

Odpolitycznienie przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo

Marcin Zieliński

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU
www.for.org.pl

LIBERTÉ!

Raporty Liberté!
2023

Autor pragnie podziękować za wnikliwe uwagi,
propozycje rozwiązań i zbieranie informacji
Gabrielowi Hawrylukowi, Marcelowi Kokoszkiewiczowi,
Piotrowi Olińskiemu, Patrykowi Wachowcowi
oraz Erykowi Ziędalskiemu.

S T R E S Z C Z E N I E

Własność prywatna jest fundamentem gospodarki rynkowej i ustroju demokratycznego. Zgodnie z art. 20 konstytucji podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. Chociaż w samej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, jak rozumieli ją ordoliberalowie, zawiera się już własność prywatna jako zasada ją konstytuująca, to polski ustrojodawca nadał jej szczególną rangę, wskazując na nią dodatkowo jako na jeden z elementów ustroju gospodarczego.

W Polsce – mimo prowadzonej od wczesnych lat 90. prywatyzacji przedsiębiorstw – państwo jako właściciel jest wszechobecne. Na rynku wciąż działa 18 podmiotów w formie prawnej przedsiębiorstwa państwowego (w tym 10 aktywnych). Dodatkowo Skarb Państwa posiada akcje lub udziały bezpośrednio w 422 spółkach (w tym 342 aktywnych). Państwo kontroluje przedsiębiorstwa również pośrednio, wykorzystując powołane przez siebie jednostki, takie jak Polski Fundusz Rozwoju, Towarzystwo Finansowe Silesia czy Agencja Rozwoju Przemysłu. Dla porównania: w Norwegii, której model nadzoru właścicielskiego państwa uchodzi często za wzorcowy, państwo sprawuje kontrolę jedynie nad 70 spółkami.

Własność lub udział w większości podmiotów kontrolowanych przez polskie państwo nie znajduje uzasadnienia w postaci potrzeby realizowania innych wartości konstytucyjnych w zakresie np. obronności czy szeroko pojętego bezpieczeństwa. Spośród 138 firm objętych nadzorem właścielskim ministra aktywów państwowych tylko 22 zostały zaklasyfikowane w rozporządzeniu premiera jako spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki. Łącznie wykaz ten obejmuje 32 podmioty.

W parze z bardzo dużą obecnością państwa w gospodarce idzie w Polsce niska jakość polityki właścicielskiej. W 2016 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy ocenił, że spośród badanych krajów Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej gorszą niż Polska politykę w tej dziedzinie prowadziły tylko Czarnogóra, Ukraina, Bośnia i Hercegowina oraz Białoruś. Bez wątplenia można założyć, że późniejsze zmiany, wprowadzane w życie przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, tylko pogorszyłyby tę ocenę. Przy formułowaniu rekomendacji trzeba pamiętać, że wszelkie reformy w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw mogą zostać łatwo cofnięte w sytuacji zmiany rządu.

Tymczasem we wspomnianej już Norwegii istnieje szeroki ponadpartyjny i długotrwały konsensus, jeśli chodzi o podstawowe założenia i zasady prowadzenia przez państwo polityki właścicielskiej.

Odpolitycznienie sektora państwowego w gospodarce należy zacząć od zniesienia prawnych instrumentów nacjonalizacji, które po 2015 roku do polskiego porządku prawnego wprowadziło PiS. W szczególności powinno to dotyczyć likwidacji Funduszu Inwestycji Kapitałowych, ograniczenia zadań Funduszu Reprywatyzacji (do tych wyznaczonych pierwotnie) oraz cofnięcia prawa pierwokupu ziemi rolnej oraz udziałów i akcji w spółkach, które są właścicielami nieruchomości rolnych, przyznanego Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa.

W dalszej kolejności niezbędne jest scentralizowanie nadzoru właścicielskiego i powierzenie go jednemu organowi, zwiększenie kompetencji i niezależności Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, która obecnie jest ciałem fasadowym, a także dążenie do ograniczenia własności państwa do ściśle uzasadnionych przypadków.

Obok tych działań należy wprowadzić rozwiązania mające na celu ograniczenie wpływu pośredniej – tj. poprzez kontrolowane podmioty – obecności państwa w gospodarce. W tym względzie powinien zostać wprowadzony zakaz nabywania przez takie podmioty aktywów spoza obszarów ich głównej działalności; należy także uregulować zasady ich reklamy. Uzupełnieniem reformy powinno być przyjęcie mechanizmów przeciwdziałających korupcji i konfliktowi interesów, takich jak rejestr beneficjentów oraz osób eksponowanych politycznie.

W P R O W A D Z E N I E

Własność prywatna jest fundamentem gospodarki rynkowej i ustroju demokratycznego. W socjalizmie – systemie opartym na monopolu własności państwowej – rynek zastąpiły nakazy i przydziały (centralne planowanie). Efektem takiej metody rządzenia było rosnące zacofanie państw socjalistycznych względem kapitalistycznych krajów Zachodu. W sferze politycznej monopolu własności państwowej nie da się pogodzić z demokracją. Wszystkie kraje socjalistyczne i quasi-socjalistyczne (jak współczesna Białoruś) to dyktatury.

Prywatyzacja gospodarki po socjalizmie, czyli zwiększanie udziału własności prywatnej i uznanie tej formy za podstawową, była kluczową reformą z punktu widzenia zarówno gospodarki, jak i ustroju państwa. Wbrew wielu politycznym sprzeciwom w Polsce udało się doprowadzić do tego, że sektor prywatny obejmuje obecnie większość gospodarki (ok. 80% PKB).

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP podstawę ustroju gospodarczego państwa stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. Choć z samej tej koncepcji, jak rozumeli ją ordoliberalowie, w oczywisty sposób wynika prymat własności prywatnej, to polski ustrojodawca nadał jej szczególną rangę, wskazując na nią dodatkowo jako na jeden z elementów ustroju gospodarczego (zob. Oliński 2023).

Jak przypominają konstytucjoniści, nakłada to na ustawodawcę „obowiązek takiego zorganizowania systemu gospodarczego, by dominowała w nim własność podmiotów prywatnych” (Garlicki, Zubik 2016). Co więcej, w ustroju społecznej gospodarki rynkowej „niedopuszczalna jest (...) [taka] działalność państwa, która prowadziłaby do przejmowania przedsiębiorstw prywatnych w celu zachwiania stosunków gospodarczych opartych na konkurencji” (Zaradkiewicz 2016). W takim reżimie państwo jako właściciel może być obecne, jednak tylko wówczas, gdy służy to realizowaniu innych wartości konstytucyjnych w zakresie np. obronności czy szeroko pojętego bezpieczeństwa (zob. Zaradkiewicz 2016).

Tymczasem w Polsce – mimo prowadzonej od wczesnych lat 90. prywatyzacji przedsiębiorstw – państwo jako właściciel jest wszechobecne. Jego własnością są z jednej strony banki czy spółki energetyczne, a z drugiej firmy produkujące obrabiarki, szlifierki czy sklejkę. Na rynku wciąż działa 18 podmiotów w formie prawnej przedsiębiorstwa państwowego (w tym 10 aktywnych)¹. Dodatkowo państwo posiada akcje lub udziały bezpośrednio w 422 spółkach (w tym 342 aktywnych), choć nie nad wszystkimi z nich sprawuje kontrolę². Poza tym państwo sprawuje nadzór nad przedsiębiorstwami także pośrednio, m.in. za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju, Towarzystwa Finansowego Silesia czy Agencji Rozwoju Przemysłu. Tylko ta ostatnia posiada akcje lub udziały w 74 spółkach (w tym 65 aktywnych)³. Dla porównania: w Norwegii, której model nadzoru właścicielskiego państwa uchodzi często za wzorcowy, państwo

¹ <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/48179/> (dostęp: 16 kwietnia 2023).

² <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/48179/> (dostęp: 16 kwietnia 2023).

³ Przy czym w niektórych z tych spółek ARP posiada akcje lub udziały wspólnie ze Skarbem Państwa.

sprawuje kontrolę łącznie nad 70 spółkami (The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries 2022, s. 6).

Własność lub udział w większości podmiotów kontrolowanych przez polskie państwo nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia wspomnianych wartości konstytucyjnych. Spośród 138 firm objętych nadzorem właścicielskim ministra aktywów państwowych tylko 22 zostały bowiem zaklasyfikowane w rozporządzeniu premiera jako spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki. Ogólnie wykaz ten obejmuje 32 podmioty.

Działalność przedsiębiorstw państwowych jest w istocie jedną z form regulacji rynku – tą najgroźniejszą, ponieważ umożliwia ona politykom wpływanie na gospodarkę bez tworzenia przepisów. Rządzący mogą po prostu zadzwonić do podległych sobie prezesów przedsiębiorstw i przekazać im konkretne instrukcje do wykonania. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) uwzględnia wpływ własności państwowej (*public ownership*) na gospodarkę w swoim indeksie *Product Market Regulation*. Ostatni dostępny ranking z 2018 roku umieszcza Polskę na czwartym miejscu wśród krajów OECD z najwyższym wpływem własności państwowej na gospodarkę.

W I E L K O Ś Ć S E K T O R A P A Ń S T W O W E G O W P O L S C E

Jeszcze przed przejęciem władzy przez PiS sektor państwowy miał stosunkowo duży udział w polskiej gospodarce: „Choć struktura własności, mierzona pełnym bądź większociowym udziałem państwa, wydaje się dość podobna do tej w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, (...) to jeśli dodamy przedsiębiorstwa, które państwo kontroluje przy użyciu narzędzi niewłasnościowych (...), faktyczny udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce rośnie do 15-16% [w 2013 roku]”. Dla porównania: w Europie Zachodniej „sektor przedsiębiorstw publicznych odpowiada za w przybliżeniu 5-8% gospodarki” (Bałtowski, Kozarzewski 2016, s. 13, 10).

Na podobny, kilkunastoprocentowy udział sektora państwowego w polskiej gospodarce wskazuje raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 2019 roku, obejmujący postsocjalistyczne kraje europejskie. Jeśli liczyć udział sektora państwowego wielkością zatrudnienia, to Polskę w 2016 roku spośród krajów Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej wyprzedzały pod tym względem tylko Białoruś,

Rosja, Serbia, Ukraina oraz Bośnia i Hercegowina. Z kolei pod względem wartości dodanej Polska klasyfikuje się tylko za Białorusią i Rosją (IMF 2019, s. 8, rys. 4). Z tego zestawienia wynika zatem, że Polskę cechuje największy udział własności państwowej spośród tych krajów postsocjalistycznych, które przystąpiły do Unii Europejskiej. Polskie państwo (łącznie z samorządami) sprawuje kontrolę, posiadając co najmniej 25-procentowy udział w kapitale zakładowym, nad ok. 2,5 tysiącami podmiotów, które zatrudniają co ósmego pracownika i wytwarzają jedną szóstą wartości dodanej (IMF 2019, s. 7, rys. 2; s. 8, rys. 4).

Dodatkowo raport MFW podaje dane na temat udziału państwa w sektorze bankowym. W Polsce udział banków kontrolowanych przez państwo w aktywach tego sektora zbliżał się w 2016 roku (czyli jeszcze przed nacjonalizacją Pekao SA) do 30%. Tylko w jednym postsocjalistycznym państwie członkowskim UE udział państwowych banków był większy. Tym krajem była Słowenia, w której w latach 2011-2013 rząd wydał na ratowanie NLB, największego państwowego banku, równowartość 6% ówczesnego PKB (IMF 2019, s. 40). Poza tym większy udział własności państwowej w sektorze bankowym odnotowano w Rosji, Białorusi i Ukrainie (IMF 2019, s. 33, rys. 18). Po nacjonalizacji Pekao SA w 2017 roku udział państwa w sektorze bankowym wzrósł do ok. 40% (Łaszek, Rzońca, Trzeciakowski, Zając 2016), a na koniec 2020 roku wyniósł 43,7%. Jeśli porównać ten wynik z wynikami ostatniej przeprowadzonej przez Bank Światowy ankiety *Bank Regulation and Supervision Survey*, która obejmowała lata 2011-2016, okaże się, że Polska, spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, jest liderem pod względem własności państwa w sektorze bankowym.

Dane pokazują zatem wyraźnie, że w porównaniu z krajami rozwiniętymi i krajami regionu (krajami postsocjalistycznymi, które przystąpiły do Unii Europejskiej) w Polsce sektor przedsiębiorstw państwowych jest przerośnięty. Szczególnie niepokojący jest bardzo wysoki udział państwa w grupie największych firm:

Mimo wyraźnie przebiegających procesów prywatyzacyjnych polskiej gospodarki, przez cały okres transformacji udział podmiotów kontrolowanych przez państwo w grupie największych polskich przedsiębiorstw jest wciąż bardzo wysoki, przekraczający zdecydowanie poziomy występujące w rozwiniętych gospodarkach świata zachodniego. W grupie 100 największych przedsiębiorstw jest to poziom około jednej trzeciej, a w grupie 20 największych – aż połowa (Bałtowski, Kwiatkowski 2018, s. 235-236).

ZAGROŻENIA WŁASNOŚCI PAŃSTWOWEJ

Proces zwiększania sektora państwowego jest dla gospodarki niebezpieczny, gdyż daje ostateczną kontrolę nad firmami politykom, którzy (w przeciwieństwie do prywatnych inwestorów) nie angażują własnych zasobów w decyzje gospodarcze i nie ponoszą z tego tytułu osobistego ryzyka. Liczne badania wskazują na to, że firmy państwowe osiągają gorsze wyniki niż przedsiębiorstwa prywatne⁴.

Po pierwsze, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw prywatnych, które mają na celu przede wszystkim maksymalizowanie wartości dla właścicieli, firmom państwowym wyznacza się też inne cele, służące rzekomo całemu społeczeństwu. Podmioty państwowe nie skupiają się wyłącznie na zwiększaniu efektywności ekonomicznej, skutkiem czego osiągają gorsze wyniki niż ich odpowiedniki w sektorze prywatnym. Ponadto wśród wielu dodatkowych zadań, jakie mają realizować państwowe firmy, często wymienia się ochronę zatrudnienia. Daje to pretekst dla wewnętrznych grup interesu do sprzeciwiania się działaniom restrukturyzacyjnym. Nie jest też wcale oczywiste, że te inne cele faktycznie udaje się osiągnąć. Przykładowo w raporcie MFW, w którym badano związki między podażą specyficznych dóbr i usług publicznych a własnością państwową oraz kwestie ochrony zatrudnienia, zauważono, że „niewiele celów (...) osiągnięto w pełni”. Stąd autorzy opracowania zarekomendowali „przeprowadzenie właściwej oceny kosztów i korzyści, a ponadto rozważenie, czy mniej zniekształcająca polityka nie przyniosłaby takich samych albo lepszych rezultatów” (IMF 2019, s. 52).

Po drugie, nie da się w pełni uniknąć wpływu polityków na działalność przedsiębiorstw państwowych. Można go co najwyżej ograniczyć, tworząc odpowiedni model nadzoru właścicielskiego i otoczenie instytucjonalne. W Polsce politycy szybko zrozumieli, że posady w zarządach czy radach nadzorczych państwowych spółek mogą być źródłem ekonomicznej renty. W efekcie jesteśmy świadkami permanentnej rotacji na czołowych stanowiskach, która ma zdecydowanie większy rozmach niż wymiana kadr w sektorze prywatnym i przybiera na sile szczególnie w okresie zmiany rządów⁵. Dodatkowo to politycy wyznaczają państwowym spółkom cele, dyktowane nierzadko kalendarzem wyborczym, a nie rachunkiem ekonomicznym czy troską o wartości konstytucyjne.

⁴ Zob. np. przegląd literatury w: IMF 2019, s. 15.

⁵ Zob. badania empiryczne w: Szarzec, Tottleben, Piątek 2020.

Po trzecie, państwowe firmy mają miękkie ograniczenia budżetowe, które wynikają z tego, że ich „właściciel” decyduje zarazem o regulacjach i wydatkach budżetowych, przez co mają one względnie łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych i w razie problemów mogą być traktowane przychylniej, jeśli chodzi o pomoc publiczną (nawet jeśli nie w formie bezpośredniego zastrzyku gotówki, to przynajmniej w sposób pośredni za pomocą odpowiednich regulacji). Ponadto spora część przedsiębiorstw państwowych ma w swojej branży pozycję monopolistyczną.

Trzeba też wskazać na zagrożenia wynikające z powstawania sieci powiązań między różnymi przedsiębiorstwami państwowymi. Ich celem może być ukrywanie nieefektywności, np. wtedy, gdy państwowy monopolista nabywa po zawyżonych cenach materiały od państwowego dostawcy, sztucznie poprawiając wynik finansowy swojego kontrahenta i dając obywatelom złudne wrażenie, że taka firma dobrze prosperuje.

Ponadto, co wymaga odrębnego omówienia, szczególnie groźna jest znacząca obecność państwa w sektorze bankowym. Kontrolowane przez państwo banki mogą udzielać ukrytego wsparcia państwowym przedsiębiorstwom, przyznając im kredyty na preferencyjnych (czyli nierynkowych) warunkach. Mogą też współfinansować kolejne przejęcia dokonywane przez inne państwowe podmioty. W końcu: mogą osłabiać dyscyplinę fiskalną. Jak pokazują Jesus Gonzalez-Garcia i Francesco Grigoli, „większa obecność posiadanych przez państwo banków wiąże się z większym kredytem dla sektora publicznego, większymi deficytami fiskalnymi, większym stosunkiem długu publicznego oraz wypieraniem kredytu dla sektora prywatnego” (Gonzalez-Garcia, Grigoli 2013, s. 1).

R E K O M E N D A C J E

W Polsce w parze z bardzo dużą obecnością państwa w gospodarce idzie niska jakość polityki właścicielskiej. MFW ocenił, że spośród badanych krajów Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej gorszą niż Polska politykę właścicielską w 2016 roku prowadziły tylko Czarnogóra, Ukraina, Bośnia i Hercegowina oraz Białoruś (IMF 2019, s. 55, tab. 1). Nie wydaje się, by późniejsze zmiany tej polityki mogły poprawić ten wynik.

W świetle tego, że w Polsce państwo sprawuje kontrolę nad bardzo dużą liczbą przedsiębiorstw, a jednocześnie polityka właścicielska jest niskiej jakości, zaprezentowane poniżej rekomendacje mają różny charakter ogólności. Niestety, spośród środowisk obecnych na polskiej scenie politycznej jedynie Instytut Strategii 2050, związany z Polską 2050 Szymona Hołowni, przedstawił w tej dziedzinie swoją diagnozę i zalecenia (zob. Bolesta, Hennig-Kloska, Jakubowski, Mierzwa, Wojtkowski, Zakroczyński 2021).

Przy formułowaniu rekomendacji trzeba pamiętać, że wszelkie reformy w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw mogą zostać łatwo cofnięte w przypadku zmiany rządu. Przykładem z ostatnich lat może być PKP SA. Przeprowadzona w latach 2012–2015 głęboka transformacja tej firmy doprowadziła do spłaty dużej części historycznego zadłużenia oraz poprawy jakości, punktualności i bezpieczeństwa pasażerskiego transportu kolejowego. Po 2016 roku, w wyniku zmiany władzy w Polsce, te starania zostały zaprzepaszczone (zob. Gadomski 2018). W Norwegii – podawanej za wzór, jeśli chodzi o nadzór właścicielski nad podmiotami kontrolowanymi przez państwo – istnieje szeroki ponadpartyjny i długotrwały konsensus w kwestii podstawowych założeń i zasad prowadzenia przez państwo polityki właścicielskiej (The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries 2022, s. 69). W Polsce ponadpartyjna zgoda dotyczy co najwyżej tego, że ekipa aktualnie sprawująca władzę ma pełne prawa do obsadzania stanowisk w podmiotach kontrolowanych przez państwo⁶.

Ryzyko cofnięcia reform dotyczy też oczywiście prywatyzacji. W tym względzie licznych przykładów dostarczyły rządy PiS po 2015 roku: wystarczy wspomnieć przejęcie przez podmioty kontrolowane przez państwo takich spółek jak Pekaio SA, EDF, Engie, Polskie Koleje Linowe czy – ostatnio – PKP Energetyka. Jednak odkupienie przez państwo (bezpośrednio albo za pośrednictwem kontrolowanych przez siebie podmiotów) udziałów bądź akcji prywatnej spółki jest trudniejsze do wykonania niż zmiana polityki właścicielskiej. W tym pierwszym przypadku konieczne staje się przedstawienie prywatnemu właścicielowi odpowiedniej oferty, na którą ten się zgodzi (wywłaszczenia na dużą skalę z pogwałceniem woli właścicieli oznaczałyby bowiem zupełną utratę zaufania do państwa i w konsekwencji masowy odpływ inwestycji i ryzyko arbitrażu międzynarodowego), w tym drugim wystarczy przyjąć nowy dokument, czego można dokonać praktycznie z dnia na dzień.

⁶ W 2018 roku Aleksander Kwaśniewski powiedział w wywiadzie: „Nie zarzucam im [politykom PiS – MZ], że obsadzili swoimi spółki Skarbu Państwa. Jestem tym zniesmaczony, ale w warunkach polskich stało się to tradycją. Robiła tak zarówno Platforma, jak i SLD” (Witwicki 2018). Teza ta znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych. Zob. Szarzec, Totleben, Piątek 2020.

Zniesienie prawnych instrumentów nacjonalizacji. W 2016 roku większość parlamentarna znowelizowała Ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji (obecnie: Ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników), umożliwiając wydatkowanie środków Funduszu Reprywatyzacji na nabywanie, a później także obejmowanie przez państwo akcji spółek, a także na udzielenie pożyczki dla Telewizji Polskiej. Od tego czasu z Funduszu Reprywatyzacji wydano ponad 6 miliardów złotych na finansowanie różnych państwowych przedsięwzięć, w tym budowę promu w Szczecinie (po której została tylko rdzewiejąca stępka) czy stworzenie państwowego producenta samochodów elektrycznych. Z kolei Fundusz Inwestycji Kapitałowych, który został powołany w 2019 roku, już w samych swoich założeniach – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy – miał stanowić „ustawowy mechanizm umożliwiający pomnażanie majątku państwowego”. Utworzenie takiego podmiotu od początku budziło poważne wątpliwości konstytucyjne (Węgrzynowski 2019, s. 195-196). Nie ma żadnego uzasadnienia dla utrzymywania tego rodzaju „ustawowych mechanizmów”. Jeśli istnieją powody dla powołania przez państwo nowej spółki albo dokapitalizowania już istniejącej, środki na ten cel powinny zostać wyasygnowane z budżetu państwa. Dlatego Fundusz Inwestycji Kapitałowych powinien zostać zlikwidowany, zaś Fundusz Reprywatyzacji powinien realizować tylko swoje pierwotne zadania, związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa.

W 2016 roku Sejm przyjął ustawę przyznającą Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) prawo pierwokupu ziemi rolnej w przypadku, gdy ta jest sprzedawana w obrocie prywatnym, a także udziałów i akcji w spółkach, które są właścicielami nieruchomości rolnych. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykorzystuje to uprawnienie do ingerowania w transakcje opiewające na kwoty rzędu kilku albo kilkudziesięciu tysięcy złotych. Trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie dla tak daleko posuniętej ingerencji w obrót ziemią rolną.

Centralizacja nadzoru właścicielskiego. Można wyróżnić trzy modele nadzoru właścicielskiego państwa: scentralizowany, zdecentralizowany oraz mieszany. W tym pierwszym uprawnienia właścicielskie państwa są skoncentrowane w jednym organie, np. ministerstwie albo specjalnie powołanej w tym celu agencji. W drugim nadzór właścicielski państwa nad należącymi do niego firmami zostaje rozdzielony między właściwe dla tych firm resorty, zgodnie z działami administracji rządowej. Trzeci model jest hybrydą dwóch poprzednich: w jego ramach resorty branżowe sprawują nadzór bezpośredni, a obok nich funkcjonuje organ (ministerstwo albo agencja), który kształtuje ogólną politykę właścicielską, a także sam sprawuje nadzór właścicielski.

Model scentralizowany jest rekomendowany przez OECD (zob. OECD 2005, 2022). Taki system jest bardziej transparentny i mniej korupcjogenny, ponieważ pozwala na rozdzielenie funkcji właścicielskiej od funkcji regulacyjnej państwa. W modelu zdecentralizowanym nadzorem zajmuje się zaś zwykle ministerstwo, które jest jednocześnie sektorowym regulatorem. W jednym organie łatwiej też zgromadzić osoby o odpowiednich kwalifikacjach do sprawowania nadzoru właścicielskiego nad firmami (zob. Zieliński 2019). Z kolei w przypadku rozdrobnienia kompetencji nadzorujące daną spółkę ministerstwo może wykorzystywać ją do finansowania swoich zadań publicznych (Aziewicz 2020, s. 151).

W Polsce za nadzór właścielski nad spółkami kontrolowanymi przez państwo powinno teoretycznie odpowiadać Ministerstwo Aktywów Państwowych. W rzeczywistości jednak szef tego resortu wykonuje prawa z udziałów lub akcji w zaledwie 138 z 432 spółek. Pozostałe, zgodnie z rządowym rozporządzeniem, zostały rozdzielone między premiera, sześciu ministrów, dwóch pełnomocników rządu, ARP, KOWR, PKP i Towarzystwo Finansowe Silesia. Oznacza to, że mimo istnienia wyspecjalizowanego resortu, który powinien odpowiadać za politykę właścielską państwa, nadzór ten pozostaje w Polsce zdecentralizowany. Ponadto, zgodnie z Ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym, za koordynowanie polityki właścielskiej w stosunku do spółek z udziałem państwa odpowiada obecnie premier. Również ta kompetencja powinna zostać przyznana ministrowi aktywów państwowych. Sprawowanie nadzoru właścielskiego przez inne podmioty powinno być dobrze uzasadnionym wyjątkiem, a nie regułą.

Zwiększenie kompetencji i niezależności Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Obecnie Rada ds. spółek jedynie opiniuje kandydatów na członków organów nadzorczych firm z udziałem Skarbu Państwa, a jej członkowie, powoływani przez premiera i ministra aktywów państwowych, mogą w każdej chwili zostać odwołani. Tym samym, biorąc pod uwagę to, kogo powołuje się do organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, należy ją uznać za ciało fasadowe. Należałoby zwiększyć wpływ rady na wybór członków organów nadzorczych (np. poprzez umożliwienie jej tworzenia krótkich list kandydatów) oraz zapewnić jej rzeczywistą niezależność od presji politycznej, m.in. przez wprowadzenie kadencyjności oraz jasnych zasad powoływania i odwoływania jej członków. Ponadto warte rozważenia jest także poszerzenie katalogu podmiotów zgłaszających kandydatów na członków rady, np. o środowiska akademickie lub gospodarcze (Aziewicz 2020, s. 155).

Stworzenie wąskiego katalogu spółek lub branż o znaczeniu „strategicznym”. W debacie publicznej często określa się niektóre branże lub spółki z udziałem Skarbu Państwa mianem „strategicznym”, co w intencji wielu miałoby zakładać szczególną opiekę państwa nad nimi. Chociaż określenie to może służyć za pewien skrót myślowy, trzeba pamiętać, że katalog powodów uzasadniających interwencję państwa w rynek jest wąski i obejmuje konkretne wartości takie jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny, ochrona zdrowia lub ochrona środowiska. Dlatego też należałoby określić możliwie precyzyjnie powody dla obecności właścicielskiej państwa w gospodarce z uwzględnieniem wyżej wspomnianych wartości.

Punktem wyjścia dla stworzenia katalogu takich rodzajów działalności mogłyby być branże wskazane w art. 31 Ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz w art. 4 ustawy o kontroli niektórych inwestycji, a dla katalogu spółek – spółki wymienione w odpowiednich rozporządzeniach do tych ustaw.

Regularny przegląd i ocena własności państwa. Obecnie Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej z ponadrocznym opóźnieniem przedstawia w Sejmie *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa*. W dokumencie tym nie dokonuje się jednak oceny, czy w danym przypadku własność państwa ma jakiegokolwiek uzasadnienie w postaci realizowania wartości takich jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny. Tymczasem bez takiej oceny państwo nie jest w stanie określić, czy powinno utrzymywać akcje bądź udziały w danych podmiotach oraz na ile jest to przydatne z punktu widzenia realizowania jego funkcji.

Odpowiednie uzasadnienie dla posiadania przez państwo akcji lub udziałów należy uznać za warunek konieczny, ale niewystarczający. Państwo może bowiem często dbać o realizowanie wspomnianych wartości przez odpowiednie regulacje – np. właściwy minister może zablokować sprzedaż prywatnego podmiotu wymienionego w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie oraz właściwych dla nich organów kontroli. Oznacza to, że gdyby nawet Orlen był w pełni własnością prywatnych inwestorów, nie mogliby oni oddać kontroli nad nim podmiotowi nieodpowiadającemu rządowi. Dlatego też spółki kontrolowane przez państwo powinny być poddawane regularnej ocenie w zakresie tego, czy realizują postawione przed nimi cele i z jakim kosztem się to wiąże dla finansów publicznych, konkurencyjności oraz całej gospodarki.

Ograniczenie własności państwa do ściśle uzasadnionych przypadków.

Obecnie, zgodnie z zapisami dokumentu *Kierunki polityki właścicielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa*, „zbywanie akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa powinno odbywać się tylko w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z ogólnymi zasadami zarządzania mieniem państwowym oraz z uwzględnieniem ochrony interesów Skarbu Państwa” (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2017, s. 2). Zasada powinna być dokładnie odwrotna: to obecność właścicielska państwa, a w szczególności posiadanie, nabywanie lub tworzenie przez państwo podmiotów, wymaga uzasadnienia i określenia rzeczywistego celu. W szczególności nie da się uzasadnić posiadania przez państwo tzw. resztówek, czyli niewielkich, a przez to niedających jakiegokolwiek kontroli, udziałów bądź pakietów akcji we wcześniej sprzedanych spółkach. Trudno też wytłumaczyć to, że państwo działa w branży hotelarskiej czy spożywczej albo posiada firmy produkujące obrabiarki, szlifierki czy sklejkę.

Zakaz nabywania aktywów spoza obszarów swojej działalności i obowiązek zbycia takich aktywów.

Ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej zakłada dominację własności prywatnej, a ingerencję właścicielską państwa w rynek traktuje jako wyjątek wymagający każdorazowo oparcia w innych wartościach konstytucyjnych. Posiadanie przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w podmiotach, które nie służą realizowaniu funkcji publicznych, jest więc zjawiskiem konstytucyjnie niepożądanym. Dlatego też spółki kontrolowane przez państwo powinny prowadzić wyłącznie taką działalność, dla której istnieje odpowiednia racja – podejmowanie innej działalności powinno być zaś dopuszczone jedynie w zakresie wymaganym do efektywnego realizowania podstawowych zadań takich podmiotów. Jedynym możliwym uzasadnieniem dla kontrolowania przez państwo Orlenu jest bezpieczeństwo energetyczne. Tymi względami nie da się uzasadnić nabycia przez Orlen spółki medialnej. Należałoby również nakazać takim podmiotom zbycie aktywów, w tym udziałów lub akcji w spółkach, które nie służą prowadzeniu tak określonej działalności. Skutkiem tego będzie ograniczenie udziału państwa w gospodarce jedynie do takich dziedzin i takiego zakresu, jaki w danej chwili jest uważany za rzeczywiście konieczny dla uzasadnionego realizowania jego funkcji.

Ograniczenia reklamy. Szeroki udział państwa w gospodarce – w tym poprzez stosunki własnościowe, a nawet bezpośredni wpływ na konkretne transakcje – tworzy sytuację nieakceptowalną z punktu widzenia konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Dzieje się tak tym bardziej wtedy, gdy aktywność podmiotów kontrolowanych

przez państwo zagraża innym wartościom chronionym konstytucyjnie, takim jak pluralizm mediów albo ochrona konsumentów czy konkurencji. Dotychczasowa swoboda spółek kontrolowanych przez państwo w zakresie wydatków reklamowych zdecydowanie wykracza poza wspomniane wymogi i godzi wprost w rynek medialny czy prawo obywateli do rzetelnej informacji o stanie spraw publicznych, a ponadto może stanowić niedozwoloną pomoc publiczną. Skoro celem kontrolowania niektórych podmiotów przez państwo jest w pierwszej kolejności realizowanie jego niektórych zadań, to z konstytucyjnego punktu widzenia zasadne jest wprowadzenie ograniczeń w zakresie wydatków na cele reklamowe – dotyczy się to zwłaszcza jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz tzw. naturalnych monopolistów.

Rejestr beneficjentów oraz osób eksponowanych politycznie. Przeciwdziałanie korupcji lub występowania konfliktu interesów to wartości uzasadniające ingerencję państwa w prywatność i ujawnianie niektórych danych o życiu prywatnym obywateli. Utworzenie publicznego rejestru beneficjentów spółek kontrolowanych przez państwo oraz osób eksponowanych politycznie, w tym bieżąca aktualizacja powiązań między osobami działającymi w sferze polityki i w spółkach kontrolowanych przez państwo, zwiększyłoby kontrolę obywateli nad aktywnością państwa w gospodarce, a w dłuższej perspektywie mogłoby przyczynić się do zwiększenia poziomu profesjonalizmu osób zatrudnianych przez spółki, nad którymi państwo sprawuje kontrolę. Żeby prawo do prywatności i ochrony danych osobowych było w pełni zabezpieczone, rejestr taki nie powinien być całkowicie jawny – informacje powinny być udostępniane dopiero wtedy, gdy rzeczywiście występuje wpływ sfery polityki na działanie spółki, np. przez zatrudnienie członka rodziny posła. W pozostałym zakresie taki system powinien podlegać bieżącemu nadzorowi służb antykorupcyjnych.

P Y T A N I E R E F E R E N D A L N E O „ W Y P R Z E D A Ź ” P A Ń S T W O W E G O M A J A ̇ T K U

11 sierpnia Jarosław Kaczyński ogłosił pierwsze pytanie w referendum, które ma się odbyć przy okazji wyborów parlamentarnych 15 października: „Czy popierasz

wyprzedaż państwowych przedsiębiorstw?”. Wzbudzanie lęku, że ewentualna zmiana władzy pozbawi Polaków „wspólnego majątku” (jak eufemistycznie określa się przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo, z których korzyści czerpią nie Polacy jako ogół, lecz „kolesie” polityków), jest stałym elementem prowadzonej przez PiS kampanii strachu, mającej na celu utrzymanie władzy przez obecną ekipę.

Samo pytanie zostało sformułowane w sposób sugerujący, że ewentualna prywatyzacja nie odbywałaby się na uczciwych warunkach. Świadczy o tym już samo użycie emocjonalnie nacechowanego określenia „wyprzedaż”, które według *Słownika języka polskiego* oznacza „sprzedawanie czegoś po obniżonych cenach, np. przy likwidacji sklepu”. Tego rodzaju bałamutne slogany stały się podstawą krytyki polskiej transformacji przez populistycznych polityków i zawodowych krytyków reform, którzy z żerowania na najniższych instynktach uczynili sposób na sukces wydawniczy i zaistnienie w mediach (zob. Zieliński 2018).

Dodatkową wątpliwość budziło też użycie sformułowania „państwowe przedsiębiorstwa”. Nie ma prawnej definicji „państwowych przedsiębiorstw”. Istnieje tylko prawna definicja „przedsiębiorstw państwowych”, jednak tych jest obecnie zaledwie 18 (w tym 10 aktywnych); w większości przypadków zaangażowanie właścicielskie Skarbu Państwa polega na posiadaniu akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego (Wachowiec 2023).

Stąd zapewne szybka zmiana pytania na: „Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki?”. Możemy przyjąć, że pojęcie „majątek państwowy” jest raczej zrozumiałe i obejmuje składniki wskazane w *Sprawozdaniach o stanie mienia Skarbu Państwa* Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Dalej jednak pytanie jest tendencyjne. Jak powinna na nie odpowiedzieć osoba popierająca np. przekazanie tych składników funduszom emerytalnym w celu zwiększenia przyszłych emerytur Polek i Polaków?

Poza tym należy zadać sobie pytanie o to, jaką w rzeczywistości kontrolę nad tym majątkiem sprawują Polki i Polacy jako społeczeństwo. Jest to kontrola znikoma, prowadząca się do możliwości wzięcia udziału w wyborach parlamentarnych raz na cztery lata. Jednocześnie ogromną kontrolę nad „majątkiem państwowym” sprawują politycy będący u władzy, którzy mogą decydować o obsadzaniu stanowisk i sposobie działania przedsiębiorstw wchodzących w jego skład. Może zatem przez „Polki i Polaków” powinniśmy rozumieć konkretnych ludzi, którzy akurat są u władzy?

W końcu nie wiadomo też, czym są „strategiczne sektory gospodarki”. Czy są wśród nich także branże hotelarska albo spożywcza? Jak wspomniano w opracowaniu, polskie państwo jest pod względem właścicielskim w gospodarce wszechobecne. „Wiadomości” w propagandowym materiale przypomniały niedawno, że za rządów Platformy Obywatelskiej „ponad tysiąc polskich przedsiębiorstw zostało sprywatyzowanych”, w tym hotele. To by sugerowało, że wbrew jakiegokolwiek zdrowemu rozsądkowi również branżę hotelarską PiS uważa za „sektor strategiczny”, co pozbawia to określenie jakiegokolwiek sensu.

W ramach podsumowania warto przypomnieć, że monopolu własności państwowej nie da się pogodzić ani z efektywną gospodarką rynkową, ani z demokracją. Dlatego prywatyzacja była bardzo ważnym czynnikiem rozwoju polskiej gospodarki i polskiej demokracji. Na początku transformacji prywatyzację popierały w Polsce wszystkie opcje polityczne, w tym środowisko Jarosława Kaczyńskiego. W projekcie programu gospodarczego Porozumienia Centrum, którego współautorem był m.in. Adam Glapiński, można przeczytać: „Aby mechanizmy rynkowe mogły działać skutecznie zarówno w funkcji regulacyjnej (utrzymanie równowagi), jak i funkcji napędowej (stymulowanie wzrostu gospodarczego), konieczne jest szybkie, nawet «szokowe» przeprowadzenie prywatyzacji i demonopolizacji” (Chrystowski, Eysymontt, Glapiński, Kurowski 1990, s. 3). Obecna polityka PiS, prowadząca do nacjonalizacji i monopolizacji, a jednocześnie zohydzająca proces budowy sektora prywatnego, jest w świetle tego cofaniem Polski w rozwoju.

L I T E R A T U R A

1. Aziewicz, D. (2020), *Koncepcje reformy systemu nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa w Polsce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4 (304).
2. Bałtowski, M., P. Kozarzewski (2016), *Formal and real ownership structure of the Polish economy: state-owned versus state-controlled enterprises*, „Post-Communist Economies”, nr 3.
3. Bałtowski, M., G. Kwiatkowski (2018), *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
4. Bolesta, K., P. Hennig-Kloska, J. Jakubowski, A. Mierzwa, R. Wojtkowski, S. Zakroczyński (2021), *Spółki do remontu. Nowe standardy zarządzania majątkiem Skarbu Państwa*, Instytut Strategii 2050.
5. Chrystowski, K., J. Eysymontt, A. Glapiński, S. Kurowski (1990), *Program gospodarczy Porozumienia Centrum. Projekt*, 23 czerwca.

6. Gadomski W. (2018), *Na kolei powraca chaos*, Wybiórczo, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 1 września.
7. Garlicki, L., M. Zubik (2016), Art. 20, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
8. Gonzalez-Garcia, J., F. Grigoli (2013), *State-Owned Banks and Fiscal Discipline*, IMF Working Paper WP/13/206, październik.
9. IMF (2019), *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*, International Monetary Fund, Washington, DC.
10. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2017), *Kierunki polityki właścicielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa*, Warszawa.
11. Łaszek, A., A. Rzońca, R. Trzeciakowski, W. Zając (2016), *Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?*, Komunikat, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 9 grudnia.
12. OECD (2005), *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, Ministerstwo Skarbu Państwa.
13. OECD (2022), *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
14. Oliński, P. (2023), *Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 2.
15. Szarzec, K., B. Totleben, D. Piątek (2020), *How Do Politicians Capture a State? Evidence from State-Owned Enterprises*, „East European Politics and Societies and Cultures”, nr 1.
16. The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries (2022), *Greener and more active state ownership: The State's direct ownership of companies*.
17. Wachowiec, P. (2023), *Referendum dla 18 spółek. Absurdalny błąd w pytaniu PiS*, money.pl, 11 sierpnia, <https://www.money.pl/gospodarka/nieprzyzwoity-plebiscyt-opinia-6929481797544736a.html> (dostęp: 16 sierpnia 2023).
18. Węgrzynowski, Ł. (2019), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2019.
19. Witwicki, P. (2018), *Aleksander Kwaśniewski: Robienie polityki przez Twittera to szaleństwo*, Rzeczpospolita, 3 czerwca, <https://www.rp.pl/plus-minus/art1925111-aleksander-kwasniewski-ro-bienie-polityki-przez-twittera-to-szalenstwo> (dostęp: 16 sierpnia 2023).
20. Zaradkiewicz, K. (2016), Art. 20 [Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego], [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: Komentarz. Art. 1–86, C.H. Beck, Warszawa.
21. Zieliński M. (2018), *Antyprywatyzyzacyjna mitologia*, Analiza 3/2018, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 6 kwietnia.
22. Zieliński, M. (2019), *Pełno państwa w gospodarce*, Forbes, 12 listopada, <https://www.forbes.pl/opinie/bedzie-ministerstwo-zasobow-narodowych-a-kiedy-privatyzacja/xdqtypx> (dostęp: 16 sierpnia 2023).

Marcin Zieliński

Prezes i główny ekonomista
Forum Obywatelskiego Rozwoju,
długoletni szef wydawnictwa
Instytutu Edukacji Ekonomicznej
im. Ludwiga von Misesa, autor artykułów
i komentarzy na temat transformacji,
prywatyzacji, polityki regulacyjnej i bieżącej
sytuacji gospodarczej w Polsce,
tłumacz literatury ekonomicznej,
makler papierów wartościowych (nr licencji 2894),
doradca inwestycyjny (nr licencji 536).

Copyright Fundacja Liberté! 2023

Redakcja i korekta: Katarzyna Bieńkiewicz

Projekt graficzny: POLKADOT Studio Graficzne

LIBERTÉ!