

Państwo, gospodarka, korupcja

W Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach postkomunistycznych, zjawisko korupcji jest nie tyle ubocznym efektem okresu transformacji ustrojowej i gospodarczej, ile raczej dziedzictwem czasów komunistycznej „gospodarki niedoboru”, spotęgowanym w warunkach rozluźnienia kontroli państwa i pojawienia się nowych, potencjalnych obszarów korupcjogennych, takich jak prywatyzacja czy inwestycje zagraniczne.

Ponieważ początki prywatnej przedsiębiorczości w Polsce ściśle związane są z prywatyzacją władzy politycznej i ekonomicznej komunistycznej nomenklatury, to również w efekcie wycofywanie się państwa z kontroli nad gospodarką nie oznacza automatycznie zmniejszenia się zjawisk korupcyjnych, powiązanych z wyrosłym z czasów komunistycznych drugim, nieformalnym poziomem powiązań gospodarczych i personalnych.

Rozwój prawdziwie wolnej gospodarki w Polsce hamują więc dwa poziomy barier - państwowa kontrola w postaci monopoli i systemów koncesyjnych, jak i nieformalne, choć związane z państwem, powiązania głównych beneficjentów dotychczasowego modelu gospodarczego.

Dlatego konieczne jest równoczesne usunięcie tych dwóch barier, poprzez z jednej strony stworzenie profesjonalnej, apolitycznej służby cywilnej, a z drugiej liberalizację i deetatyzację gospodarki. W przeciwnym wypadku osłabienie mechanizmów kontroli ze strony niezreformowanej administracji państwowej doprowadzi *de facto* do wzmocnienia alternatywnych powiązań nomenklaturowych.

A. Mechanizmy kontroli gospodarki przez państwo

1. Monopole

W Polsce zagrożenie wynikające z istnienia monopolii - spadku po czasach komunistycznych - dostrzegane było od początku procesu reformowania gospodarki po 1989 roku. 24 lutego 1990 roku została przyjęta ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, której celem jest ochrona producentów i konsumentów przed skutkami praktyk monopolistycznych. W celu zwalczania nieuczciwej konkurencji powołany został Urząd Antymonopolowy, a następnie (w lutym 1997 roku) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W ustawie określona została definicja praktyk monopolistycznych oraz zakres kompetencji urzędu, który ma je zwalczać. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma prawo wpływać na strukturę przedsiębiorców, którzy mają obowiązek poinformowania urzędu o planowanej fuzji, o ile łączna wartość rocznych obrotów przekracza 5 milionów ecu. Obowiązek zgłoszenia fuzji banków dotyczy sytuacji, gdy ich łączna wartość funduszy własnych przekracza 50 milionów ecu. Prezes urzędu może

zakazać łączenia przedsiębiorców, jeżeli w jego wyniku przedsiębiorcy ci uzyskaliby lub umocnili dominującą pozycję na rynku. Może też zakazać objęcia przez tę samą osobę funkcji dyrektora, członka zarządu lub rady nadzorczej, jeżeli w wyniku tego nastąpiłoby istotne osłabienie konkurencji na rynku. Urząd stara się zapobiegać zmwom, dotyczącym ustalania cen. Przedsiębiorca, mający pozycję monopolistyczną, nie ma prawa ograniczać produkcji w celu uzyskania wyższej ceny. Urząd sprawuje kontrolę nad cenami monopolistów.

Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym krytykowana jest z dwóch powodów. Większość dużych, a nawet średnich przedsiębiorców jest zdania, że normy, definiujące sytuację monopolistyczną są zbyt rygorystyczne i utrudniają proces kumulacji kapitału i tworzenia wielkich organizmów gospodarczych, zdolnych do przeciwdziałania konkurencji zagranicznej. Fakt, że Polska jest coraz bardziej otwarta na działanie zagranicznej konkurencji (ograniczanie barier celnych i pozataryfowych instrumentów w handlu zagranicznym oraz proces integracji z Unią Europejską), powinien skłaniać prawodawców do rozluźnienia rygorów ustawy antymonopolowej. Z drugiej strony nie zostały uruchomione mechanizmu konkurencji w obszarze tak zwanych monopolii naturalnych (lub *quasi*-naturalnych), przede wszystkim: energetyki, telekomunikacji, poczty, komunikacji (PKP), gazownictwa. Istnienie w tym obszarze monopolii jest największym zagrożeniem dla konkurencji w Polsce i konkurencyjności polskiej gospodarki na świecie. Funkcjonowanie monopolii naturalnych wynika nie tylko z pozycji, którą mają na rynku dawne państwowe przedsiębiorstwa, częściowo przekształcone w spółki Skarbu Państwa (Polskie Sieci Energetyczne SA, Telekomunikacja Polska SA, Poczta Polska SA, Polskie Koleje Państwowe, Polskie Górnictwo Naftowe i

Gazownictwo), ale też z ich ochrony prawnej. Tak na przykład ustawa o łączności z 1990 roku (nowelizowana w 1995 roku) zakazuje świadczenia międzynarodowych usług pocztowych i telekomunikacyjnych przez inne firmy oprócz monopolu. Typowym przykładem monopolu naturalnego jest Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, do którego należą wszystkie gazociągi w Polsce. Gazowy monopolista oskarżany jest przez władze gmin o dyktowanie wygórowanych cen oraz blokowanie rozwoju sieci gazowych, które nie byłyby własnością PGNiG. Są firmy zagraniczne, które chciałyby się zająć dystrybucją gazu i gotowe są w zamian za to budować sieć. Monopolista blokuje te próby, nie zgadzając się na ich podłączenie do własnej sieci.

PGNiG związane wieloletnimi umowami z Gazpromem, zapewniającymi rosyjskiej firmie *de facto* monopol na dostawy gazu do Polski do roku 2025, poprzez zmonopolizowanie sieci przesyłowych skutecznie uniemożliwia dywersyfikację dostaw gazu (poprzez dostęp innych dostawców i operatorów), stwarzając tym samym zagrożenia dla energetycznego bezpieczeństwa państwa.

Podobne praktyki występują w telekomunikacji, choć tu od kilku lat rozwijają swą działalność niezależni operatorzy lokalni.

Konieczne jest podjęcie działań w dwóch kierunkach – deregulacji obszarów monopolu naturalnych i prywatyzacji monopolistów. Najbardziej zaawansowane są przygotowania do prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej SA. Z uwagi na wysoką rentowność branży i konkurencję międzynarodową są dobre rokowania na demonopolizację. Podobnie

może być z energetyką. Znacznie gorzej wygląda sytuacja w tych obszarach, które przynoszą straty : koleje, poczta, gazownictwo.

2. Koncesje

Zakres koncesjonowania działań gospodarczych określony jest w Ustawie o działalności gospodarczej z 28 grudnia 1988 roku. Dotychczas ustawa nowelizowana była 36 razy, często przy okazji uchwalania lub nowelizowania innych ustaw, dotyczących różnych obszarów gospodarki. Przy okazji nowelizacji zwykle następowało rozszerzanie zakresu koncesjonowania. Pierwotna wersja ustawy przewidywała 11 rodzajów działalności gospodarczej, na którą konieczne jest uzyskanie koncesji. Obecnie obszarów takich jest 21, w tym takie, które w żadnym wypadku nie mają strategicznego znaczenia dla państwa i jego bezpieczeństwa, np. pośrednictwo w zawieraniu umów o świadczeniu usług turystycznych i organizowanie imprez turystycznych, obrót zwierzyną żywą i tuszami zwierząt łownych, wytwarzanie i dystrybucja paliw i energii, usługi kurierskie, produkcja kaset i płyt z muzyką lub obrazem, konfekcjonowanie i obrót środkami roślin. Ustawa upoważnia ministra gospodarki do ustalenia wykazu towarów, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji. Na aktualnym wykazie znajduje się 7 grup towarów koncesjonowanych: broń, materiały wybuchowe, niektóre przetwory spożywcze, napoje alkoholowe, papierosy, paliwa mineralne, części do montażu przemysłowego pojazdów mechanicznych. Powyższa lista uległa znacznemu wydłużeniu w porównaniu z listą z roku 1988.

Niepokojące są dwie tendencje : stałego (choć powolnego) rozszerzania zakresu koncesji oraz zupełny brak wycofywania się państwa z koncesjonowania pewnych obszarów gospodarki. Rozszerzanie koncesji

wynika często z działania grup nacisku, pragnących zabezpieczyć swoje interesy. Natomiast brak działań w odwrotnym kierunku jest dowodem na niski stopień zainteresowania procesem liberalizowania gospodarki przez kolejne rządy. Niepokojący jest też brak przejrzystości w procesie przyznawania koncesji.

Istnienie wielu koncesji o nieprzejrzystych zasadach ich przyznawania jest oczywistą przyczyną korupcji oraz zjawiska klientyzmu – kupowania sobie przez polityków poparcia różnych grup interesu, lub odwrotnie, tworzenia politycznych reprezentacji grup interesu lub holdingów. Reprezentacje te grupujące polityków różnych opcji politycznych i partii są w istocie niezależne tak od nich, jak i od deklarowanych, pozornych orientacji politycznych. Są natomiast całkowicie dyspozycyjne wobec swego pierwotnego suwerena, finansującego ich karierę polityczną.

Ograniczenia udziału kapitału zagranicznego w niektórych sektorach (np. mediach) służą w przypadku takiego procesu koncesyjnego do nieuzasadnionego wzmocnienia finansowego podmiotu krajowego, nie dysponującego odpowiednim kapitałem. W takim układzie podmiot zagraniczny płaci *de facto* partnerowi krajowemu za jego nieformalne powiązania z decydentami.

Ministerstwo Gospodarki od wielu miesięcy pracuje nad nowym prawem o działalności gospodarczej. Pierwsze wersje nowej ustawy, przedstawiane opinii publicznej świadczyły o dalszym rozszerzaniu reglamentacji działań gospodarczych. Według obecnych opinii MG (z początku września 1998 roku) aktualna wersja ustawy zmierza do radykalnego ograniczenia zakresu koncesji.

3. Zamówienia publiczne

Ustawa o zamówieniach publicznych została uchwalona 10 czerwca 1994 roku. Nowelizacja ustawy z 29 sierpnia 1997 roku znacznie ograniczyła możliwość udzielania zamówień publicznych w trybach mniej konkurencyjnych (negocjacje, zamówienia „z wolnej ręki”), ale jednocześnie podwyższyła podstawowy próg z 20 000 do 30 000 ecu, poniżej którego obowiązują zasady prowadzenia postępowania w sposób uproszczony. W roku ubiegłym zostało ogłoszonych 25 965 przetargów nieograniczonych powyżej progu 20 000 ecu – o 30 proc. więcej niż rok wcześniej. W 68 proc. przetargów nieograniczonych ogłoszonych w roku 1997 zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej. Wartość wszystkich przetargów nieograniczonych wyniosła 13,6 miliarda złotych. Na każdy przetarg napływało średnio 4,2 oferty. Od wyniku przetargu oferenci odwołali się do Urzędu Zamówień Publicznych 1005 razy.

W I półroczu 1998 liczba ogłoszonych przetargów nieograniczonych wyniosła 14371, wartość przetargów to 6,2 miliarda złotych, a na każdy przetarg przypadają 4,8 ofert. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że Urząd Zamówień Publicznych prowadzi przejrzystą dokumentację przetargów, informacje o przetargach ogłaszane są w urzędowym biuletynie, a także dostępne są w Internecie.

Jednoznaczna ocena funkcjonowania mechanizmu zamówień publicznych jest trudna. Nie ma bowiem możliwości oszacowania, ile publicznych pieniędzy zostało dzięki ustawie zaoszczędzonych. Z jednej strony dane UZP pokazują na stały wzrost liczby i wartości zakupów na drodze przetargów, z drugiej, według Najwyższej Izby Kontroli dochodzi często do łamania ustawy o zamówieniach publicznych. Zakupy dokonywane są bez przetargów, a część przetargów jest

unieważnianych. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niemal całkowity brak sankcji karnych dla urzędników, łamiących ustawę. Złamanie ustawy nie pociąga za sobą oskarżenia o korupcję, ale o złamanie dyscypliny budżetowej, co karane jest niewielką grzywną pieniężną. Wątpliwość budzą niektóre przetargi. Według opinii UZP na tym etapie dochodzić może do korupcji. Możliwe jest na przykład przygotowywanie warunków przetargu w taki sposób, że z góry jest wiadomy zwycięzca. Zdarzają się też przypadki zamawiania niedostatecznej liczby ekspertyz lub też ekspertyz wątpliwej jakości. Niewątpliwie jednak samo istnienie Urzędu Zamówień Publicznych, otwartej informacji o przetargach, procedur przetargowych i konkurencji utrudnia korupcję. W najbardziej rażących przypadkach łamania zasady wyboru najlepszej oferty, na alarm biją konkurenci, których oferty zostały odrzucone.

4. System podatkowy

Zasady funkcjonowania systemu podatkowego (procedury, informacja, ochrona tajemnicy) reguluje uchwalona w sierpniu 1997 roku ordynacja podatkowa. Na polski system podatkowy składa się dziś 11 tytułów podatkowych. Głównymi podatkami bezpośrednimi są: podatek dochodowy od osób fizycznych (ustawa z lipca 1991 roku, wielokrotnie nowelizowana), podatek dochodowy od osób prawnych (ustawa z lutego 1992 roku z nowelizacjami), podatek od darowizn i spadków, podatek rolny, podatek leśny, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportu.

Główne podatki pośrednie to: podatek od towarów i usług, czyli VAT (uchwalony 8 stycznia 1993 roku, obowiązuje od lipca 1993), podatek

akcyzowy, podatek od gier. System podatkowy w Polsce jest w stanie zapewnić budżetowi państwa odpowiednie dochody. Jest też z punktu widzenia państwa przewidywalny, przynajmniej do tego stopnia, że nie wywołuje groźby katastrofy budżetowej, jak to miało miejsce w latach 1991–1992. Polityka fiskalna w Polsce zmierza do stopniowego przesuwania ciężarów z podatków bezpośrednich na podatki pośrednie, które stanowią już 59,1 proc. dochodów podatkowych budżetu państwa. Najważniejszymi z punktu widzenia budżetu i podatników są: oba podatki dochodowe oraz podatek od dochodów i usług.

Główne wady systemu podatkowego w Polsce to:

- istnienie zbyt wielu stawek podatkowych (różne dla osób fizycznych, różne dla osób prawnych, kilka stawek VAT);
- wyłączenie z ogólnego opodatkowania dużych grup ludności i obszarów gospodarki (rolnictwo i rolnicy);
- bardzo niska stabilność przepisów podatkowych, które każdego roku ulegają gruntownym zmianom;
- niejasna interpretacja przepisów – zwłaszcza dotyczących VAT, co stwarza największą możliwość korupcji;
- istnienie zbyt wielu ulg i wyłączeń, wynikających ze świadomej polityki państwa stymulowania pewnych rodzajów działalności i pewnych rodzajów gospodarczych zachowań, przy czym instrumenty stymulacji są bardzo źle adresowane;
- możliwość stosowania przez Ministerstwo Finansów i urzędy skarbowe jednostkowych zwolnień z podatków;
- słaba ściągalność podatków, zwłaszcza w przypadku firm państwowych.

W listopadzie 1996 roku wprowadzono do ustawy podatkowej przepis, mówiący o tym, że firma może odliczyć od podstawy opodatkowania

część wydatków inwestycyjnych.

Tymczasem badania wskazują, że z ulg inwestycyjnych korzysta tylko kilka procent firm.

Według szacunków ulgi i zwolnienia z podatków dochodowych od osób prawnych kosztują budżet około 4 miliardów złotych rocznie. Nieco mniejsze są „straty”, wynikające ze stosowania źle adresowanych ulg w podatkach od osób fizycznych (np. tzw. darowizny, odliczanie „trwałych ciężarów”). Typowym zachowaniem firm jest ukrywanie rzeczywistego zysku przez sztuczne podnoszenie kosztów.

Faktycznym podatkiem są też składki na ubezpieczenie społeczne, które wynoszą prawie 50 proc. wynagrodzeń brutto. Skłaniają one firmy do zachowań korupcyjnych, przede wszystkim zaniżania faktycznie płaconych wynagrodzeń oraz zatrudniania pracowników bez zarejestrowania.

B. Prywatyzacja, **reprivatyzacja** i zawłaszczanie

1. Definicja prywatyzacji i zawłaszczania

Prywatyzację rozumie się zwykle dwojako:

Po pierwsze, jako proces przemian własnościowych, zmierzający do zamiany własności państwowej (lub ogólniej – nie mającej określonego właściciela) na własność prywatną.

Po drugie, jako proces poszerzania się sektora prywatnego, jego udziału w tworzeniu PKB oraz w zatrudnieniu. W Polsce znacznie wolniej przebiega wąsko rozumiana prywatyzacja (przekształcanie własności nieprywatnej w prywatną), a znacznie szybciej prywatyzacja rozumiana szeroko, jako ekspansja sektora prywatnego. Jest to najbardziej charakterystyczna cecha polskiego procesu prywatyzacji. Główną rolę w

ekspansji sektora prywatnego odgrywa tworzenie nowych firm (zwykle małych i średnich), a znacznie mniejszą przekształcenia *sensu stricto*. Od trzech lat ekspansja sektora prywatnego jest mocno stymulowana przez napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Tworzenie nowych firm prywatnych od podstaw było dla gospodarki znacznie ważniejsze i zdrowsze niż formalne przekształcenia własnościowe, które w wielu firmach nie powadziły do natychmiastowej poprawy sposobu zarządzania oraz podniesienia poziomu kwalifikacji i poziomu moralnego załóg.

W Polsce nie zastosowano najprostszej metody odtworzenia prywatnej własności w gospodarce – reprivatyzacji. Nie uchwalono ustawy reprivatyzacyjnej, mimo kilkakrotnych projektów ustawodawczych zarówno ze strony rządu, jak i partii. Nie unieważniono również aktów wywłaszczających uchwalonych przez samozwańcze komunistyczne ciała ustawodawcze zaraz po zajęciu ziem polskich przez Sowieców w 1944 roku.

Zagrabiona własność zwracana jest jedynie w przypadku, gdy wywłaszczenie odbyło się z naruszeniem komunistycznego ustawodawstwa, co każdorazowo wymaga odrębnego postępowania administracyjnego lub sądowego. Intensywność tego procesu jest zróżnicowana w zależności od orientacji politycznej poszczególnych urzędników lub władz lokalnych.

Niezałatwione roszczenia reprivatyzacyjne utrudniają swobodny obrót gospodarczy, inwestycje i inwestycje zagraniczne, szczególnie w zakresie nieruchomości. Z drugiej strony są przykłady, szczególnie z pierwszego okresu prywatyzacji, ignorowania praw dawnych właścicieli (sprawa zakładów Wedla).

Zawłaszczaniem nazwać można proces nieekwiwalentnego przejmowania własności państwowej lub niemającej określonego właściciela przez osoby prywatne. Zawłaszczanie nie zawsze ma w Polsce charakter korupcyjny. Wiąże się zwykle z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi, których wprowadzenie mogło mieć skutek działań korupcyjnych.

2. Ocena procesu prywatyzacji i zawłaszczania

Zasadniczym aktem prawnym, regulującym procedury prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-1996 (i w I kwartale 1997) była ustawa z 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. 8 kwietnia 1997 roku weszła w życie nowa ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Prywatyzacja miała realizować jednocześnie kilka celów:

- prowadzić do restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw przez dostarczenie im kapitału z zewnątrz, know-how i poprawę zarządzania;
- dostarczać budżetowi dodatkowe dochody, z przeznaczeniem na restrukturyzację całej gospodarki oraz osłonę socjalną;
- rekompensować moralne lub materialne straty, powstałe w okresie komunizmu;
- zabezpieczać interesy załóg.

Cele te pozostawały ze sobą we wzajemnej sprzeczności, co sprawiało, że niemal każdy przypadek prywatyzacji mógł budzić wątpliwości. Cel, jakim była restrukturyzacja zagrożonych przedsiębiorstw, pozostawał w sprzeczności z maksymalizacją wartości sprzedawanych firm. Zagrożone

przedsiębiorstwa zawsze sprzedawane były po niskich cenach, ale w kontrakcie zawarte też były obietnice prowadzenia inwestycji, utrzymania zatrudnienia, a w większości przypadków także pakiet socjalny, gwarantujący przywileje załogi. Cel pierwszy realizowany był w pierwszym okresie prywatyzacji w latach 1991–1993.

W drugim okresie – w latach 1994–1997 przeważała chęć dostarczenia budżetowi dodatkowych środków, w związku z czym malała liczba prywatyzowanych spółek, ale rosły dochody budżetu z prywatyzacji.

W chwili obecnej głównym celem prywatyzacji jest dostarczenie gospodarce dodatkowego kapitału, pochodzącego z zagranicy i sfinansowanie dzięki niemu ważnych celów gospodarczych i społecznych.

Wielotorowość i wielocelowość prywatyzacji przyczyniała się do zawłaszczania majątku, drogą legalną lub nie. Prywatyzacja w Polsce przewiduje nieekwiwalentność przejmowania własności przez załogi oraz obywateli poprzez:

- leasing majątku w prywatyzacji bezpośredniej;
- prawo do bezpłatnego (lub preferencyjnego) zakupu akcji;
- program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, w którym wszyscy obywatele mają prawo uczestniczyć;
- dystrybucję świadectw rekompensacyjnych dla byłych właścicieli, a być może także dla emerytów i niektórych innych grup obywateli.

W niektórych spółkach, szczególnie tam, gdzie zasadniczą rolę odgrywa know-how zarządu (np. firmy handlu zagranicznego), dochodziło do prywatyzacji drogą *management buy-out*.

Menedżerowie przejmowali też pokaźne pakiety akcji na warunkach preferencyjnych (np. na kredyt) w ramach prywatyzacji kapitałowej.

Zjawisko to było słabo monitorowane przez państwo oraz przez wolne media.

Z pewnością szybki rozwój prywatnych firm w pierwszej połowie lat 90. dokonywał się częściowo dzięki zawłaszczaniu upadającego, źle nadzorowanego majątku państwowego. Ale dokładne rozmiary zjawiska zawłaszczania majątku w sposób korupcyjny jest trudny do oszacowania. Bez porównania jest mniejszy niż w Rosji i kilku innych krajach pokomunistycznych, co wynika z silnej pozycji pracowników, także korzystających z prywatyzacji oraz istnienia silniejszych mechanizmów demokratycznych.

Polska, tak jak inne kraje pokomunistyczne, stała przed zadaniem na pozór niemożliwym do przeprowadzenia: ustanowienia prywatnej własności, która powinna dominować w gospodarce, przy braku wolnego kapitału, pozostającego w rękach ludności. Rozwiązaniem musiała być jakaś forma prywatyzacji nieekwiwalentnej i w tym kierunku szły rozwiązania legislacyjne. Z drugiej strony, całkowicie nieodpłatna dystrybucja majątku mogła prowadzić do tego, że zmiana własności byłaby tylko formalna, a faktycznie kontrolę nad majątkiem sprawowałiby dawni socjalistyczni menedżerowie.

Niebezpieczną tendencją, która pogłębiała się zwłaszcza w latach 1994–1997 było tworzenie własności hybrydowej – wzajemne przenikanie kapitału prywatnego i państwowego – tworzenie holdingów, o niejasnej strukturze własności. W układzie tym gros odpowiedzialności i kosztów, jak również ewentualnych strat ponosi podmiot państwowy, zyski zaś służą wzrostowi czynnika prywatnego. Jednym z przykładów może być zjawisko wykupywania, dzięki powiązaniom politycznym i nieformalnym, udziałów w związanych z aktualnym establishmentem politycznym w nowo powstałych firmach prywatnych przez podmioty

państwowe, lub gwarantowanie przez nie pożyczek bankowych dla tegoż typu podmiotów prywatnych. Typowym zakończeniem takiej operacji jest wyprowadzenie zysków poza wspólne przedsięwzięcie przez podmiot prywatny przy zapisaniu start na konto podmiotu państwowego.

Innym zagrożeniem związanym z prywatyzacją była nasilająca się również we wzmiankowanym okresie tendencja do uznaniowego rozstrzygnięcia przetargów prywatyzacyjnych, odrzucanie korzystniejszych ofert, zazwyczaj zagranicznych. Odbywało się to najczęściej pod hasłem preferowania polskiego kapitału, obrony polskiej pozycji w danym sektorze gospodarki. Z reguły był to kapitał związany z rządzącą koalicją centrolewicową. Przykładem może być unieważnienie przetargu na sprzedaż holdingu wydawniczego „RUCH” francuskiej grupie „Hachette” na rzecz Polskiej Grupy Kapitałowej.

Innym wypaczeniem procesów prywatyzacyjnych było traktowanie ich jako metody wzmocnienia finansowego danej, związanej z aktualnymi decydentami grupy finansowej. W takim wariacie przyjęcie mniej korzystnej oferty prywatyzacyjnej polskiego oferenta prowadziło następnie do późniejszego, korzystnego odsprzedania przez niego uzyskanego w ten preferencyjny sposób pakietu akcji.

Z drugiej strony wielotorowość polskiej prywatyzacji, napływ kapitału zagranicznego i szybki rozwój firm prywatnych od podstaw działały na rzecz klarownych stosunków własnościowych.

C. Fundusze specjalne ich rozwój i dynamika

1. Status prawny funduszy specjalnych

Fundusze specjalne lub fundusze celowe działają na podstawie przepisów prawa budżetowego oraz na podstawie ustaw, tworzących poszczególne fundusze. Prawo budżetowe zobowiązuje Radę Ministrów do zamieszczania w projekcie ustawy budżetowej planów finansowych wszystkich państwowych funduszy celowych.

W roku 1990 nastąpiła znaczna redukcja funduszy celowych, powiązanych z budżetem państwa. Część z nich została zlikwidowana, a część przekształcona w niezależne fundacje, niefinansowane bezpośrednio z budżetu (np. Fundacja Nauki Polskiej, Fundacja Kultury Polskiej). Od roku 1993 nastąpił wzrost liczby funduszy celowych, których obecnie jest 16 **(chyba 33?)**.

2) Mechanizm finansowy zasilania funduszy specjalnych

Fundusze celowe mają decydujący wpływ na rozmiary gospodarki pozabudżetowej w Polsce.

W roku 1996 kwota wydatków funduszy celowych wyniosła 68,8 miliarda złotych, to jest 18,9 proc. PKB, w roku 1997 83,9 miliarda – 19,2 proc. PKB, a w roku 1998 planowane wydatki mają wynieść 93,9 miliarda zł, czyli 18,4 proc. PKB. O wielkości środków, przepływających przez fundusze celowe decyduje w głównej mierze brak samodzielnego finansowania systemu emerytalno-rentowego. Wydatki dwóch największych funduszy – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS stanowią 88,6 proc. wydatków

ogółem.

Fundusze celowe zasilane są dotacjami budżetowymi (w roku 1998 ich planowana wielkość wyniesie 21,1 miliarda złotych) oraz ze składek i odpisów, które mają charakter parapodatków. Na przykład środki na Fundusz Pracy (działający na podstawie ustawy z 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) pochodzą z dotacji oraz ze składek, płaconych przez pracodawców w wysokości 3 proc. wydatków płacowych; Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (działający na podstawie ustawy z 29 grudnia 1993 roku o ochronie roszczeń pracowniczych) zasilany jest składką w wysokości 0,15 proc. podstawy składki na ubezpieczenie społeczne; Fundusz Promocji Twórczości (powstał na mocy ustawy z 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych) finansowany jest z części wpływów, pochodzących od wydawców i producentów kaset i płyt; Fundusz Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego (powołany ustawą z 27 sierpnia 1997 roku o restrukturyzacji finansowej jednostek górnictwa węgla kamiennego) ma dochody, pochodzące z opłaty węglowej (nieformalnej akcyzy, płaconej przez odbiorców węgla).

Istnienie dużej liczby funduszy celowych jest zjawiskiem negatywnym z kilku powodów. Wprowadza do gospodarki nowe, nieformalne podatki.

Powoduje obniżenie dyscypliny budżetowej – pieniądze wydawane są przez fundusze nie zawsze w sposób zgodny z ich statutowym celem. Szczególnie drastyczny jest przypadek Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wpłaty na ten fundusz są wyjątkowo uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zakład, zatrudniający co najmniej 50 pracowników jest zobowiązany dokonywać wpłat na PFRON w wysokości iloczynu połowy przeciętnego wynagrodzenia i liczby etatów, odpowiadającej różnicy pomiędzy

zatrudnieniem, zapewniającym osiągnięcie wskaźnika 6 proc. osób niepełnosprawnych, a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Z jednej strony powoduje to fikcyjne zatrudnianie osób niepełnosprawnych (zwykle inwalidów III grupy – osób w gruncie rzeczy pełnosprawnych), z drugiej, pieniądze PFRON – 1,3 miliarda złotych w roku bieżącym – były wielokrotnie, według raportów NIK, wydawane na cele niezwiązane z działalnością statutową.

D. Generalna ocena procesu wycofywania się państwa z gospodarki

Od 1989 roku następuje w Polsce proces stałego zmniejszania się udziału sektora państwowego w tworzeniu PKB oraz wzrost udziału sektora prywatnego. Sektor prywatny wytwarza ponad 60 proc. PKB, znajduje w nim zatrudnienie (łącznie z rolnictwem) około 70 proc. zatrudnionych: w przemyśle 63 proc., w budownictwie 89 proc., w handlu 94 proc., w rolnictwie blisko 100 proc.

W latach 1989–1995 ekspansja sektora prywatnego odbywała się dzięki rozwojowi małych i średnich firm, które zwiększały swą produkcję i zatrudnienie, podczas gdy sektor państwowy zmniejszał produkcję. Od kilku lat rozwój sektora prywatnego jest stymulowany przez inwestycje zagraniczne i proces przejmowania przez kapitał (głównie zagraniczny) dawnego majątku państwowego. Te czynniki powodują, że proces prywatyzacji, szeroko rozumianej, znacznie przybrał na szybkości.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że w wielu obszarach pozycja państwa jest wciąż dominująca lub całkowita. Dotyczy to zwłaszcza „monopoli naturalnych” – energetyki, gazownictwa, telekomunikacji i poczty, a także górnictwa, transportu (dominująca pozycja PKP), usług

społecznych (edukacja, zdrowie). Państwo może wywierać wpływ na resztę gospodarki poprzez kształtowanie cen i taryf kontrolowanych przez siebie monopoli.

Kurczący się, choć wciąż potężny, sektor państwowy pochłania znaczne zasoby, które musi wygospodarowywać cała gospodarka. Są to zarówno dotacje (restrukturyzacja górnictwa pochłonie 14 miliardów złotych w latach 1998–2002), jak też niespłacane zobowiązania wobec państwa.

Stale zależne od państwa jest prywatne rolnictwo, korzystające z dotacji (zwłaszcza dotacji socjalnych do systemu emerytalno-rentowego), preferencyjnych kredytów i liczące na pomoc państwa w skupie masowych towarów, zwłaszcza zboża.

W końcu 1997 roku 5879 przedsiębiorstw poddane było procesowi prywatyzacji, w tym:

1269 – przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, z czego:

512 – to spółki uczestniczące w Programie Narodowych Funduszy Inwestycyjnych,

225 – spółki już sprywatyzowane kapitałowo,

1429 – objęte prywatyzacją bezpośrednią z mocy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych lub o komercjalizacji i prywatyzacji, z czego:

1382 już sprywatyzowano,

1527 – objęte likwidacją z mocy ustawy o przedsiębiorstwie państwowym z czego 594 – już zlikwidowano,

1654 – włączone do zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Ograniczanie roli państwa można też dostrzec, analizując wydatki i dochody sektora publicznego w odniesieniu do PKB, co pokazuje

poniższa tabela:

Dochody i wydatki sektora publicznego w relacji do PKB w procentach

	Dochody:		Wydatki:	
	Polska	Kraje OECD	Polska	kraje OECD
1992	44,7	36,6	50,0	40,5
1993	46,9	36,8	50,0	41,1
1994	47,2	36,7	50,5	40,3
1995	46,1	37,0	49,2	40,3
1996	45,9	37,4	49,3	40,3
1997	43,7	37,7	48,1	39,6

Źródło: Ministerstwo Finansów i OECD Economic Outlook

Ograniczenie udziału sektora publicznego, zwłaszcza w latach 1995 – 1997 było wynikiem wysokiej stopy wzrostu PKB (rósł sektor prywatny, a sektor publiczny się kurczył), której nie towarzyszył równie wysoki wzrost dochodów i wydatków państwa.

W sferze regulacji państwo wciąż zachowuje znaczną kontrolę nad gospodarką, przede wszystkim poprzez podatki i wydatki publiczne, dotacje, koncesje, w mniejszym stopniu politykę handlu zagranicznego. Ta ostatnia jest coraz mniej zależna od działań kolejnych rządów z uwagi na międzynarodowe zobowiązania Polski wobec WTO oraz Unii

Europejskiej.

Wycofywanie się państwa z gospodarki miało kilka etapów.

Lata 1988 – 1991 – szybka liberalizacja i deregulacja gospodarki, przybierająca, na skutek słabości państwa charakter żywiołowy; szybkie rozszerzanie się sektora prywatnego dzięki tworzeniu i rozwojowi małych i średnich firm prywatnych; słaba kontrola państwa, brak nowoczesnych regulacji podatkowych, celnych (stąd np. afera alkoholowa, masowy przemysł), bankowych.

Lata 1992 – 1993 – zwiększenie poziomu regulacji państwa (nowe koncesje); tworzenie się nowoczesnego prawa gospodarczego; nowe ustawy podatkowe pozwalają zwiększać dochody państwa, co oznacza także wzrost fiskalizmu; rozpoczęcie prywatyzacji, która ma charakter eksperymentalny i ma na celu przede wszystkim naprawę upadających przedsiębiorstw.

Lata 1994 – 1997 – narastanie interwencjonizmu państwa, zarówno w sferze podatków (wysokie stawki i szeroko stosowane ulgi oraz zwolnienia z podatków), jak i w sferze koncesji oraz handlu zagranicznego (podniesienie ceł oraz stosowanie instrumentów pozataryfowych);

rozszerzanie się regulacji państwa nie wynika z tworzenia nowoczesnego prawa gospodarczego, ale z działania grup interesu (np. silne lobby węglowe wywalcza ustawę o restrukturyzacji finansowej górnictwa węglowego); spowolnienie prywatyzacji i restrukturyzacji przemysłu, przy rosnących wpływach do budżetu

Rok 1998 – próby przyspieszenia reform (reforma samorządowa, emerytur, służby zdrowia, restrukturyzacja górnictwa i hutnictwa), których skutkiem będzie wycofywanie się państwa z gospodarki; przygotowywanie nowej ustawy: „Prawo o działalności gospodarczej”,

liberalizującej funkcjonowanie firm, likwidującej kilka rodzajów koncesji; zapowiedź przyspieszenia prywatyzacji i objęcia nią niektórych monopolii naturalnych (telekomunikacja, energetyka) oraz deregulacji monopolii naturalnych; Reformy roku 1998 są dopiero w toku. Niektóre są zapowiedziane, ale jeszcze nieuchwalone, dlatego jest za wcześnie, by przesądzać, czy doprowadzą do wycofania się państwa z gospodarki, czy przeciwnie – zwiększą zakres interwencji.

Witold Gadomski, Antoni Podolski i Andrzej Sadowski