak słusznie zauważa K. Marchewka-Bartkowiak, rozwiązanie to można zakwestionować zarówno z punktu widzenia metodologicznego, jak i merytorycznego²⁸. W pierwszym przypadku chodzi w szczególności o różnice jakie występują w statystykach i rachunkach sektora publicznego stosowane

²⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dz. U. 2009 r. Nr 14, poz. 75.

²⁷ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Dz. U. 2010 r. Nr 28, poz. 144.

²⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, op. cit.

w Polsce oraz przez MFW i Eurostat, natomiast w drugim przypadku, o to, że środki uzyskane z prywatyzacji nie mają charakteru zwrotnego, lecz definitywny.

Rozwiązanie takie powoduje, że pod znakiem zapytania pozostaje zasada przejrzystości budżetu państwa. Istnieje bowiem problem merytorycznego uzasadnienia salda budżetu. Dodatkowego wyjaśnienia wymaga ponadto pojawiająca się różnica pomiędzy wielkością potrzeb pożyczkowych budżetu państwa a wielkością niedoborów budżetowych.

W całym wskazanym powyżej okresie przepisy obowiązujące w zakresie rozdysponowania wpływów z prywatyzacji były dosyć skomplikowane, niezbyt transparentne, a w dodatku towarzyszyła im mała przejrzystość stosowanych procedur. Przykładem tego ostatniego jest chociażby omawiana procedura przekazywania części dochodów środka specjalnego, który zamieniono następnie na fundusz celowy na rzecz ARP. Zastąpienie jednej formy organizacyjno-prawnej jednej instytucji na inną nie spowodowało jednak zmiany stosownych procedur. Analogicznie rzecz się ma z transferami z innych – omawianych w tym opracowaniu – publicznych funduszy celowych, których środki są również częściowo kierowane na rzecz przychodów budżetu państwa. Rozwiązanie takie oznacza, że występował najpierw transfer na rzecz jednej formy organizacyjno-prawnej, która gromadzi wpływy z prywatyzacji, a następnie był stosowany transfer tych środków na rzecz finansowania innych zadań.

Wszystko to sprawia, iż można się opowiedzieć za tezą, że zasada przejrzystości odnoszona tak do budżetu państwa, jak i całego sektora finansów publicznych w zakresie rozdysponowania wpływów z prywatyzacji w ogóle nie była realizowana.

W konkluzji warto pokusić się o postulaty dotyczące zmiany istniejącego stanu rzeczy. W tym zakresie należałoby:

1. Przychylić się do zgłaszanego wielokrotnie przez Najwyższą Izbę Kontroli dezyderatu likwidacji Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Przemawia za tym zarówno dotychczasowy sposób prowadzonej przez Fundusz działalności, jak i potencjalne możliwości prowadzenia tej działalności w latach następnych.
2. Rozważyć zasadność funkcjonowania pozostałych funduszy, które gromadzą wpływy z prywatyzacji. Jeżeli zasadność ich nie będzie budziła wątpliwości, należy zmienić sposób ich funkcjonowania tak, aby odpowiadały idei, którą mają realizować publiczne fundusze celowe, w szczególności zaś chodzi o zabezpieczenie środków przed wydatkowaniem ich na inne cele i zapewnienie przechodzenia środków na rok następny. W dotychczasowej formule działalność tych funduszy przypomina bardziej rezerwy celowe aniżeli publiczne fundusze celowe.

3. Podjąć dyskusję na temat możliwości włączenia wpływów z prywatyzacji do dochodów budżetu państwa, co oznaczałoby rezygnację z wykorzystywania tych środków do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jednym z argumentów jaki przemawia za tym, aby nie były to dochody, lecz przychody jest to, że bardzo trudno jest zapewnić realność planowanych z tego tytułu wpływów. Wydaje się, iż argument taki jest niezbyt zasadny, ponieważ może dotyczyć większości niepodatkowych dochodów budżetu państwa.
4. Dążyć do maksymalnego ograniczenia ilości zadań finansowanych ze środków pochodzących z prywatyzacji, preferując te zadania, które służą celom prorozwojowym.

Podsumowanie

Zasada przejrzystości budżetu nie jest realizowana ani w teorii, ani w praktyce. Jak wynika z zapisów ustawy o finansach publicznych ustawodawca nie daje szczegółowych wskazówek w jaki sposób powinna być respektowana zasada przejrzystości finansów publicznych. Wskazówki te – jak można zauważyć dosyć szczegółowe – dotyczą jedynie zasady jawności finansów publicznych. W szczególności zaś można mieć poważne wątpliwości co do respektowania tej zasady w odniesieniu do wpływów z prywatyzacji.

Zarówno w początkowym okresie transformacji, jak i w okresie późniejszym, można było zauważyć wyraźny brak koncepcji co do kierunków rozdysponowania wpływów pochodzących z prywatyzacji. Wyrazem tego jest chociażby wielokrotność zmienianych przepisów, jakie obowiązywały w tym zakresie. Badając kierunki wydatkowania wpływów z prywatyzacji, należy stwierdzić, iż zwłaszcza w ostatnim okresie jest zauważalna tendencja do mnożenia rozlicznych zadań, jakie za pomocą tych środków powinny być sfinansowane.

Wysokość wpływów, jakie gromadzą poszczególne fundusze z przychodów z prywatyzacji jest zróżnicowana, niemniej jednak trudno w tym miejscu powstrzymać się od uwagi, iż fakt, że wpływy te są dzielone pomiędzy kilka publicznych funduszy celowych oraz służą finansowaniu deficytu budżetu państwa, rozwiązanie to nie sprzyja respektowaniu zasady jawności i przejrzystości w zakresie gospodarowaniu wpływami z prywatyzacji.

Łamane są przy tym podstawowe zasady, według których powinny w sektorze finansów publicznych funkcjonować publiczne fundusze celowe. Liczne transfery środków, jakie zachodzą pomiędzy beneficjentami środków nie sprzyjają zachowaniu zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Należy dodać, że sposób w jaki są rozdysponowane wpływy z prywatyzacji nie tylko nie sprzyja zachowaniu zasady przejrzystości sektora finansów publicznych, ale wręcz nie sprzyja racjonalnemu wykorzystywaniu tych środków.

Literatura

- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych*, PRESSCOM, Wrocław 2010.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w budżecie państwa*, „Analizy”, 8 kwietnia 2011, nr 7(51), Biuro Analiz Sejmowych.
- Ustawa w z dnia 3 stycznia 1991 roku Prawo budżetowe. Dz. U. 1991 r. Nr 4, poz. 18.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2012 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Dz. U. z dnia 15 lutego 2013, poz. 216.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Dz. U. 1997 r. Nr 106, poz. 673.
- Ustawa z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz. U. 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 93, poz. 820, Nr 200, poz. 1689, Nr 230, poz. 1923, Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 65, poz. 594, z 2004 r. Nr 141, poz. 1491, Nr 240, poz. 2408, Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, z 2012 r. poz. 951, Art. 39.
- Ustawa z dnia 30 października o zmianie ustawy o finansach publicznych. Dz. U. 2002 r. Nr 200, poz. 1685.
- Ustawa z dnia 25 listopada 2004 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw. Dz. U. Nr 273, poz. 2703.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2005 r. Nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 22 września 2006 roku o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorstwami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców. Dz. U. nr 191, poz. 1411 i nr 245, poz. 1775.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dz. U. 2009 r. Nr 14, poz. 75.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz. U. 2013 r. poz. 885.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Dz. U. 2010 r. Nr 28, poz. 144.

THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY OF PUBLIC FINANCE AND PRIVATIZATION PROCEEDS

Summary

The article presents the issues of respecting the principle of openness and transparency of public finances in light of the proceeds from privatization. Presented a number of arguments for the fact that this principle is not respected at all. Proposed change in the method of distribution of proceeds from privatization, which rely on is the fact that these impacts will be a source of income of the state budget rather than its revenues.