

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 właścielskim | |
| Skarbu Państwa | 144 |
| 4.3. Problem agencji w nadzorze właścielskim Skarbu Państwa | 148 |
| 4.4. Nadzór właścielski 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