

*prof. dr hab. Maciej Bałtowski*<sup>1</sup>

Katedra Teorii i Historii Ekonomii  
UMCS w Lublinie

## **Ewolucja zakresu i roli polityki właścicielskiej państwa (1990–2014)**

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

Polityka właścicielska była jednym z tych obszarów aktywności państwa, który po zmianach systemowych lat 1989–1990 musiał być stworzony zupełnie od nowa. Przy czym zarówno funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych, jak i relacje państwo – przedsiębiorstwa państwowe, szczególnie w początkowym okresie transformacji, były silnie obciążone dziedzictwem socjalizmu, często o patologicznym charakterze. Wynikało to z zupełnie odmiennych funkcji i zasad działania przedsiębiorstw państwowych w scentralizowanej gospodarce socjalistycznej w porównaniu do gospodarki rynkowej, kapitalistycznej.

Celem niniejszego opracowania jest próba typologii i modelowego ujęcia problematyki funkcjonowania państwa-właściciela po roku 1989. Wyróżniam cztery podstawowe etapy polityki właścicielskiej państwa w tym okresie:

- etap pionierski (1990–1992);
- etap kapitalizmu politycznego (1993–1997);
- etap kapitalizmu politycznego *à rebours* (1998–2006);
- etap kapitalizmu państwowego (2007–2014);

Etapy te omówię w kolejnych punktach<sup>2</sup>. Trzeba podkreślić, że etapy te, tożsame faktycznie z różnymi modelami polityki właścicielskiej państwa, nie były rozłączne, lecz w znacznym stopniu zachodziły na siebie. Daty podane przy każdym etapie należy więc traktować jako przybliżenie – obrazują one jedynie okres najbardziej intensywnego występowania danego modelu polityki właścicielskiej.

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Wydział Ekonomiczny UMCS w Lublinie, Plac Marii Skłodowskiej-Curie 5, 20-031 Lublin, e-mail: maciej.baltowski@umcs.lublin.pl.

<sup>2</sup> Wykorzystuję niektóre dane i stwierdzenia zawarte w mojej wcześniejszej, współautorskiej publikacji [Bałtowski, Kozarzewski, 2014, rozdz. 8].

## 1. ETAP PIONIERSKI (1990–1992)

Problem zakresu i sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich (nadzoru właścicielskiego) przez państwo pojawił się w Polsce na dobre w drugiej połowie roku 1990, kiedy w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych zaczęły powstawać jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Istniejący wcześniej, na mocy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r., nadzór założycielski wobec przedsiębiorstw państwowych (z mocno ograniczonymi na rzecz samorządu załogi uprawnieniami państwowego właściciela) był owocem poprzedniego ustroju i w żaden sposób nie przystawał do wymogów rynkowej gospodarki kapitalistycznej.

Podstawy prawne nadzoru właścicielskiego były początkowo bardzo wątpliwe (co zresztą tylko w niewielkim stopniu zmieniło się w następnych latach). Istniał oczywiście przedwojenny kodeks handlowy, przywrócony do praktyki gospodarczej w drugiej połowie lat 80., ale jego przepisy były stosunkowo ogólnikowe, dotyczyły generalnie kwestii uprawnień właścicielskich, bez wyodrębnienia szczególnej roli państwa-właściciela. W ustawie prywatyzacyjnej z lipca 1990 r. nie występowało pojęcie nadzoru właścicielskiego państwa, jedynie w art. 7 stwierdzono, że „do spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego stosuje się przepisy kodeksu handlowego, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Również w ustawie o utworzeniu urzędu ministra przekształceń własnościowych, przyjętej jednocześnie z ustawą prywatyzacyjną, pośród szczegółowo wymienionych zadań ministra nie znalazło się ani jedno zadanie dotyczące sposobu wypełniania praw własności wobec spółek Skarbu Państwa.

Trudno wyrokować, czy wynikało to z pewnego rodzaju niedopatrzenia, czy ze świadomych decyzji. Niewątpliwie wysiłek intelektualny kreatorów polskiej transformacji skoncentrowany był na problemie prywatyzacji, a nie na utrzymaniu domeny państwowej. Polityka prywatyzacyjna zdecydowanie dominowała wówczas nad polityką właścicielską. Ale nie można też wykluczyć próby realizacji koncepcji rzucenia podmiotów państwowych na głębokie wody, ich usamodzielnienia. Mogło to w naturalny sposób oddzielić przedsiębiorstwa, które miały szanse na długookresowy sukces od tych, które powinny – w taki czy inny sposób – zniknąć z rynku.

Mimo braku podstaw formalno-prawnych zostały podjęte wówczas pewne praktyczne działania prowadzące do stworzenia racjonalnego systemu nadzoru właścicielskiego państwa. W Ministerstwie Przekształceń Własnościowych pod nadzorem sekretarza stanu J. Drygalskiego powstała komputerowa lista (oraz system doboru i rejestracji) kandydatów na członków rad nadzorczych. Powołana została Komisja ds. Obsady Rad Nadzorczych w Spółkach Skarbu Państwa, wprowadzono system egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych. Ministerstwo wraz z fundacją „Centrum Prywatyzacji” rozpoczęło wydawanie pisma „Spółki Skarbu Państwa” przeznaczonego dla członków rad nad-

zorczych i zarządów spółek Skarbu Państwa, zawierającego podstawowe informacje dotyczące nowego kształtującego się ładu korporacyjnego, a także wytyczne (często o charakterze „prawa powielaczowego”) dotyczące zasad nadzoru właścicielskiego państwa.

W latach 1991–1992 system ten działał stosunkowo sprawnie i zgodnie ze swoimi założeniami. Egzaminatory dla kandydatów do rad nadzorczych były bardzo poważne i trudne. Dostęp do listy kandydatów był stosunkowo szczelny, przy powoływaniu członków rad nadzorczych ministrowie przestrzegali zasady doboru kandydatów z listy, a sam dobór był zwykle prowadzony w taki sposób, aby wśród trzech powoływanych osób znalazł się prawnik, ekonomista oraz specjalista branżowy. Rady nadzorcze miały wówczas stosunkowo szerokie uprawnienia (zgodnie z kodeksem handlowym), a ingerencja Ministerstwa, szczególnie gdy chodziło o spółki mniejsze, była niewielka.

## 2. ETAP KAPITALIZMU POLITYCZNEGO (1993–1997)

Słabo sformalizowany system nadzoru właścicielskiego państwa, wykształcony w pierwszych latach transformacji, stopniowo ulegał naturalnej erozji, a od jesieni 1993 r., po objęciu władzy przez koalicję SLD-PSL, proces psucia uległ gwałtownemu przyspieszeniu. W doborze członków rad nadzorczych szybko odchodzono od kryteriów merytorycznych na rzecz kryteriów politycznych i towarzyskich. Zaprzestano wydawania biuletynu „Spółki Skarbu Państwa”. Wkrótce egzaminatory dla kandydatów do rad nadzorczych (organizowane często także przez organizacje związkowe) nabrały zupełnie formalnego charakteru, faktycznie stały się fikcją.

Okazało się też, że brak systemu nadzoru właścicielskiego, pewien bałagan i woluntaryzm w tym obszarze, zyskiwał przyzwolenie znacznej części polityków, zarówno z lewej, jak i prawej strony sceny politycznej. Uznaniowe obsadzanie kilku tysięcy miejsc w radach nadzorczych spółek z udziałem państwa, a także czerpanie innych korzyści z istnienia dominium państwowego w gospodarce, stało się niepisany przywilejem i atrybutem aktualnej władzy. Powszechnie powstawały spółki-córki podmiotów państwowych, często dysponujące olbrzymim majątkiem państwowym, w których znajdowali zatrudnienie ludzie aktualnej władzy i które nie zawsze działały zgodnie z interesem Skarbu Państwa (casus PZU Życie SA). Wytworzyła się swoista i groźna, milcząca koalicja wielu sił politycznych – dzisiaj spółki Skarbu Państwa są „wasze”, ale po kolejnych wyborach parlamentarnych „my” się nimi zajmujemy. Nie warto zatem naprawiać systemu, nie warto wprowadzać jasnych, apolitycznych zasad nadzoru właścicielskiego. W ten sposób szybko pojęcie „kapitalizmu politycznego” wypełniało się realną treścią.

Zastąpienie w październiku roku 1996 ustawy prywatyzacyjnej z 1990 r. nową, poprawioną w wielu szczegółach ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji

przedsiębiorstw państwowych, mogło być szansą na zupełnie nowe, właściwe ukształtowanie nadzoru właścicielskiego państwa, do czego jednak nie doszło. W ustawie pojawiły się jedynie zdawkowe zapisy dotyczące nadzoru właścicielskiego państwa nad spółkami państwowymi powstałymi w wyniku komercjalizacji, niedotykające istoty słabości istniejących rozwiązań prawnych.

Pojawienie się rządu J. Buzka nie przyniosło, niestety, żadnej poprawy w analizowanym obszarze. Wprost przeciwnie, zniknął faktycznie „komputer” i zawarte w nim dane personalne kandydatów do rad nadzorczych, a obsadzanie stanowisk w spółkach Skarbu Państwa stało się od tej pory podstawowym zadaniem szefów gabinetów politycznych kolejnych ministrów. Okazało się dobitnie, że państwo wykonuje swoje uprawnienia i powinności wobec przedsiębiorstw generalnie w sposób niejasny i nieczytelny dla opinii publicznej, a przy podejmowaniu decyzji właścicielskich przesłanki polityczne i towarzyskie mają pierwszoplanowe znaczenie. Stan ten stał się normą na długie lata. Uzasadnienie powołania prominentnego działacza partii koalicyjnej, bez doświadczenia pracy w gospodarce, na stanowisko prezesa zarządu jednej z największych polskich spółek Skarbu Państwa („niech się Staszek sprawdzi w biznesie”)<sup>3</sup>, wyrażone w końcu 2001 r. przez ówczesnego ministra skarbu państwa, stało się idiomem polskiego języka politycznego początku XXI w., oznaczającym podejmowanie ważnych decyzji w obszarze nadzoru właścicielskiego państwa poza kryteriami merytorycznymi. Negatywnymi bohaterami tabloidów stawali się prezesi państwowych spółek i „kolekcjonerzy” stanowisk w radach nadzorczych, których zarobki (przypuszczalne) były wyciągane na światło dzienne w atmosferze niezdrowej zawiści.

W końcu lat 90. wady istniejącego systemu nadzoru (faktycznie – braku systemu nadzoru) stały się powszechnie dostrzegalne. Krytyka polityki właścicielskiej prowadzonej przez państwo osiągnęła apogeum w latach 2000–2001, czego symbolem stały się perypetie związane z działalnością takich wielkich spółek jak PZU SA (oraz jej spółki-córki PZU Życie SA), KGHM PM SA czy Totalizator Sportowy sp. z o.o. W publicystyce gospodarczej, a także w wypowiedziach opozycji politycznej, podnosiły się fale krytyki wobec zawłaszczania przez ekipy rządowe własności państwowej, traktowania jej jako „łupu politycznego”, jako źródła różnorodnych, szczególnych „rent”. Zarzuty te sprowadzały się do dwóch podstawowych kwestii: braku jednolitych, sformalizowanych zasad nadzoru właścicielskiego oraz niedostatecznej jawności informacyjnej nadzoru.

W konsekwencji tego rodzaju presji publicznej pojawiły się konkretne rozwiązania poprawiające stan rzeczy:

– w marcu 2000 r. uchwalono ustawę kominową (o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi), która regulowała wysokość wynagrodzeń kadry kierowniczej państwowych podmiotów,

---

<sup>3</sup> Zob. *Zakręcić się na karuzeli stanowisk*, „Rzeczpospolita” z 30 września 2002 r. (choć akurat w tym konkretnym przypadku – paradoksalnie – „Stasiek” się sprawdził jako szef wielkiej państwowej spółki energetycznej).

– w lipcu 2001 r. uchwalono ustawę o dostępie do informacji publicznej, w myśl której bardzo duża część poufnych dotychczas danych dotyczących państwowych podmiotów (w tym wysokości wynagrodzeń członków kadry zarządzającej) stała się powszechnie dostępna,

– w grudniu 2002 r. uchwalona została nowelizacja ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych wprowadzająca m.in. obowiązkowe postępowania kwalifikacyjne przy powoływaniu członków zarządów spółek Skarbu Państwa.

Te rozwiązania, oddzielające przynajmniej w pewnym stopniu przedsiębiorstwa państwowe od bezpośrednich oddziaływań państwa, spowodowały, że kapitalizm polityczny zaczął przyjmować nowe, wcześniej nieznanne formy. W kolejnych latach (i w trakcie kadencji kolejnych rządów) upowszechniała się praktyka częściowej (pozornej) prywatyzacji, czyli wprowadzania akcji dużych państwowych spółek do obrotu giełdowego, ale bez utraty kontroli korporacyjnej ze strony państwa. Spółki stawały się formalnie prywatne, co umożliwiała m.in. znaczący wzrost wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych, ale jednocześnie nadal były pod faktycznym władztwem administracji państwowej, najczęściej ministra Skarbu Państwa.

Pierwszym przykładem tego rodzaju działań było częściowe upublicznienie największej polskiej spółki przemysłowej KGHM PM SA w ostatnich miesiącach istnienia pierwszej koalicji lewicowej (1997.). W trakcie rządu J. Buzka w podobny sposób została sprywatyzowana największa polska spółka PKN Orlen SA (1999). W kolejnych latach proceder ten obejmował większość dużych, prywatyzowanych podmiotów.

### 3. ETAP KAPITALIZMU POLITYCZNEGO *À REBOURS* (1998–2005)

Od początków rządu J. Buzka, którego bazę polityczną i społeczną stanowił związek zawodowy „Solidarność”, na znaczeniu nabierało nowe zjawisko w obszarze polityki właścicielskiej państwa, które można określić jako kapitalizm polityczny *à rebours* („kapitalizm polityczny w drugą stronę”<sup>4</sup>).

O ile w klasycznym kapitalizmie politycznym ludzie władzy czerpią korzyści z domeny państwowej ze szkodą dla dobra wspólnego, o tyle w kapitalizmie politycznym *à rebours* domena państwowa uzyskuje nieuzasadnione przywileje i korzyści kosztem pozostałej części gospodarki, w tym konsumentów – dzięki przyzwoleniu, a przynajmniej tolerowaniu takiego stanu rzeczy przez polityków i biurokratów. Oczywiście za określeniem „korzyści domeny państwowej” kryją się korzyści konkretnych ludzi związanych z przedsiębiorstwami państwowymi – przede wszystkim załóg pracowniczych zorganizowanych w roszczeniowe

<sup>4</sup> Za: M. Bałtowski i P. Kozarzewski [2014, rozdz. 8.4.4].

związki zawodowe, ale także tych politycznych nominatów w zarządach i radach nadzorczych, którzy wobec swoich miernych umiejętności i kwalifikacji nigdy nie osiągnęliby porównywalnych stanowisk w sektorach rynkowych. Zorganizowane załogi przedsiębiorstw państwowych, a często także ich kadra kierownicza, wywierają rozmaite naciski na polityków i urzędników, wypełniających prawa własności w imieniu państwa. Celem jest zachowanie starych przywilejów oraz skłonienie państwowego właściciela do rezygnacji z podejmowania niezbędnych procesów restrukturyzacyjnych, zwykle związanych z ograniczeniem nadmiernego zatrudnienia. „Wyrozumiałość” polityków wobec przywilejów przedsiębiorstw państwowych nie jest oczywiście przypadkowa. Jest płaconym z kasy budżetowej kosztem spokoju społecznego czy kupowania sympatii wyborczych.

Początków tego procesu można doszukać się już w okresie pierwszych rządów lewicowych (1993–1997), stosujących – oględnie mówiąc – paternalistyczną politykę własnościową wobec przedsiębiorstw państwowych. Ale jego kulminacja przypadła na lata późniejsze. W okresie minionych 25 lat były dwa najbardziej spektakularne i głęboko szkodliwe przykłady tego rodzaju działań. Po pierwsze, właśnie za zgodą rządu J. Buzka w latach 1998–2000 szczególnie przywileje zatrudnieniowe otrzymały dziesiątki tysięcy pracowników państwowej branży energetycznej, co na długie lata stało się poważnym obciążeniem dla prób restrukturyzacji i efektywnego funkcjonowania wielkich państwowych przedsiębiorstw energetycznych. Polegały one na podpisywaniu układów zbiorowych zapewniających załogom państwowych spółek, w których istniały wówczas ewidentne przerosty zatrudnienia, gwarancje pracy na okres dalszych 10–15 lat. Stanowiło to przez wiele lat ewidentną przeszkodę przy prywatyzacji i restrukturyzacji tych przedsiębiorstw. Proceder ten skutkował nie tylko zmniejszeniem wpływów budżetowych, ale i – w warunkach globalizacji – w dużym stopniu powodował pogorszenie pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw w stosunku do rywali zagranicznych.

Po drugie, w 2005 r. pod presją górniczych żądań rząd M. Belki dokonał pierwszego, poważnego wyłomu w powszechnym systemie emerytalnym, wprowadzonym w końcu lat 90. XX wieku. Szczególne przywileje emerytalne dla branży górniczej nie tylko stały się trwałym, poważnym obciążeniem budżetu państwa, liczonym w miliardach złotych rocznie, ale kilka lat później doprowadziły do konieczności faktycznego odejścia od wcześniejszych reform w tym obszarze, czego bezpośrednim przejawem był tzw. skok na OFE.

W tym obszarze mieści się także długoletnie wymuszanie na państwie przez państwowe przedsiębiorstwo Poczta Polska utrzymywania monopolu na dostarczanie przesyłek listowych, mimo że odbywało się to kosztem wysokiej ceny i niskiej jakości usług, z których korzysta większość obywateli<sup>5</sup>. Także restruk-

---

<sup>5</sup> Monopol Poczty Polskiej na podstawowe przesyłki listowe został zniesiony formalnie z końcem 2012 r., faktycznie jednak dzięki zapisom w znolizowanym prawie pocztowym doty-

turyzacja Polskich Kolei Państwowych przez lata nie mogła być przeprowadzona bynajmniej nie z powodu braku pomysłów czy kapitału, lecz – w przeważającym stopniu – z powodu ustępliwości polityków wobec nieracjonalnych, doraźnych żądań kolejarskich związków zawodowych.

Badania empiryczne Hellmana i in. [Hellman i in., 2003] już ponad 10 lat temu przyniosły interesujące ustalenia, że w krajach postsocjalistycznych, dużo częściej niż to się powszechnie sądzi, przedsiębiorstwa państwowe wywierają wpływ na polityków w celu zakłócania procesu ustawodawczego i wprowadzania różnorodnych przepisów prawa w swoim własnym, partykularnym interesie. Odbywa się to oczywiście zawsze ze stratą innych uczestników rynku, w tym konsumentów. W ten sposób uniwersalne prawa własności są zastępowane „ochroną zindywidualizowaną”, a „nierówność wpływów” staje się ugruntowana instytucjonalnie [Glaeser i in., 2003].

Nie można zapominać, że tolerowanie istnienia kapitalizmu politycznego *à rebours* – podobnie jak zwykłego kapitalizmu politycznego – w długim okresie wpływa destrukcyjnie na stosunek obywateli do państwa, budzi sprzeciw i frustrację społeczną. Niepodejmowanie głębokich działań restrukturyzacyjnych, pewien rodzaj wymuszonego paternalizmu państwa wobec przedsiębiorstw państwowych, niewątpliwie wywoła w przyszłości olbrzymie zagrożenie dla przetrwania tych przedsiębiorstw na coraz bardziej konkurencyjnym rynku.

#### 4. ETAP KAPITALIZMU PAŃSTWOWEGO (2007–2014)

##### 4.1. KAPITALIZM PAŃSTWOWY PRZED KRYZYSEM FINANSOWYM LAT 2008–2009

Od początku XX w., po krytyce kapitalizmu politycznego, o której pisałem powyżej, polityka właścicielska państwa zaczęła podlegać kolejnym przekształceniom, których szczególna intensywność przypada na okres od roku 2006. Określam te przemiany mianem etapu kapitalizmu państwowego. Jego cechą charakterystyczną jest powrót do aktywnej funkcji właścicielskiej państwa w gospodarce. W ramach kolejnych ekip rządzących pojawiało się przekonanie, że państwo może być (i powinno być) dobrym właścicielem przedsiębiorstw, że własność państwowa powinna być traktowana jako istotne narzędzie polityki gospodarczej.

Kapitalizm państwowy nabrał swoistej legitymizacji, a w konsekwencji intensywności, po objęciu rządów przez koalicję PiS, Samoobrony i LPR w końcu roku 2005. Formalnie wszystko odbywało się pod pretekstem usprawnienia funkcjonowania państwa, utworzenia nowych, sprawiedliwych i efektywnych

---

czącym tzw. operatora wyznaczonego Poczta Polska zachowała uprzywilejowaną pozycję rynkową. Uzyskała też wyłączność na bardzo zyskowe przekazy pieniężne z ZUS i KRUS.

podwalin rozwoju gospodarczego, rozliczenia zaniedbań czy wręcz przestępstw popełnionych przez poprzednie rządy („czwarta Rzeczpospolita”). Zamiast zakrojonej na szeroką skalę prywatyzacji, akcent został przeniesiony na poprawę kondycji przedsiębiorstw przeznaczonych do prywatyzacji, co tłumaczono dbałością o jakość polityki gospodarczej [Raport..., 2006, s. 125–126]. Rząd zapowiadał dalszą konsolidację sektorów i dokapitalizowanie poszczególnych spółek znajdujących się w domenie państwowej.

Już w pierwszych miesiącach rządów nowej koalicji została podjęta decyzja o gwałtownym zwiększeniu dywidend wypłacanych przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa. Dywidendy spółek były pobierane i wcześniej, ale wpływy budżetowe z tego tytułu były niewielkie, rzędu 100–500 mln zł rocznie. Natomiast w porównaniu z rokiem poprzednim, w 2005 r. suma dywidend wpłaconych do budżetu wzrosła prawie pięciokrotnie i wyniosła 2,4 mld zł. Od tej pory aż do chwili obecnej dywidenda jest traktowana jako stałe, istotne źródło dochodów budżetowych, jej pobieranie stało się także częścią polityki gospodarczej kolejnych rządów. W latach 2006–2009 (czyli nawet na początku urzędowania rządu koalicji PO-PSL, która postawiła na ponowne przyspieszenie zmiany własnościowej) pobieranie dywidendy było dla państwa bardziej intratne finansowo niż sprzedaż majątku: wpływy z tego tytułu były wyższe niż z prywatyzacji (w 2006 r. nawet pięciokrotnie).

#### 4.2. KAPITALIZM PAŃSTWOWY PO KRYZYSIE FINANSOWYM LAT 2008–2009

Po kryzysie finansowym lat 2008–2009 rządy większości państw zaczęły prowadzić bardziej aktywną politykę gospodarczą. Od liberalnych Stanów Zjednoczonych poprzez etatystyczną Francję do pragmatycznych Niemiec politycy bez ogródek mówili o konieczności interwencjonizmu państwowego, przede wszystkim w sferze regulacyjnej, ale częściowo także właścicielskiej, a głosy te wspierali najwybitniejsi ekonomiści-Nobliści z J. Stiglitzem i P. Krugmanem na czele. Co więcej, zarówno w świecie, jak i w Polsce, pojawiło się społeczne przyzwolenie na tego rodzaju działania. Istnienie przedsiębiorstw państwowych zaczęło być traktowane przez polityków w wielu krajach z jednej strony jako niezastąpione narzędzie realizacji celów społeczno-ekonomicznych (np. poprzez podtrzymywanie inwestycji w okresie słabnącej koniunktury czy stabilizowanie sytuacji na rynku pracy), a z drugiej – jako czynnik umożliwiający zachowanie suwerenności polityki gospodarczej (np. w zakresie bezpieczeństwa energetycznego) [Flores-Macias, Musacchio, 2009]. Poszukiwane były rozwiązania, które miały zagwarantować wpływ państwa na gospodarkę, głównie o charakterze kontrolnym i prewencyjnym, przy ograniczeniu występowania wszystkich znanych od dawna plag państwowego właściciela – uznaniowości, nieklarowności, przedkładania kryteriów politycznych nad ekonomiczne itp. Problem efektywnych rozwiązań w obszarze zwanym *state corporate governance* stał się jednym



z najważniejszych wyzwań pokryzysowej ekonomii i polityki gospodarczej [Musacchi, Lazzarini, 2012; Pargendler 2012].

Podczas pierwszej fali światowego kryzysu finansowego Polsce, w odróżnieniu od wielu innych krajów, udało się uniknąć wspomaganie przez państwo dużych prywatnych firm (w bankowości, przemyśle motoryzacyjnym i in.). Polski rząd dbał przede wszystkim o ochronę stosunków rynkowych, co w ówczesnych warunkach okazało się rozwiązaniem skutecznym i nieobciążającym budżetu państwa. W kolejnych latach rząd coraz bardziej przychylnym okiem patrzył na możliwość ratowania prywatnych spółek, których upadłość pociągnęłoby za sobą poważne konsekwencje, odczuwane także przez społeczeństwo. Skutkiem tego była m.in. decyzja o doinwestowaniu przez Agencję Restrukturyzacji Przemysłu dużej prywatnej spółki budowlanej Polimex-Mostostal SA, która stała się jedną z wielu ofiar „boomu autostradowego” w latach 2009–2011. Co więcej, Skarb Państwa rozszerzał swój stan posiadania nie tylko w ramach „akcji ratunkowych”, lecz wprost zwiększając domenę państwową. Świadczy o tym wykup w 2011 r. przez kontrolowane przez państwo spółki PGNiG SA oraz Tauron SA zakładów energetycznych, wcześniej sprzedanych w ramach prywatyzacji szwedzkiemu koncernowi energetycznemu Vattenfall.

W światowe trendy zwiększającej się roli państwa w gospodarce dobrze wpisywał się przedstawiony na jesieni 2010 r. projekt nowego systemu nadzoru właścicielskiego państwa (NPNW – Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego) autorstwa kierowanej przez Jana Krzysztofa Bieleckiego Rady Gospodarczej. Istotą NPNW było silne skoncentrowanie uwagi państwa-właściciela na kilkunastu najważniejszych i największych spółkach o europejskim potencjale i strategicznym znaczeniu dla gospodarki oraz zapewnienie im możliwości efektywnego rozwoju, przede wszystkim poprzez odpolitycznienie i profesjonalizację procesu zarządzania. Program oznaczał utrwalenie na długie lata kontroli państwa nad kluczowymi polskimi przedsiębiorstwami, co można uzasadniać jedynie względami społeczno-politycznymi, a nie ekonomicznymi. Ale jednocześnie, trzeba przyznać, tę kontrolę „cywilizował” i obiektywizował, tworzył nieobecne dotychczas w Polsce reguły gry maksymalnie upodabniające działania państwa-właściciela do działania właściciela prywatnego.

Można było się spodziewać, że projekt NPNW wywoła sprzeciw zarówno ze strony załóg spółek państwowych, jak i polityków. Postawienie na czele spółek niezależnych, dobrze wynagradzanych i ocenianych na podstawie obiektywnych kryteriów menedżerów, posiadających gwarancje trwałości zatrudnienia, musiałyby skutkować ograniczeniem kosztów funkcjonowania spółek, a więc w znacznym stopniu także nadmiernych i nieuzasadnionych przywilejów pracowniczych i politycznych (np. wpływ na obsadę rad nadzorczych). Także związki zawodowe straciłyby adresata swoich roszczeń, którym do tej pory był minister skarbu państwa lub nawet premier – teraz w pewnym stopniu musiałyby

to być enigmatyczny i sprofesjonalizowany Komitet Nominacyjny. Te obawy zrealizowały się w pełni. Projekt nowej ustawy o nadzorze właścicielskim państwa utknął w sejmowej „zamrażarce” i nie został uchwalony do końca kadencji pierwszego rządu Tuska. Drugi rząd D. Tuska, powołany po wyborach roku 2011, nie powrócił już do tego projektu.

Pojawiły się natomiast dalsze pomysły umacniania i petryfikowania własności państwowej. Utworzony został Polski Holding Obronny, w ramach którego państwowa grupa Bumar przejęła wiele innych państwowych podmiotów z branży przemysłu obronnego. W październiku 2013 r. pojawiła się wypowiedź ministra Skarbu Państwa o podjęciu prac nad powołaniem Polskiego Holdingu Lotniczego, który objąłby m.in. podupadającego przewoźnika lotniczego PLL LOT SA oraz najbardziej dochodową część przedsiębiorstwa państwowego Porty Lotnicze, a także spółki serwisowe działające na lotnisku Chopina w Warszawie. Miesiąc później tenże minister stwierdził, że trwają prace nad fuzją kontrolowanych przez państwo spółek energetyki, a także – ewentualnie – aktywów węglowych. Celem miałyby być powstanie państwowego „czempiona energetycznego”, który mógłby realizować nierentowne, ale – zdaniem rządu – konieczne projekty inwestycyjne związane z rozwojem mocy wytwórczych w energetyce. Jak trafnie skomentował zapowiedzi ministra redaktor „Gazety Wyborczej” – „pachnie to socjalistyczną gigantomanią” [Prusek, 2012].

## 5. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Polityce właścicielskiej, jako ważnemu obszarowi aktywności państwa w gospodarce w okresie transformacji, trudno wystawić jednoznacznie pozytywną ocenę. W ciągu ćwierćwiecza przemian transformacyjnych w Polsce nie powstały kompleksowe, jednolite regulacje prawne dotyczące nadzoru państwa nad przedsiębiorstwami państwowymi, a polityka właścicielska znajdowała się zwykle w cieniu polityki prywatyzacyjnej, przy czym obie były prowadzone przez te same organy państwa. Trzeba przyznać, że pewne pozytywne zmiany w tym obszarze zachodziły w kolejnych latach, błędy i niedostatki nadzoru właścicielskiego państwa było korygowane, choć zbyt wolno i w zbyt wąskim zakresie. Niewątpliwie można jednak mówić o stopniowo postępującym procesie „uczenia się” roli i funkcji państwa-właściciela przez cały okres transformacji.

W opracowaniu wyodrębniłem i poddałem analizie cztery modele polityki właścicielskiej państwa prowadzonej po roku 1989, odpowiadające z grubsza czterem kolejnym następującym po sobie (a częściowo na siebie zachodzącym) etapom rozwoju tej polityki. W pierwszych dwóch – trzech latach transformacji polityka właścicielska, mimo że prowadzona bez klarownych podstaw praw-

nych, miała charakter racjonalny, a organy państwa zachowywały się wobec państwowych spółek w sposób – najogólniej mówiąc – odpowiedzialny.

Po tym stosunkowo krótkim etapie rozpoczął się długi etap kapitalizmu politycznego, którego apogeum przypadało na drugą połowę lat 90. ub. wieku, ale którego elementy są obecne po dziś dzień w działaniach państwa. Brak jasnych, skodyfikowanych reguł nadzoru sprzyjał powstawaniu zjawisk patologicznych, polegających na powszechnym traktowaniu spółek sektora publicznego jako swoistego „łupu politycznego” kolejnych ekip rządowych, a ich rad nadzorczych jako politycznych synekur.

W końcu dekady lat 90. pojawiło się zjawisko, które nazywam kapitalizmem politycznym *à rebours*. Polega ono na czerpaniu (czy nawet wymuszaniu) różnorodnych korzyści przez największe i najważniejsze przedsiębiorstwa państwowe, często działające na zmonopolizowanych rynkach, kosztem innych części gospodarki, w tym konsumentów. Okazało się, że załogi przedsiębiorstw państwowych, a także wyrosłe wokół nich *lobbies* branżowe, stosunkowo skutecznie potrafią przeciwstawiać się wszelkim głębszym zmianom restrukturyzacyjnym, które mogłyby naruszyć ich historycznie ugruntowaną, uprzywilejowaną pozycję.

W drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. w Polsce mamy do czynienia z kolejnym etapem polityki właścicielskiej państwa, który określam jako kapitalizm państwowy. Zarówno rządy koalicji zdominowanej przez PiS, jak i rządy koalicji PO-PSL starały się prowadzić politykę „aktywnego właściciela państwowego”, której istotą były próby wykorzystywania domeny państwowej do realizacji określonych zadań polityki gospodarczej, czy nawet szerzej – określonych interesów państwa. W praktyce oznaczało to jednak głównie dominację kryteriów pozaekonomicznych nad kryteriami efektywnościowymi w funkcjonowaniu przedsiębiorstw państwowych i zależnych od państwa.

Zgodnie z ogólnymi trendami rozwojowymi i aspiracjami gospodarczymi naszego kraju, również system funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych powinien zbliżyć się w kolejnych latach do modelu występującego w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej [Bałtowski, Kwiatkowski, 2014]. Wymaga to opracowania i wdrożenia – w postaci odpowiedniej ustawy – szczegółowych zasad wykonywania uprawnień właścicielskich przez państwo, opartych na najlepszych doświadczeniach światowych. Idącą w dobrym kierunku próbą rozwiązania tego problemu był wspomniany wyżej Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego (NWPW) opracowany przez Radę Gospodarczą przy Premierze RP wiosną 2010 r. Warto powrócić do tego projektu.

Po 25 latach przemian, mimo postępu prywatyzacji, a więc i zmniejszenia zakresu domeny państwowej, mimo wielkiego rozwoju gospodarczego w ostatniej dekadzie, w relacjach między państwem a przedsiębiorstwami państwowymi nadal pozostaje wiele do zrobienia [Bałtowski, Kidyba 2013].

## LITERATURA

- Bałtowski M., 1998, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Bałtowski M., Mickiewicz T., 2006, *Politicians or Administrators? State Corporate Governance in Poland*, in: *Corporate Governance and Finance in Poland & Russia*, ed. T. Mickiewicz, Houndmills, Palgrave Macmillan, Amsterdam-London.
- Bałtowski M., Kidyba A., 2013, *Potrzeba nowej formuły właścicielskiej*, „Rzeczpospolita” z 4 czerwca.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., 2014, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki. 1989–2013*, PWE, Warszawa.
- Bałtowski M., Kwiatkowski G., 2014, *Modele funkcjonowania i nadzoru państwa nad przedsiębiorstwami państwowymi*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4.
- Flores-Macias F., Musacchio A., 2009, *The Return of State-Owned Enterprises*, “Harvard International Review”, 9 kwietnia.
- Glaeser E., Scheinkman J., Shleifer A., 2003, *The Injustice of Inequality*, “Journal of Monetary Economics”, No. 50.
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D., 2003, *Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies*, “Journal of Comparative Economics”, vol. 31.
- Musacchio A., Lazzarini S.G., 2012, *Leviathan in business: varieties of state capitalism and their implications for economic performance*, “Working Paper”, Harvard Business School 2012; [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2070942](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2070942).
- Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego – nowy ład korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa, listopad 2010, [www.premier.gov.pl](http://www.premier.gov.pl)
- Pargendler M., 2012, *State ownership and corporate governance*, “Fordham Law Review”, No. 80(6).
- Prusek T., 2012, *Pachnie socjalistyczną gigantomanią*, „Gazeta Wyborcza” z 28 listopada.
- Raport o przekształceniach własnościowych w 2005 roku*, 2006, MSP, Warszawa.

## Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja i analiza polityki właścicielskiej państwa w okresie transformacji gospodarczej w Polsce. Wyróżnione i charakteryzowane zostały cztery etapy tej polityki: etap pionierski (1990–1992), etap kapitalizmu politycznego (1993–1997), etap kapitalizmu politycznego *à rebours* (1998–2006) etap kapitalizmu państwowego (2007–2014).

W pierwszych latach transformacji polityka właścicielska, mimo że prowadzona bez klarownych podstaw prawnych, miała charakter racjonalny, a organy państwa zachowywały się wobec państwowych spółek w sposób – najogólniej mówiąc – odpowiedzialny.

Etap kapitalizmu politycznego, którego elementy są obecne po dziś dzień w działaniach państwa, charakteryzował się brakiem jasnych, skodyfikowanych reguł nadzoru, sprzyjał powstawaniu zjawisk patologicznych, polegających na powszechnym traktowaniu spółek sektora publicznego jako swoistego „łupu politycznego” kolejnych ekip rządowych.

W końcu dekady lat 90. pojawiło się zjawisko kapitalizmu politycznego *à rebours*. Polega ono na czerpaniu (czy nawet wymuszaniu) różnorodnych korzyści ze strony państwa przez naj-

większe i najważniejsze przedsiębiorstwa państwowe, często działające na zmonopolizowanych rynkach, kosztem innych części gospodarki, w tym konsumentów.

W drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. w Polsce mamy do czynienia z etapem polityki właścicielskiej państwa, który można określić jako kapitalizm państwowy. Rządy koalicji zdominowanej przez PiS, jak i rządy koalicji PO-PSL prowadziły politykę „aktywnego właściciela państwowego”, której istotą były próby wykorzystywania domeny państwowej do realizacji określonych interesów państwa.

W ciągu ćwierćwiecza przemian transformacyjnych w Polsce nie powstały kompleksowe, jednolite regulacje prawne dotyczące nadzoru państwa nad przedsiębiorstwami państwowymi, a polityka właścicielska znajdowała się zwykle w cieniu polityki prywatyzacyjnej, przy czym obie były prowadzone przez te same organy państwa.

*Słowa kluczowe:* rola państwa w gospodarce, polityka właścicielska państwa, transformacja gospodarcza

## **Evolution of the Scope and the Role of State Ownership Policy (1990–2014)**

### *Summary*

The aim of the paper is to present and analyze the state ownership policy in Poland in the period of economic transformation. The following four stages of this policy were characterized: the pioneering stage (1990–1992), the stage of political capitalism (1993–1997), the stage of political capitalism *à rebours* (1998–2006), the stage of state capitalism (2007–2014).

The ownership policy during the first years of transition, although carried out without a clear legal basis, was rather rational. The behavior of state authorities towards state-owned enterprises was rather responsible.

The stage of political capitalism – whose elements are present until today in the activities of the state – was characterized by a lack of clear and codified rules of supervision, it favored the formation of pathological phenomena of treating state-owned enterprises as a sort of “political loot” for subsequent Polish governments.

At the end of the 90s, the phenomenon of political capitalism *à rebours* appeared. It involves reaping (or even forcing) a variety of benefits from the state by the largest and most important state-owned enterprises (often operating in monopoly markets) at the expense of other parts of the economy, including consumers.

Since the second half of the first decade of the twenty-first century in Poland we are dealing with the stage of state ownership policy, which can be described as state capitalism. Coalition governments conducted policy of “active owner of the state”. The essence of this policy is to use state-owned enterprises to achieve the specific goals of the state.

During 25 years of transformation, Poland has not developed a comprehensive and uniform regulations on state supervision over state-owned enterprises and the ownership policy was usually hidden in the shadow of privatization policy, both of which were conducted by the same authorities.

*Keywords:* the role of the state, state ownership policy, economic transformation