

POLITYKA WŁAŚCICIELSKA
PAŃSTWA POLSKIEGO
W OBSZARZE PRZEDSIĘBIORSTW
W LATACH 1989-2023

Dominik Aziewicz

POLITYKA WŁAŚCICIELSKA
PAŃSTWA POLSKIEGO
W OBSZARZE PRZEDSIĘBIORSTW
W LATACH 1989-2023

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2024

Recenzent
dr hab. Henryk Woźniak, prof. em. UG

Redaktor Wydawnictwa
Magdalena Cichowicz-Cieślak

Projekt okładki i stron tytułowych
Weronika Dziurdziewicz

Skład i łamanie
Mariusz Szewczyk

Publikacja sfinansowana ze środków
Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego
oraz Katedry Biznesu Międzynarodowego Wydziału Ekonomicznego
Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-687-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wstęp	7
1. Polityka właścicielska państwa	11
1.1. Istota polityki właścicielskiej państwa	11
1.2. Przedmiot polityki właścicielskiej	16
1.3. Sektor przedsiębiorstw Skarbu Państwa	19
1.4. Cele polityki właścicielskiej państwa	25
1.4.1. Cele polityki przekształceń własnościowych	25
1.4.2. Cele nadzoru właścicielskiego	31
1.5. Modele i metody prywatyzacji	37
1.6. Modele i metody nacjonalizacji	43
1.7. Modele polityki nadzoru właścicielskiego	45
2. Ewolucja polityki właścicielskiej w Polsce po 1989 r.	51
2.1. Wybrane periodyzacje polityki właścicielskiej w Polsce po 1989 r.	51
2.2. Polityka właścicielska skoncentrowana na prywatyzacji: 1989–2000 r.	53
2.3. Wzrost znaczenia nadzoru właścicielskiego: 2001–2011 r.	70
2.4. Wzrost etatyzmu: 2011–2016 r.	82
2.5. Wygaszenie prywatyzacji i rozszerzanie się domeny państwowej: 2016–2023 r.	86
3. Ekonomia instytucjonalna i teoria praw własności	105
3.1. Istota Nowej Ekonomii Instytucjonalnej	105
3.2. Odniesienie do ekonomii neoklasycznej	106
3.3. Instytucje	110
3.4. Organizacja	116
3.5. Zmiana instytucjonalna	117
3.6. Transakcje i koszty transakcyjne	120
3.7. Kontrakty	126
3.8. Teoria agencji	129
3.9. Teoria Praw Własności	131

4. Polityka nadzoru właścicielskiego w ujęciu Nowej Ekonomii	
Instytucjonalnej	137
4.1. Instytucje nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa	137
4.1.1. Formalne instytucje nadzoru właścicielskiego	
Skarbu Państwa	137
4.1.2. Nieformalne instytucje nadzoru właścicielskiego	
Skarbu Państwa	140
4.2. Problem kosztów transakcyjnych w nadzorze właścicielskim	
Skarbu Państwa	144
4.3. Problem agencji w nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa	148
4.4. Nadzór właścicielski w świetle teorii praw własności	152
5. Polityka przekształceń własnościowych w ujęciu Nowej Ekonomii	
Instytucjonalnej	157
5.1. Przekształcenia własnościowe jako zmiana instytucjonalna	157
5.2. Instytucje polskich przekształceń własnościowych	160
5.3. Przekształcenia własnościowe w ujęciu teorii transakcji i kosztów	
transakcyjnych	163
5.4. Problem agencji w polityce przekształceń własnościowych	167
5.5. Przekształcenia własnościowe w świetle teorii praw własności	171
Zakończenie	177
Bibliografia	185
Streszczenie	197
Abstract	199
Spis tabel	201
Spis rysunków	202

Wstęp

Od 2016 r. obserwuje się istotne zmiany w zakresie prowadzenia polityki właścicielskiej w Polsce. Ogłoszono wówczas zakończenie procesów prywatyzacyjnych polskiej gospodarki i zintensyfikowano ingerencje państwa w gospodarkę odbywające się nie tylko w sferze imperium, ale również dominium. Można mówić o zmianie paradygmatu odnośnie do roli państwa w gospodarce. Dotychczas panowało powszechne przekonanie o wyższości własności prywatnej nad własnością państwową. Trzydzieści lat polskiej transformacji w sferze własnościowej oznaczało redukcję zakresu domeny państwowej. W ostatnich latach podnoszone są argumenty o potrzebie „repolonizacji” i „udomowienia” przedsiębiorstw. Przekładają się one na realne próby nacjonalizacji podmiotów prywatnych, szczególnie tych, które wcześniej były sprywatyzowane. Ta diametralna zmiana niesie za sobą konsekwencje dla przyszłości polskiej gospodarki i grozi przerwaniem procesu doganiania gospodarek krajów Europy Zachodniej.

Przedmiotem analizy w niniejszej monografii jest polityka właścicielska państwa polskiego w obszarze przedsiębiorstw w latach 1989–2023. Postrzegana jest ona jako suma dwóch składowych: polityki przekształceń własnościowych, w ramach której zawierają się działania związane z prywatyzacją i nacjonalizacją przedsiębiorstw, oraz polityki nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami Skarbu Państwa.

Motywacją do podjęcia badań jest chęć oceny zmian, które zachodzą w polityce właścicielskiej państwa po zakończeniu procesu prywatyzacji. Tematyka związana z polityką właścicielską i – szerzej – z funkcjonowaniem przedsiębiorstw Skarbu Państwa ma bardzo duże znaczenie dla gospodarki, a bardzo często jest pomijana w analizach. Olbrzymi wpływ na postrzeganie procesów zachodzących w gospodarce kapitalistycznej mają wzorce anglosaskie. W krajach takich jak Stany Zjednoczone lub Wielka Brytania funkcjonuje bardzo mała grupa przedsiębiorstw Skarbu Państwa, która nie ma znaczącego wpływu na gospodarkę. Inaczej jest w krajach Europy kontynentalnej, szczególnie

w państwach postsocjalistycznych. W literaturze naukowej temat polityki właścicielskiej i funkcjonowania przedsiębiorstw Skarbu Państwa znajduje się poza głównym nurtem zainteresowań większości współczesnych ekonomistów. Szczególnie w publikacjach dostępnych w języku polskim można zauważyć, że jest to temat zgłębiany jedynie przez wąską grupę ekspertów. Dostrzeżenie tej luki i obserwowanie zachodzących przemian w polityce właścicielskiej stanowiło silny bodziec do podjęcia badań w tym właśnie obszarze.

W pracy skupiono się na realizacji następujących celów:

1. Scharakteryzowanie prowadzonej w Polsce polityki właścicielskiej.
2. Porównanie narzędzi polityki właścicielskiej stosowanych w Polsce z najlepszymi światowymi wzorcami.
3. Scharakteryzowanie zmian, jakie zachodziły w polityce właścicielskiej w latach 1989–2023.
4. Wykorzystanie narzędzi oferowanych przez teorie związane z Nową Ekonomią Instytucjonalną do badania zagadnień związanych z polityką właścicielską.

Sformułowano główną hipotezę:

W badanym okresie nie wypracowano polityki właścicielskiej, w której ramach polityka nadzoru właścicielskiego i polityka przekształceń własnościowych stanowiłyby spójną całość.

Sformułowano również hipotezy pomocnicze:

- H1: Z upływem czasu nadzór właścicielski ulegał coraz większemu upolitycznieniu.
- H2: Nie wypracowano modelu polityki nadzoru właścicielskiego sprzyjającego wykorzystaniu ekonomicznego potencjału przedsiębiorstw Skarbu Państwa.
- H3: W różnych okresach stosunek do własności państwowej w gospodarce ulegał zmianie, co wpływało na znaczenie przekształceń własnościowych w polityce właścicielskiej.
- H4: W nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa w Polsce dominują instytucje wyzyskujące.
- H5: W trakcie transformacji gospodarczej w polityce przekształceń własnościowych dominowały instytucje włączające.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale opisano teorię dotyczącą polityki właścicielskiej państwa. Przedstawiono różne definicje pojęcia „polityka właścicielska” oraz relacje między pojęciami, takimi jak „nadzór właścicielski”, „prywatyzacja” i „polityka właścicielska” – w zależności

od konkretnej definicji. Wybrano podejście, zgodnie z którym polityka właścicielska składa się z dwóch filarów, którymi są polityka przekształceń własnościowych i polityka nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. Następnie omówiono przedmiot polityki właścicielskiej i zawężono rozważania do przedsiębiorstw Skarbu Państwa. Przedstawiono różne formy, jakie przyjmują te przedsiębiorstwa w polskim prawie. Porównano pojęcie przedsiębiorstwa Skarbu Państwa do angielskiego State-Owned Enterprise. Następnie opisano sektor przedsiębiorstw Skarbu Państwa w Polsce i porównano jego wielkość do wybranych krajów OECD. Omówiono cele polityki właścicielskiej państwa, dzieląc je na cele polityki przekształceń własnościowych (prywatyzacji i nacjonalizacji) oraz cele nadzoru właścicielskiego. Rozdział zakończono omówieniem modeli i metod prywatyzacji i nacjonalizacji oraz modeli polityki nadzoru właścicielskiego.

W drugim rozdziale omówiono ewolucję polityki właścicielskiej w Polsce po 1989 r. Przedstawiono funkcjonujące w literaturze periodyzacje polityki właścicielskiej państwa oraz jej składowych. Zaproponowano nową periodyzację i jej kolejne etapy. Opisano politykę prywatyzacyjną w czasie transformacji gospodarczej. Przedstawiono najważniejsze założenia ustaw prywatyzacyjnych z 1990 i 1996 r., różnice między nimi i przebieg procesu przekształceń własnościowych w ich reżimie. Omówiono przebieg programu powszechnej prywatyzacji i jego efekty. Opisano zmiany w postrzeganiu nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa na przestrzeni lat i próby stworzenia spójnego systemu nadzoru właścicielskiego. Przedstawiono najważniejsze założenia ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym i zmiany w polityce właścicielskiej, jakie miały miejsce po jej wprowadzeniu.

Trzeci rozdział poświęcono omówieniu teorii dotyczącej Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. Przedstawiono w nim istotę NEI. Opisano różnice pomiędzy NEI i ekonomią neoklasyczną w zakresie założeń i postrzegania człowieka jako jednostki podejmującej decyzje. Szczególną uwagę w tym rozdziale poświęcono samemu pojęciu instytucji. Omówiono podziały instytucji na formalne i nieformalne oraz na włączające i wyzyskujące. Przybliżono pojęcie organizacji, a w szczególności wyjaśniono, na czym polega różnica pomiędzy instytucjami i organizacjami. Rozważono też, jak instytucje zmieniają się w czasie. W dalszej części rozdziału przedstawiono najważniejsze teorie wchodzące w skład NEI, czyli teorię kosztów transakcyjnych, teorię kontraktów, teorię agencji oraz teorię praw własności.

W czwartym rozdziale omówiono wykorzystanie instrumentów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej do wyjaśnienia zjawisk związanych z polityką nadzoru właścicielskiego. Zdefiniowano instytucje nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa, dzieląc je na instytucje formalne i nieformalne. Następnie omówiono, jakie transakcje odbywają się z udziałem przedsiębiorstw znajdujących się w domenie państwa. Opisano również koszty transakcyjne związane z obecnością przedsiębiorstw Skarbu Państwa. Rozważono problem agencji w zależności od realizowanego modelu nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. Na koniec opisano system nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa z perspektywy teorii praw własności.

Piąty rozdział dotyczy również wykorzystania instrumentów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, ale tym razem do wyjaśnienia zjawisk związanych z polityką przekształceń własnościowych. Przedstawiono przekształcenia własnościowe jako zmianę instytucjonalną. Wykorzystano model instytucji bazowych S.G. Kirdiny, żeby zobrazować kierunek polskiej transformacji po 1989 r. Następnie opisano instytucje towarzyszące przekształceniom własnościowym w Polsce. W dalszej kolejności przedstawiono prywatyzację i nacjonalizację jako transakcje, którym towarzyszą koszty transakcyjne. Wykorzystano teorię agencji, żeby opisać procesy zachodzące w przedsiębiorstwach, które nie zostały w pełni sprywatyzowane i zachodzą w nich konflikty. Na koniec omówiono transfer praw własności, który ma miejsce w różnych formach przekształceń własnościowych.

Jako metodę badawczą zastosowano krytyczną analizę źródeł wtórnych, w tym analizę literatury, dokumentów, aktów prawnych i danych statystycznych. Dokonano porównania systemów nadzoru właścicielskiego funkcjonujących w różnych krajach. Przedstawiono studia przypadków różnych metod prywatyzacji stosowanych w Polsce. Wykorzystano również metody opisu i interpretacji graficznej.

W badaniu wykorzystano literaturę polską i anglojęzyczną. Pozycje w języku polskim były niezbędne, aby uchwycić specyfikę przemian polskiej gospodarki. Literatura zagraniczna umożliwiła skonfrontowanie źródeł polskich ze współczesnym stanem wiedzy dotyczącym badanych zagadnień na świecie. W pracy odnoszono się zarówno do pozycji zwartych, artykułów, dokumentów rządowych, aktów prawnych, jak i – w uzasadnionych przypadkach – do artykułów prasowych.