

## ARTYKUŁY

*Barbara Błaszczyk\**

# ODWRACANIE PRYWATYZACJI W POLSCE I NA WĘGRZECH<sup>1</sup>

(Artykuł nadesłany: 27.10.2016 r.; Zaakceptowany: 16.03.2017 r.)

### STRESZCZENIE

Artykuł jest poświęcony zdefiniowaniu i opisaniu różnych przejawów odwracania prywatyzacji i wzmocnienia roli państwa jako właściciela oraz jako podmiotu zarządzającego gospodarką kosztem sektora prywatnego. W pierwszej części artykułu zdefiniowano problem na tle literatury i zaprezentowano typologię różnych form odwracania prywatyzacji. W drugiej, głównej części artykułu przedstawiono przykłady praktyczne wszystkich typów odwracania prywatyzacji i wypierania sektora prywatnego w Polsce i na Węgrzech w latach 2010–2016. W ostatniej części artykułu pokazano zagrożenia dla gospodarki i społeczeństwa wynikające z tych zdarzeń. W konkluzji autorka dochodzi do wniosku, że opisane działania odwracania prywatyzacji i odchodzenia od prywatnej gospodarki rynkowej są w gruncie rzeczy odwracaniem historii i niszczeniem dorobku 27 lat transformacji ustrojowej w naszych krajach.

**Słowa kluczowe:** prywatyzacja, nacjonalizacja, polityka antyliberalna, spółki państwowe, nadzór korporacyjny. Polska, Węgry.

**Klasyfikacja JEL:** D23, D72, H13, H82, L33

---

\* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN; e-mail: barbara.blaszczyk@case-research.eu

<sup>1</sup> Artykuł powstał w INE PAN w wyniku wspólnego projektu polsko-węgierskiego p.t. „Development pattern of CE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary”, realizowanego w latach 2014–2016 w ramach umowy o współpracy Polskiej i Węgierskiej Akademii Nauk przez Instytut Nauk Ekonomicznych PAN oraz Instytut Gospodarki Światowej WAN. Autorka pragnie podziękować za cenne uwagi i komentarze U. Grzełońskiej, M. Bałtowskiemu, P. Kozarzewskiemu, E. Balcerowicz, K. Bartosikowi, W. Kwaśnickiemu, P. Mihalyiemu i S. Prokuratowi.

## WPROWADZENIE

### CZYM JEST ODWRACANIE PRYWATYZACJI?

W *wąskim* sensie proces odwracania prywatyzacji można definiować jako wstrzymywanie czy wycofywanie istniejących planów, programów czy polityk prywatyzacyjnych. W *szerszym* sensie są to w moim ujęciu wszelkie zamierzone działania zmierzające do zmniejszenia udziału sektora prywatnego w gospodarce, wspierające wzrost domeny państwowej bądź to w postaci poszerzenia obszaru i intensywności bezpośredniego właścicielskiego nadzoru państwa, bądź też przez zwiększanie kontroli państwa nad funkcjonowaniem podmiotów niepaństwowych drogą specjalnych regulacji i instrumentów polityki gospodarczej. W artykule będę się zajmować odwracaniem prywatyzacji w szerokim sensie. Innymi słowy, celem pracy jest zarejestrowanie i systematyczne opisanie zmian zachodzących w sferze realnej, w instytucjach i regulacjach zmierzających do zmniejszenia udziału i roli sektora prywatnego oraz do zwiększenia udziału sektora publicznego i wzmocnienia roli państwa jako właściciela i jako podmiotu zarządzającego gospodarką.

Tak scharakteryzowany proces obserwujemy od 2010 r. na Węgrzech, a pewne jego przejawy były także obecne w Polsce od kilku lat, ale od jesieni 2015 r. stał się on zgodny z kierunkiem oficjalnej polityki rządu i jest wyraźnie widoczny. Modelowym przykładem, który może stanowić punkt odniesienia do opisywanych procesów, jest współczesna Rosja, gdzie widać dalekosiężne skutki polityki odwracania prywatyzacji. Mając jednak świadomość odmiennego otoczenia polityczno-ustrojowego i ze względu na ograniczenia objętościowe tego artykułu, przykład ten został tylko przywołany w przeglądzie literatury. W artykule koncentruję się na obserwacji procesu odwracania prywatyzacji w Polsce, odwołując się do analogicznych działań na Węgrzech.

W moim przekonaniu trzeba odróżnić zjawiska opóźniania prywatyzacji i odraczania jej etapów od celowych działań przeciwnych prywatyzacji i zmniejszających rolę prywatnego sektora w gospodarce na dłuższą metę. Te ostatnie działania noszą charakter systemowy i mają szczególne znaczenie w krajach, które nie tak dawno odeszły od gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że *prywatyzacja* w krajach postsocjalistycznych była wprowadzona na tak szeroką skalę po to, aby odbudować system gospodarki rynkowej wymuszający efektywność, a jednocześnie przywrócić wiele szeroko akceptowanych wartości, zasad i instytucji będących fundamentami zaufania do tego systemu, np. takich jak ochrona prawna własności, *odwracanie prywatyzacji* oznacza proces, który zmierza do odwrotu od tego systemu łącznie z jego zasadami, instytucjami i wartościami. Można więc postawić pytanie, czy obecni propagatorzy silnego wzmocnienia domeny i kontroli państwowej w gospodarce i istotnego odwrotu od wiodącej roli sektora prywatnego – zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech – zmierzają do odtworzenia poprzedniego systemu, czy też mają na uwadze jakiś inny hybrydowy system.

Dlaczego, moim zdaniem, problematyka ta jest ważna, a polityka odwracania prywatyzacji może być bardzo szkodliwa? Po pierwsze, jej realizacja na początku

pogarsza warunki uprawiania biznesu w spółkach o mieszanej formie własności z udziałem państwa (i w ich otoczeniu rynkowym) przez wprowadzanie rozmaitych, nieprzejrzystych struktur własności i nierzadko narzucanie spółkom celów pozabiznesowych, co narusza ich integralność i doprowadza do pogorszenia ładu korporacyjnego (*corporate governance*) i idącego w ślad za tym spadku efektywności. Po drugie, działania o kierunku nacjonalizacyjnym mogą zniechęcać inwestorów (zagranicznych i krajowych) do tworzenia nowych firm, a istniejących inwestorów skłaniać do opuszczenia kraju. Może to doprowadzić do obniżenia wiarygodności kraju, gdyż podważa zaufanie do stabilnych i prawnie chronionych prywatnych praw własności. Po trzecie, silna ekspansja sektora państwowego oraz regulacje ograniczające swobodne funkcjonowanie biznesu mogą zagrażać normalnemu działaniu sektora prywatnego w gospodarce i jego rozwojowi. W wyniku połączenia tych wszystkich procesów skutki odwracania prywatyzacji po osiągnięciu poziomu krytycznego mogą zmienić charakter całego systemu gospodarczego i zniszczyć jego stabilność.

W artykule próbuję w sposób systematyczny przedstawić rozmaite przejawy odwracania prywatyzacji na Węgrzech od 2010 r. i w Polsce od jesieni 2011 r. do końca 2016 roku. W tym celu, po krótkim zarysie literatury (punkt 1) proponuję (w punkcie 2) typologię odwracania prywatyzacji, która stanowi ramy do opisu obserwowanych w tym obszarze zjawisk. Typologia ta jest moją oryginalną propozycją do analizowania omawianej problematyki, a zastosowane w niej ujęcie powinno stać się, w mojej intencji, przedmiotem dalszej dyskusji. Punkt 3, stanowiący najobszerniejszą część pracy został w całości poświęcony prezentacji przykładów empirycznych odwracania prywatyzacji w obu krajach według wcześniej przyjętej typologii. Odwrót od prywatyzacji traktuję jako antytezę wcześniejszej prywatyzacji i zaprzeczenie tym celom, które ona realizowała. Stąd na końcu artykułu (punkt 4) odwołuję się krótko do argumentów na rzecz prywatyzacji i doświadczeń z jej wprowadzania. W konkluzji przedstawiam podsumowanie i wnioski.

W części empirycznej pracy została zastosowana metoda opisowa, a źródła dotyczące Polski, na których się opieram, w dużym stopniu pochodzą z informacji medialnych, a w mniejszym – z oficjalnych dokumentów rządowych, co może sprawiać wrażenie anegdotycznego ich charakteru. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, iż, inaczej niż w przeszłości, dane dotyczące podejmowanych i zamierzonych przez rząd przekształceń własnościowych nie są obecnie przedmiotem publicznie dostępnych raportów i opracowań<sup>2</sup>. Media, zwłaszcza pisma i portale ekonomiczne, dostarczają codziennie dużo informacji o dokonywanych transakcjach i ich motywach oraz wypowiedziach polityków na ten temat. Informacje te mają jednak często charakter krótkotrwały i ulotny, więc wymagają większego

---

<sup>2</sup> Należy dodać, że w grudniu 2016 r. zostało zlikwidowane Ministerstwo Skarbu Państwa, które lepiej lub gorzej wykonywało dotąd funkcje informacyjne dotyczące przekształceń własnościowych i nadzoru nad majątkiem państwa. Tam, gdzie źródłem informacji są uchwalone już akty prawne, są one oczywiście przywoływane.

dystansu w celu ich obiektywnej oceny. Rejestrowanie tych pojedynczych zdarzeń jest jednak potrzebne po to, aby w dłuższym dystansie zrozumieć całość, na którą się one składają. Z tego samego powodu na obecnym etapie nie wydaje się możliwe dokonanie ilościowego bilansu odwracania prywatyzacji w Polsce. Cel ten będzie możliwy do realizacji po upływie nieco dłuższego czasu. Obecnie koncentruję się na jego jakościowej analizie.

Na koniec wypada jeszcze uzasadnić, na jakiej podstawie stosuję tak szeroką, mogącą budzić kontrowersje interpretację pojęcia „odwracanie prywatyzacji”, zaliczając do niego nie tylko działania w sferze własności, ale także szeroką sferę działań regulacyjnych i instytucjonalnych, które należą do innego „porządku” pojęciowego. Pragnę wskazać, że czynię tak tylko odnośnie tych działań regulacyjnych i instytucjonalnych, które wspierają zmiany własnościowe *a rebours*, to znaczy bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do poszerzenia sfery państwa i do zwężenia sfery prywatnej przedsiębiorczości. Wszystkie te działania razem i we wzajemnym związku składają się na szeroko rozumiany proces określony przeze mnie *odwracaniem prywatyzacji*.

## 1. PRZEGLĄD LITERATURY

Literatura odnosząca się do tematyki artykułu, to po pierwsze teksty próbujące wyjaśnić zjawisko odłożonej i wstrzymanej prywatyzacji (*delayed privatization* – Bortolotti, Pinotti, 2008) oraz tzw. niechętniej czy „opornej” prywatyzacji (*reluctant privatization* – Bortolotti, Faccio, 2004). Oba te artykuły odnoszą się do rozwiniętych gospodarczo krajów o demokratycznym ustroju. W pierwszym artykule autorzy na podstawie szeroko zakrojonych badań stwierdzają duże powiązanie przebiegu w czasie procesu prywatyzacji z ewolucją istniejącego w danym kraju realnego układu sił politycznych w parlamencie i z obowiązującym systemem wyborczym. Istnieje, ich zdaniem, pozytywny związek między odkładaniem prywatyzacji (i szerzej reform) a liczbą podmiotów dysponujących prawem weta w danym systemie politycznym, gdyż ich duża liczba prowadzi do realizacji modelu „wojny pozycyjnej” (*attrition war*<sup>3</sup>), gdzie decyzje zostają trwale zablokowane. Drugi z powoływanych artykułów, dotyczący „opornej” prywatyzacji, pokazuje inne zjawisko: różniący się zakres formalnej i faktycznej prywatyzacji byłych przedsiębiorstw państwowych w wielu krajach. Na przykładzie Włoch autorzy demonstrują, że transferowi praw własności do sektora prywatnego często nie towarzyszy proporcjonalny transfer praw do kontroli, co, dzięki specjalnym mechanizmom prawnym i zwyczajowym, pozwala państwu nadal sprawować faktyczną kontrolę nad dawniej państwowymi spółkami, mimo ich formalnej prywatyzacji.

M. Bałtowski i P. Kozarzewski (2016), którzy zaobserwowali podobne zjawisko „niechętniej” prywatyzacji w naszym kraju, poszli tym samym śladem i oszacowali

<sup>3</sup> Taką nazwą autorzy określili model matematyczny charakteryzujący opisaną sytuację.

udział majątku państwowego, który jest formalnie sprywatyzowany, a faktycznie znajduje się w podmiotach gospodarczych będących pod kontrolą państwa. Wyniki tej analizy są znaczące. Pod bezpośrednią kontrolą państwa znajduje się ciągle duża część największych przedsiębiorstw o doniosłym znaczeniu dla całej gospodarki, formalnie posiadających status przedsiębiorstw prywatnych. Stan ten jest, jak się wydaje, wynikiem określonej polityki właścicielskiej państwa polskiego (Bałtowski, Kozarzewski, 2014, s. 319–352), co jest dyskutowane w dalszej części mojego artykułu.

A. Radygin, R. Entov (2014) oraz A. Radygin, Y. Simachev i R. Entov (2015) opisują sposoby sprawowania przez państwo rosyjskie władztwa korporacyjnego w spółkach o mieszanej strukturze własności, dając przy tym ciekawy obraz funkcjonowania rosyjskiej gospodarki. W Rosji z reguły stosuje się przy prywatyzacji dużych firm zasadę pozostawienia pakietu kontrolnego akcji państwu, a narzucone struktury wzajemnych powiązań między firmami sprzyjają manipulacji ich postępowaniem. Ekspansja sektora państwowego *de jure* i *de facto* i jego dominacja w gospodarce zawężyły pole działania sektora prywatnego oraz uzależniły prywatne podmioty od sektora państwowego, a antyliberalizacyjne i wrogie działania wobec prywatnego biznesu powodują zagrożenie dla prywatnych praw własności i podminowują zaufanie do rosyjskiego państwa (Domańska, Zakrzewski, 2016). W wyniku tych procesów zmniejsza się sfera regulowana przez procesy rynkowe, a zwiększa ręczne kierowanie firmami przez urzędników szczebla centralnego lub lokalnego. Spółki państwowe charakteryzują się niską efektywnością i są niechętne innowacjom, a aparat państwowy stał się w pewnym sensie zakładnikiem tych przedsiębiorstw, czerpiąc z nich stale prywatne dochody. Zdaniem rosyjskich autorów jedną z ważniejszych przyczyn wstrzymywania prywatyzacji w tym kraju jest zjawisko pogoni za rentą związane z wykorzystywaniem przedsiębiorstw państwowych do celów prywatnych. M. Szanyi (2016) opisuje podobne patologie związane z pogonią za rentą występujące na Węgrzech.

W literaturze spotykamy próby interpretowania prywatyzacji i jej przeciwieństwa – nacjonalizacji jako przejściowych narzędzi polityki gospodarczej przydatnych do reagowania na kryzysy gospodarcze i tym samym neutralnych instrumentów w służbie rządów i państw (przegląd tej literatury w: Voszka, 2015). W przypadku tego typu relatywizmu zapomina się jednak niekiedy o fundamentalnej roli własności prywatnej jako instytucji w gospodarce wolnorynkowej. Osobnym rozdziałem w tej tematyce jest przejmowanie przez państwo firm zagrożonych bankructwem (nacjonalizacja „ratunkowa”). W rozwiniętych krajach gospodarki wolnorynkowej w większości przypadków są to działania o przejściowym charakterze i rządy tych krajów dążą do szybkiego pozbycia się tych akcji czy aktywów, gdy tylko jest to możliwe (Voszka, 2016). W państwach o mniej ustabilizowanych systemach gospodarczych (szczególnie w krajach, które nie tak dawno podlegały transformacji systemowej) tego typu odwracanie prywatyzacji może grozić ponownym utrwaleniem własności państwowej (przykład Słowenii – Somai, 2016). Jednakże w obu omawianych w artykule krajach ten typ upaństwowienia nie miał w obserwowanym okresie istotnego znaczenia.

W literaturze dotyczącej odwracania prywatyzacji odrębnym wątkiem była badana w latach 2006–2009 w byłych krajach transformacji kwestia krytycznej oceny prywatyzacji i pojawiających się w związku z tym postulatów jej *zrewidowania* (Denisowa i in., 2009). Zwolennikami renacjonalizacji (połączonej z późniejszą ponowną prywatyzacją (lub też nie)) było prawie 50% respondentów<sup>4</sup> tych szeroko zakrojonych badań, z tym że wyniki różniły się znacznie między krajami<sup>5</sup>, a indywidualne oceny wykazywały silną zbieżność z pozycją ekonomiczną poszczególnych respondentów<sup>6</sup>. Ogólny wniosek z tych badań jest taki, że brak dostatecznego publicznego wsparcia dla prywatyzacji może prowokować niektórych polityków i związane z nimi grupy interesów do odwracania prywatyzacji, wywoływać poczucie zagrożenia u właścicieli firm prywatnych i skutkować dramatycznym osłabieniem prywatnych praw własności.

## 2. RODZAJE I FORMY ODWRACANIA PRYWATYZACJI

Dwa typy działań, które zmierzają do odwracania prywatyzacji, odnoszą się do zakresu domeny państwowej i sposobu kontroli spółek z częściowym udziałem państwa. Pierwszy z nich, który w sposób bezpośredni zmniejsza udział sektora prywatnego w gospodarce, określam terminem *nacjonalizacja*. Drugi rodzaj działań, polegający na zwiększaniu roli państwa we władztwie korporacyjnym bez formalnego przenoszenia tytułów własności z sektora prywatnego do państwowego, nazywam *quasi-nacjonalizacją*. Trzeci typ działań odnosi się do tworzenia regulacji i rozwiązań instytucjonalnych dotyczących całej gospodarki, które prowadzą do ograniczenia swobodnego działania sektora prywatnego. Działania te określam w skrócie *regulacyjnym wypieraniem sektora prywatnego przez państwo*. Są to zarówno specyficzne regulacje bezpośrednio ograniczające swobodny dostęp określonych podmiotów prywatnych do rynku, jak i regulacje ogólne i instrumenty polityki gospodarczej zmieniające warunki funkcjonowania na rynku na niekorzyść wszystkich prywatnych podmiotów. W praktyce często spotykamy powiązane między sobą, skoordynowane działania prowadzone w ramach dwóch lub więcej opisanych wyżej typów odwracania prywatyzacji jednocześnie. Określam je jako *specjalne przedsięwzięcia wzmacniające domenę państwową kosztem rynku*.

Oprócz wymienionych rodzajów odwracania prywatyzacji wielkie znaczenie dla opisywanego procesu ma charakter i jakość rozwiązań systemowych w otoczeniu instytucjonalno-prawnym gospodarki, które mogą przyspieszać lub opóźniać ten proces. Mowa tu o gwarancjach tworzonych przez niezależne instytucje odpowiedzialne za przestrzeganie prawa i chroniące prawa własności, stojące na straży

<sup>4</sup> W badaniach uczestniczyło 28 tys. respondentów z 28 krajów transformacji.

<sup>5</sup> Na przykład w Azerbejdżanie odsetek zwolenników obu typów renacjonalizacji wyniósł 67,8%, a w Czechach 24,8% (w Polsce 40%).

<sup>6</sup> Na przykład osoby posiadające na własność chociażby mieszkanie były przeciwnie odbieraniu prywatnym właścicielom ich majątków uzyskanych w drodze prywatyzacji.

istniejącego ładu społeczno-gospodarczego i stawiające granice dowolności działania administracji rządowej. Mimo fundamentalnej roli tych instytucji, problematyka ta jest zbyt obszerna, aby mogła zostać szerzej uwzględniona w tym artykule.

Poniżej przedstawiam rozszerzony katalog form działania mieszczących się w podanych przeze mnie czterech rodzajach odwracania prywatyzacji. W ramach *nurtu nacjonalizacyjnego* można wyróżnić rozmaite formy działania. Po pierwsze, może to być *bezpośredni zakup* przez państwo (agendy rządowe) prywatnych akcji, udziałów czy całych przedsiębiorstw za cenę rynkową lub też w drodze nieekwiwalentnej zapłaty. Zakup ten może dotyczyć dawnej własności państwowej (renacjonalizacja) lub też prywatnego podmiotu gospodarczego.

Inną formą jest *państwowy zakup „pośredni”*, kiedy spółka będąca własnością państwa czy holding państwowy zakupuje prywatne spółki lub ich aktywa na rynku. Takie „operacje biznesowe” obiektywnie wpływają na wzrost sektora publicznego w gospodarce, a więc jest to ukryta forma nacjonalizacji. Podobnie należy potraktować *tworzenie nowych państwowych podmiotów* o różnej formie prawnej mających podejmować działalność gospodarczą. Jeszcze inną formą mogą być administracyjne i prawne działania zmierzające do *unieważnienia wcześniejszych transakcji prywatyzacyjnych*. Najbardziej drastyczną formą nacjonalizacji jest *wywłaszczenie* (przejęcie przez państwo własności prywatnej za odszkodowaniem lub bez niego).

W ramach *nurtu quasi-nacjonalizacji*, obejmującej prawne i pozaprawne metody zwiększania władczej kontroli państwa nad spółkami z częściowym udziałem własnościowym skarbu państwa, można wyróżnić po pierwsze *hybrydyzację*, która polega na tworzeniu przez rząd niejasnych, rozmytych struktur własności w spółkach częściowo sprywatyzowanych oraz między tymi spółkami będącymi pod pełną kontrolą państwa. Na przykład przekazywanie państwowym spółkom przeżywającym trudności akcji innych częściowo sprywatyzowanych firm, tworzenie holdingów nadzorowanych przez państwo z częściowo sprywatyzowanych i państwowych przedsiębiorstw, tworzenie mieszanych form własności, takich jak własność kilku państwowych osób prawnych itp. Szczególnym przypadkiem jest tworzenie przez państwo nowych instytucji o charakterze hybrydowym, wyposażonych w majątek państwowy, które mają spełniać jednocześnie zadania nadzorcze i komercyjne, a niekiedy też regulacyjne.

Po drugie, równoległym przejawem *quasi-nacjonalizacji* jest *umniejszanie roli prywatnych akcjonariuszy* w spółkach będących częściową własnością Skarbu Państwa. Na przykład uparte utrzymywanie mieszanej formy własności (niedopuszczanie do pełnej prywatyzacji), zmiany w statutach spółek dające preferencyjne kompetencje publicznemu właścicielowi, zmiany ustawowe dające państwu jako mniejszościowemu akcjonariuszowi preferencyjne prawa.

W ramach nurtu *regulacyjnego wypierania sektora prywatnego* mieści się wiele form regulacyjnych działań państwa naruszających w sposób istotny warunki działania prywatnych podmiotów. Są to na przykład specjalne podatki sektorowe (np. dla banków czy centrów handlowych), wybiórcze traktowanie różnych typów inwestorów ze względu na sektor własności i/lub pochodzenie kapitału, wprowa-

dzanie nowych rodzajów licencji przy otwieraniu firm i poszerzanie zakresu licencjonowania bądź uzyskiwania zezwoleń, ograniczanie dostępu do rynku dla niektórych podmiotów (np. rynek ziemi), wprowadzanie ograniczeń w rozporządzaniu aktywami dla niektórych podmiotów, nagłe zmiany regulacji leżących u podstaw opłacalności całych sektorów i branż, wreszcie powrót do cen regulowanych i ustanawianych przez państwo w obszarach, gdzie obowiązywały ceny rynkowe, lub ustanawianie poziomów cen destabilizujących rynek tam, gdzie ceny są regulowane przez państwo. Tego typu regulacje w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do renacjonalizacji (tzw. *regulatory taking* czyli regulacyjnego wywłaszczenia<sup>7</sup>). Dzieje się tak wtedy, gdy prywatne firmy na skutek tych regulacji nie są w stanie dalej funkcjonować w otoczeniu rynkowym i bankrutują lub decydują się sprzedać swoje przedsiębiorstwa państwu (często po symbolicznej cenie). Innym przykładem w obszarze wypierania sektora prywatnego jest naruszanie zasad konkurencji, np. zmienianie procedur zamówień publicznych w taki sposób, aby preferować wybrane podmioty kosztem innych, brak przeciwdziałania fuzjom i przejęciom dokonywanym przez duże firmy, prowadzącym do powstawania monopolii na rynku, tolerowanie zmów wielkich firm państwowych na niekorzyść rynku. Specyficznym przejawem antyliberalizacyjnych działań państwa prowadzącym do wypierania sektora prywatnego jest wprowadzanie (bądź zapowiedź wprowadzenia) dyskryminacyjnych polityk wobec zagranicznych firm i międzynarodowych korporacji.

***Specjalne przedsięwzięcia wzmacniające domenę państwową kosztem rynku*** to działania prowadzone jednocześnie w kilku wymienionych wyżej nurtach. Różne typy odwracania prywatyzacji mogą często występować wspólnie i wzajemnie się wspierać (np. „regulacyjne wywłaszczenie” i jednoczesne stworzenie nowego podmiotu państwowego do zarządzania nowo pozyskanym fragmentem rynku). Jest to logiczne tam, gdzie prowadzona jest świadoma polityka odwrotu od gospodarki prywatnej.

Można do nich zaliczyć na przykład wszelkie działania zmierzające do osłabienia rynku kapitałowego i jego instytucji w procesie inwestycyjnym na rzecz wzmocnienia roli instytucji państwowych. Dzieje się tak pod wpływem zarówno niekorzystnych regulacji, jak i na skutek planowania wielkich inwestycji państwowych i silnej ekspansji nowych podmiotów państwowych powołanych do ich realizacji, wyposażonych w potężne środki polityczne i finansowe. Skutkiem takich działań jest mniej prywatnych inwestycji, a więc kurczenie się sektora prywatnego, a rozrost państwowego sektora.

Innym ważnym przykładem takich działań łączących elementy regulacji i upaństwowienia jest wyłączenie spod działania rynku instytucji świadczących uprzednio komercyjnie pewne typy usług społecznych (np. drugi filar funduszy emerytalnych). Zapowiadane w Polsce zmiany w opiece zdrowotnej są przygotowywane według tego samego schematu.

---

<sup>7</sup> Terminem tym firmy energetyczne w USA określały sytuację, gdy państwowy (stanowy) regulator wyznaczał ceny nie pozwalające na zwrot kosztów plus zysk, co stanowiło podstawę oskarżenia sądowego o *regulatory taking*, czyli wywłaszczenie z należnego im zysku. (Szablewski, 2003).



### 3. PRZYKŁADY ODWRACANIA PRYWATYZACJI

Mimo że ustrój polityczny i gospodarczy w obu omawianych krajach jest odmienny od rosyjskiego i opiera się na innych, europejskich tradycjach i wzorcach kulturowych<sup>8</sup>, w ostatnich latach jesteśmy w Polsce i na Węgrzech świadkami stopniowego upodobniania się metod rządzenia do tamtych wzorów. W szczególności dotyczy to świadomych działań powodujących ekspansję sektora państwowego w gospodarce kosztem prywatnego sektora. Polityka właścicielska obu tych państw dąży do zachowania w rękach państwa i pod kontrolą rządu jak największych obszarów niesprywatyzowanej dotąd gospodarki i zmierza do ich powiększenia. Polska i Węgry poruszały się w tych działaniach w ostatnich latach po innej trajektorii i w różnym tempie, ale kierunek jest podobny.

Na Węgrzech nastąpił gwałtowny zwrot w tej dziedzinie w 2010 r., po objęciu rządów przez partię Viktora Orbána, a w Polsce wprawdzie od końca 2011 r. odbywała się powolna ewolucja w stronę gospodarki silniej upaństwowionej, jednak dopiero po zmianie partii rządzącej w październiku 2015 r. została zadekretowana nowa polityka w tej dziedzinie i nastąpiło znaczne przyspieszenie i intensyfikacja tego procesu. Obecnie deklarowane przez przywódców obu krajów cele polityczne<sup>9</sup> leżące u podstaw wprowadzanych w gospodarce zmian są w gruncie rzeczy tożsame, więc podobieństwa w zastosowanych środkach i metodach nie są przypadkowe. Ponieważ Polska weszła sześć lat później na tę drogę, więc jest mniej zaawansowana w realizacji tych zamierzeń i jest to w jej wydaniu w dużym stopniu imitacja, a nie „twórcza” strategia, jednak wybrane cele polityczne są realizowane często w dużo szybszym tempie niż w kraju służącym jako przykład, mimo że partia rządząca nie dysponuje większością konstytucyjną. Konkretnie przejawy tej polityki w obu krajach staram się przedstawić niżej, stosując przyjętą wcześniej typologię.

#### 3.1. NURT NACJONALIZACYJNY

Na Węgrzech nacjonalizacji na większą skalę podlegały głównie sektory energetyczny i bankowy, a w późniejszym okresie sektor użyteczności publicznej. Zastosowano różne metody wykupu, od łagodnej perswazji po presję z użyciem instrumentów politycznych, a niekiedy przejęcia siłowe. Przynajmniej w jednym przypadku (zrzeszenie banków spółdzielczych) można mówić o bezprawnym wywłaszczeniu poprzedzonym specjalną regulacją (podwyższeniem wymogów kapitałowych) (Voszka, 2016; Mihályi, 2016; Szanyi, 2016). Zakupy były zarówno bezpośrednie (przez agendy państwowe), jak i pośrednie przez spółki i korpora-

<sup>8</sup> Model gospodarowania i rządzenia w krajach postradzieckich jest zasadniczo odmienny od zachodnioeuropejskiego. W krajach będących dziedzicami wschodniego despotyzmu istnieje głęboko zakorzeniona tradycja traktowania biznesu jako podległego i głęboko uzależnionego od władzy państwowej i elit rządzących. Także prawa własności nie są atrybutem powszechnym i podlegającym ochronie, ale uważa się je za nadane przez władcę, który może w każdej chwili je odebrać lub redystrybuować (Radygin i in., 2015, s. 56–57).

<sup>9</sup> Główne cele polityczne i kierunki polityki gospodarczej rządzącej obecnie partii w Polsce zostały obszernie opisane w: *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku.*

cje zależne od państwa, jak np. poczta, elektrownie, Węgierski Bank Rozwoju, a także przez władze samorządowe, które często były do tego zmuszane.

W Polsce przymusowych wywłaszczeń na razie nie obserwujemy, choć został już do nich przygotowany instrument prawny<sup>10</sup>. Jak dotąd dominują zakupy pośrednie, tzn. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub spółki zależne od państwa wykupują podmioty prywatne, które z jakichś powodów są oferowane do sprzedaży (np. ich właściciel wychodzi z polskiego rynku albo firma restrukturyzuje się czy przeżywa trudności). Nie są to jednak rozwiązania przejściowe, nastawione na późniejszą prywatyzację. Za tymi zakupami kryje się świadoma polityka państwa, aby poszerzać swoją domenę własnościową, przede wszystkim w sektorach: energetycznym, bankowym i infrastrukturalnym, ale też w innych sektorach. Deklarowanym celem jest „odzyskiwanie” przez państwo obszarów „utraconych” na skutek prywatyzacji. Wszystkie ważne dla gospodarki firmy powinny, zdaniem rządzących, stać się znów państwowe. Otwarcie deklarują to politycy i członkowie rządu przy okazji okolicznościowych wystąpień<sup>11</sup>. Przykładowo, dwie wielkie spółki energetyczne kontrolowane przez państwo (Tauron S.A. i PGNiG) odkupiły w 2011 r. od szwedzkiej spółki Vattenfall dwie sprywatyzowane kilka lat wcześniej elektrociepłownie, będące największymi dostawcami ciepła w Warszawie i na Śląsku. Innym przykładem jest blokowanie przez polski rząd pod koniec 2016 r. udzielenia zgody dwóm francuskim firmom energetycznym (EDF i Engie) na sprzedaż ich aktywów<sup>12</sup> w sektorze energetycznym innym zagranicznym inwestorom, preferując wykup tych aktywów przez krajowe spółki energetyczne będące pod kontrolą rządu. Dowiadujemy się z mediów, że Enea, PGE, Energa i PGNiG Termika zamierzają wspólnie przejąć znajdujące się w Polsce spółki francuskiego koncernu EDF, który jest właścicielem elektrowni Rybnik oraz kilku elektrociepłowni, wartych łącznie ok. 1 mld EUR<sup>13</sup>. Tym samym zwiększyłyby swój stan posiadania i poziom koncentracji w tym przemyśle, a zarazem powiększyłyby znacznie państwowy sektor energetyczny w Polsce, który już obecnie produkuje ponad 60% energii elektrycznej<sup>14</sup>. Francuski koncern co prawda na razie nie

<sup>10</sup> 25 kwietnia 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Kodeks Karny i innych ustaw zawierająca tzw. *konfiskatę rozszerzoną*, polegającą na możliwości konfiskaty majątku przedsiębiorstwa lub wyznaczeniu mu przymusowego nadzoru komisarycznego na podstawie podejrzenia, że jego przedstawiciele (np. pracownicy) mogli wykorzystywać swoją pozycję do przestępstwa. Konfiskata ta mogłaby nastąpić bez decyzji sądu.

<sup>11</sup> Na przykład na konferencji „Odpowiedzialność przedsiębiorców za Polskę”, która odbyła się 4.02.2017 r. z udziałem najważniejszych polityków rządzącej partii w Wyższej Szkole Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu, padały słowa o wielkiej szkodliwości prywatyzacji i że należy odbudowywać majątek spółek Skarbu Państwa, których „najważniejszym celem jest realizowanie monopolu naturalnego” (Henryk Kowalczyk) oraz o tym, że „tak długo jak zostawimy trzy czwarte Polski na pastwę krwiożerczego kapitalizmu, będziemy mieli niespodzianki w rozwoju społecznym i gospodarczym” (Mateusz Morawiecki) – cyt. za „Newsletter WSKSM”, Wydanie Specjalne, nr 3(8), 2017.

<sup>12</sup> EDF i Engie miały w 2015 r. łącznie 14% udział w produkcji energii elektrycznej w kraju. „Dziennik Gazeta Prawna” 2.11.2016 r.

<sup>13</sup> „Gazeta Wyborcza”, 17–18.09.2016 r. oraz „Puls Biznesu”, 26.10.2016 r.

<sup>14</sup> „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.11.2016 r.

dopuszczył konsorcjum polskich spółek do przetargu, mając już wyłonionego własnego kandydata na spółki ciepłownicze<sup>15</sup>, a elektrownię w Rybniku zamierza kupić czeski koncern EDF, który zainwestował wcześniej w Polsce ponad miliard PLN w upadającą kopalnię węgla Silesia. Zgodnie z ustawą o kontroli niektórych inwestycji<sup>16</sup>, polski minister energetyki ma tu jednak ostatnie słowo, gdyż może zgłosić veto co do kierunku sprzedaży aktywów wpisanych na listę obiektów chronionych wspomnianą ustawą. Decyzja została zablokowana i rząd pracuje nad przejęciem tych aktywów przez polskie konsorcjum energetyczne<sup>17</sup>. Podobna sytuacja dotyczy elektrowni Połaniec, którą zamierzała sprzedać zagranicznym inwestorom inna francuska spółka Engie, ale jej kupnem była również zainteresowana polska firma Enea, wspierana przez resort energetyki. W trakcie redagowania tego tekstu została zawarta transakcja zakupu Elektrowni Połaniec przez Eneę.

Deprymującym posunięciem była nacjonalizacja w 2015 r. Kopalni Węgla Bogdanka, która jeszcze jako spółka państwowa odniosła sukces rynkowy i została z powodzeniem sprywatyzowana przez ofertę publiczną w 2009 roku. Była ona pierwszym przykładem tego, że w górnictwie węglowym jest możliwa racjonalizacja kosztów i dobre zarządzanie. Większościowy pakiet akcji Bogdanki posiadało w sumie kilka prywatnych funduszy inwestycyjnych. Jej uzależnienie od państwowego nabywcy węgla spowodowało jednak zmianę dobrej passy: zerwanie kontraktu na zakup węgla przez kontrolowaną przez państwo spółkę energetyczną Enea spowodowało gwałtowny spadek akcji Bogdanki, a następnie przejęcie jej na własność przez Eneę<sup>18</sup>. Ingerencja państwa w normalne procesy rynkowe doprowadziła do renacjonalizacji Bogdanki i zlikwidowania znaczącego przykładu właściwej drogi sukcesu dla całego sektora węglowego.

Na Węgrzech jednym z głównych sektorów, gdzie dokonano nacjonalizacji, jest sektor bankowy. Przyczyny nacjonalizacji nie wynikały ze złej kondycji przejmowanych banków, lecz ze świadomej polityki zmierzającej do upaństwowienia tego sektora. Regulacje sektorowe poprzedzające te nacjonalizacje (podatek bankowy, podatek od transakcji finansowych, umorzenie kredytów walutowych) spowodowały spadek opłacalności działalności banków i były na tyle zniechęcające, że kilka banków zagranicznych, których to dotyczyło, chętnie opuściło rynek węgierski, uzyskując zresztą od państwa niezłą cenę za swoje aktywa (Szanyi, 2016; Voszka, 2016; Mihalyi, 2016).

W sektorze finansowym w Polsce mamy w ostatnich latach także do czynienia z postulowanym „udomowieniem” banków, co jest interpretowane jako zmiana

<sup>15</sup> Jest nim jeden z największych funduszy infrastrukturalnych na świecie, australijski fundusz IFM, który zarządza 52 mld USD aktywów, w większości funduszy emerytalnych, instytucji publicznych i agend rządowych. „Puls Biznesu”, 26.10.2016 r.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 o kontroli niektórych inwestycji (znowelizowana 29.01.2016 r.)

<sup>17</sup> *Silesia ściga się z czasem. Czesi chcą rozmawiać*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.02.2017 r.

<sup>18</sup> Enea (spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa) ogłosiła wezwanie na zakup akcji Bogdanki w kilka dni po wypowiedzeniu jej kontraktu na zakup węgla. W efekcie, jesienią 2015 r. Enea stała się właścicielem 66% akcji Bogdanki, za co zapłaciła 1,4 mld zł („Dziennik Gazeta Prawna” 22–24.07.2016 r. i 22.08.2016 r.). Nie będzie przesadą nazwanie tego aktu wrogim przejęciem.

ich właścicieli z zagranicznych na krajowych. W rzeczywistości „udomowienie” to prowadzi do nacjonalizacji. Największa w Polsce spółka ubezpieczeniowa Powszechny Zakład Ubezpieczeń (PZU), kontrolowana przez państwo, jest wykorzystywana do tworzenia nowego holdingu finansowego. PZU w maju 2015 odkupił od prywatnych właścicieli pakiet kontrolny akcji notowanego na GPW Alior Banku, który ma służyć jako wehikuł do zakupu następnych podmiotów. Po przejściu jesienią 2016 r. przez Alior Bank wydzielonej części dawnego Banku BPH, 9 grudnia 2016 r. ogłoszona została transakcja odkupienia przez PZU wspólnie z Państwowym Funduszem Rozwoju drugiego co do wielkości prywatnego banku w Polsce, Pekao SA, sprywatyzowanego w 1999 r., którego włoski właściciel Uni Credit przeżywa poważne problemy finansowe<sup>19</sup>. Po tej transakcji rząd ogłosił, że kapitał krajowy posiada już 52,2% sektora bankowego („Puls Biznesu”, 9–11 grudnia 2016 r.).

### 3.2. QUASI-NACJONALIZACJA. ŹRÓDŁA I ZASIĘG PROBLEMU

Przypadki *quasi*-nacjonalizacji dotyczą w Polsce najczęściej spółek częściowo sprywatyzowanych z mniejszościowym lecz znaczącym (od 26 do 49%) udziałem Skarbu Państwa. Genezę pojawiania się *quasi*-nacjonalizacji dobrze wyjaśniają przedstawione wcześniej pojęcia „odłożonej” i „opornej” prywatyzacji. W Polsce prawie w całym okresie transformacji (z nielicznymi wyjątkami) obserwowaliśmy pewien typ inercji dotyczący prywatyzacji największych przedsiębiorstw. W wyniku „wojny pozycyjnej” różnych sił politycznych w długich okresach nie dochodziło w ogóle do prywatyzacji wielkich przedsiębiorstw, a w krótkich okresach, kiedy władza państwowa była skonsolidowana i zdecydowana na przyspieszenie prywatyzacji<sup>20</sup>, udawało się rozpocząć prywatyzację niektórych dużych firm lub uruchomić obszerne programy prywatyzacji całych sektorów, ale w bardzo wielu przypadkach działania te nie zostały doprowadzone do końca. W ten sposób powstały liczne spółki częściowo sprywatyzowane, a państwo mogło wykorzystać ten fakt do wykonywania w nich władztwa korporacyjnego nie wynikającego wprost proporcjonalnie z tytułu własności<sup>21</sup>. Stan ten wynikał też w pewnym stopniu z celowych działań dużej części polskich polityków, którzy starali się przeprowadzać prywatyzację największych

<sup>19</sup> Bank ten przez cały okres po prywatyzacji był jednym z najlepiej zarządzanych i najzyskowniejszych banków w Polsce. Na zakup 32,8% akcji Banku Pekao SA wyasygnowano 10,6 mld zł, przy czym PZU zapłacił 6,46 mld zł, a Polski Fundusz Rozwoju pozostałą sumę (sfinansowaną kredytem).

<sup>20</sup> Można tu wymienić początek lat 90., lata 1997–2000 oraz 2008–2011.

<sup>21</sup> Głównymi narzędziami zachowania kontroli są specyficzne instrumenty prawne (jak status „złotej akcji”) lub regulacje statutowe gwarantujące Skarbowi Państwa specjalne prawa, przekraczające uprawnienia wynikające z wielkości posiadanego pakietu akcji. „Furtką” prawną pozwalającą obecnie na uprzywilejowanie akcji Skarbu Państwa pod względem prawa głosu i pod względem specjalnych uprawnień do mianowania członków zarządów i rad nadzorczych spółek są artykuły 351–354 i 625 Kodeksu Spółek Handlowych (2000). Ponadto ustawa z dnia 24 lipca 2015 o kontroli niektórych inwestycji (znowelizowana 29.01.2016 r.) daje rządowi prawo zawetowania kupna i sprzedaży akcji i udziałów spółek będących na liście kontrolowanych sektorów (energetyka, przemysł paliwowy, chemia, przemysł zbrojeniowy, produkcja wybranych metali, telekomunikacja).

przedsiębiorstw w sposób cząstkowy, zapewniający z jednej strony wpływ do budżetu, ale z drugiej – nie pozbawiający Skarbu Państwa wpływu na te spółki.

W trakcie realizacji ostatniego dużego programu prywatyzacji (w latach 2008–2011)<sup>22</sup>, który miał dokończyć proces prywatyzacji w Polsce, przeznaczono do sprzedaży udziały w większości (ponad 900) przedsiębiorstw i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Założono w nim, że pod znaczącą lub całkowitą kontrolą państwa ma pozostać tylko dwadzieścia kilka uznanych za strategiczne podmiotów<sup>23</sup>. Zakładano wówczas, że nadzór państwa ma być wyjątkiem, a nie regułą i ma dotyczyć jedynie firm o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i obronności kraju. Dlatego do szybkiej prywatyzacji przeznaczono oprócz mniejszych firm wielkie spółki energetyczne, chemiczne, górnicze, lotnicze, kolejowe i inne. Większość procedur prywatyzacyjnych dotyczących tych podmiotów (np. spółek energetycznych) rozpoczęto więc na początku realizacji programu. Pod koniec jego realizacji (na przełomie lat 2011 i 2012), wraz z początkiem drugiej kadencji ówczesnej koalicji rządzącej i zmianą na stanowisku ministra skarbu, nastąpił widoczny odwrót od tej polityki. W „Planie Prywatyzacji na lata 2012–2013” lista spółek o istotnym znaczeniu pozostających w nadzorze MSP została powiększona<sup>24</sup>. Ponadto zaprzestano pozbywania się niesprzedanych pakietów akcji innych dużych spółek i rozpoczęto wzorem dawnych lat wspierać ideę konsolidacji i promowania „narodowych championów”, a także zaczęto powiększać domenę państwową poprzez wykup firm prywatnych, a później stworzenie państwowej spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe. Zaczęto też wymuszać na spółkach będących pod kontrolą państwa decyzje zarządcze o strategicznym znaczeniu, które początkowo były oprotestowywane przez niektórych menedżerów tych spółek<sup>25</sup>. Opory takie zostały całkowicie przewyżczone w trakcie pełnej wymiany kadr kierowniczych wszystkich państwowych spółek po ostatnich wyborach i objęciu rządów przez PIS. Decyzje strategiczne dotyczące spółek będących pod kontrolą państwa są obecnie najczęściej podejmowane i ogłaszane przez rząd. Jednocześnie jest prowadzona polityka konsolidacji, która ma wiązać między sobą poszczególne spółki zależne od państwa. Obecnie, według szacunków Bałtowskiego i Kozarzewskiego (2016), można wyróżnić trzy główne grupy spółek, w których Skarb Państwa (SP) posiada udziały: jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – ok. 120 podmiotów, spółki z udziałem większościowym (ponad 50% akcji) – ok. 30 podmiotów i spółki z udziałem mniejszościowym, ale znaczącym (25–50% akcji) – ok. 50 podmiotów. Oprócz tego istnieje duża grupa mniejszych przed-

<sup>22</sup> Szerzej o tym programie i ocenie jego realizacji w: Patena i Błaszczuk, 2016.

<sup>23</sup> Między innymi spółki przesyłu energii elektrycznej, gazu i ropy, dwie największe spółki paliwowe (Orlen i Lotos), KGHM Polska Miedź, PKP, PWPW, jeden holding produkujący broń (Bumar), jeden bank państwowy (BGK), zarządy portów morskich, media publiczne, Totalizator Sportowy i dwie agencje państwowe (A.R.P. i PAIZ) (MSP, 2008).

<sup>24</sup> O bank PKO BP, dwie spółki energetyczne PGE i Tauron oraz PZU SA (MSP, 2012).

<sup>25</sup> Pierwszym głośnym przykładem było wymuszone odejście w październiku 2013 r. Krzysztofa Kiliana, prezesa spółki energetycznej PGE SA, który nie zgadzał się na jego zdaniem szkodliwe dla spółki projekty inwestycji w elektrowni węglowej Opole, wymuszane przez Skarb Państwa, większościowego akcjonariusza PGE SA.

siębiorstw należących do miast i gmin (ok. 1800 podmiotów) i trudna do oszacowania grupa należąca do innych przedsiębiorstw państwowych i państwowych osób prawnych – prawdopodobnie ok. 180 podmiotów<sup>26</sup>.

Wśród największych spółek o większościowym udziale SP jest PGNiG, PGE, Enea, Energa, Jastrzębska Spółka Węglowa, Lotos, PLL LOT i Krajowa Spółka Cukrownictwa. Wśród największych spółek o mniejszościowym udziale SP (od 27,5% do 38,7%) są PKN Orlen, KGHM, Tauron, Grupa Azoty i PKP Cargo. Spółkami będących w 100% własnością Skarbu Państwa są m.in.: Kompania Węglowa (obecnie Polska Grupa Górnicza), Katowicki Holding Węglowy i Węglokoks. We wszystkich tych grupach, **niezależnie od udziału kapitałowego**, władztwo korporacyjne (powoływanie władz, decyzje strategiczne) należy do Skarbu Państwa. Nie można nie zauważyć, że wszystkie te spółki razem wzięte stanowią znaczącą część gospodarki Polski: według Bałtowskiego i Kozarzewskiego (2016) ok. 15–16% różnie mierzonego potencjału gospodarczego.

### 3.2.1. HYBRYDYZACJA

Związana z prowadzoną przez rząd polityką konsolidacji hybrydyzacja, czyli tworzenie rozmytych struktur własności i niejasnych wzajemnych powiązań między spółkami w różnym stopniu zależnymi od państwa może być uznana za polską „specjalność”, w szczególności w sektorze węgla kamiennego i energetyki. Sektor węgla kamiennego okazał się najtrudniej reformowalny, jednocześnie przysparzając najwięcej problemów politycznych w naszym kraju. Wydobycie węgla, szczególnie w okresach spadających światowych cen surowców, staje się coraz bardziej nieopłacalne<sup>27</sup>. Górnictwo pochłonęło też przed wstąpieniem do Unii Europejskiej i później olbrzymie kwoty pomocy publicznej<sup>28</sup>. Kolejne polskie rządy zmagaly się z przeprowadzeniem restrukturyzacji górnictwa, mającej na celu jego ograniczenie do rozsądnych rozmiarów i utrzymanie w nim tylko podmiotów zdolnych do rozwoju i przynoszenia zysku. Obecnie, mimo obietnic wyborczych PIS, raczej nie da się już dłużej uniknąć głębokiej restrukturyzacji tego sektora, bo w innym przypadku grozi mu w całości szybkie bankructwo. Pomoc publiczna z UE może być udzielana tylko na restrukturyzację kopalń, a nie na podtrzymywanie ich przy życiu i może być przyznana tylko do 2018 roku. Dzisiejszy plan restrukturyzacji górnictwa, opracowany częściowo przez poprzedni rząd, a rozwijany przez rząd PIS, opiera się na konsolidacji kopalń w ramach większych podmiotów i na „wygaszaniu” kopalń przynoszących największe straty (Baca-Pogorzelska, 2016). Nowość polega na tym, że sektor węglowy decyzją rządu jest dofinansowywany przez spółki energetyczne, w których Skarb Państwa ma większościowe lub dominujące udziały.

<sup>26</sup> Dane na koniec 2014 roku.

<sup>27</sup> Według danych Ministerstwa Energetyki średnia strata na jednej tonie wydobytego węgla w Polsce w 2015 r. wynosiła 27 zł, a w kopalniach najgorszych sięgnęła aż 87 zł na tonę („Dziennik Gazeta Prawna”, 2.08.2016 r.).

<sup>28</sup> Według think tanku Wise Europa skumulowane dotacje dla górnictwa węglowego i energetyki węglowej wyniosły w latach 1990–2012 ok. 170 mld zł („Gazeta Wyborcza”, 28–29.05.2016 r.).

Największe spółki energetyczne zależne od państwa (Enea, Energa, PGE, Tauron i PGNiG oraz spółka handlująca węglem Węgłokoks) zostały decyzją władz resortowych „przypisane” do ratowania wybranych spółek węglowych i ich reanimacji. Oprócz tego, że mają one obowiązek kupowania węgla od polskich kopalń, uczestniczą w dokapitalizowaniu spółek węglowych ze swoich funduszy, wchodząc z nimi w związki kapitałowe. Na przykład utworzony w maju 2016 r. – w miejsce upadającej państwowej Kompanii Węglowej – koncern Polska Grupa Górnicza (PGG), którego udziałowcami stały się największe spółki energetyczne, został dokapitalizowany kwotą 1,8 mld zł, pochodzącą od tychże spółek<sup>29</sup>. Zamiast planowanego w drugim etapie dokapitalizowania bliskiego załamania Katowickiego Holdingu Węglowego (KWH) zdecydowano się na początku kwietnia 2017 r. na połączenie KWH z PGG w jedną całość (co wymaga poniesienia następnych poważnych kosztów)<sup>30</sup>. Pojawiają się sugestie, że do sfinansowania tych kosztów powinien przyłączyć się Orlen, choć nie wiadomo jeszcze, jak miałyby się to stać przy obecnej strukturze własności tej spółki (mniejszościowy udział Skarbu Państwa). Jednym z lansowanych pomysłów jest fuzja Orlenu z Lotosem, co pozwoliłoby na podwyższenie udziału Skarbu Państwa w połączonej spółce. Trudno się oprzeć wrażeniu, że politycy nie traktują nadzorowanych firm jako niezależnych podmiotów ekonomicznych!

Skutki ekonomiczne zabiegów ratowania przemysłu węglowego przez energię nie dają na siebie długo czekać, co można sprawdzić w wynikach rocznych tych firm. Wiadomo, że firmy energetyczne wymagają pilnie poważnych inwestycji odtworzeniowych i rozwojowych. Wymuszone wydatki na górnictwo znacznie osłabiają potencjał inwestycyjny tego sektora. Biorąc pod uwagę, że wszystkie te spółki są obecne na giełdzie, trzeba zapytać, jak to się ma do zasad Kodeksu Spółek Handlowych<sup>31</sup>, jak w tych decyzjach są uwzględniane interesy ich mniejszościowych akcjonariuszy? Reakcją Skarbu Państwa na pogarszające się wyniki spółek energetycznych było wyrażenie zgody na niższą niż co roku i niż zaplanowaną wcześniej na ten rok dywidendę od tych firm<sup>32</sup>, ale można sądzić, że to nie zrównoważy ich strat. Można tu dodać, że wcześniejsze programowe wstrzymanie prywatyzacji tych spółek nie daje szans na dofinansowanie ich inwestycji przez prywatnych inwestorów i rynek kapitałowy.

---

<sup>29</sup> Grupa Energa, PGE i PGNiG zainwestowały po 500 mln zł, a Węgłokoks – 217 mln zł plus 500 mln zł w postaci konwersji wierzytelności. Inni inwestorzy to państwowe Towarzystwo Finansowe Silesia oraz Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw (FIPP FIZAN). W sumie inwestorzy zadeklarowali objęcie nowych udziałów za kwotę 2,417 mld zł, z czego 1,8 mld stanowi wkład gotówkowy, a reszta konwersje wierzytelności. Oprócz tego biorące udział w tym porozumieniu pięć banków (w tym dwa państwowe) zadeklarowało objęcie nowych obligacji PGG na kwotę 1,37 mln zł w latach 2019–2026 („Polska Grupa Górnicza. Gazeta Firmowa”, 2016, nr 1, maj).

<sup>30</sup> Według wypowiedzi ministra energii K. Tchórzewskiego połączona firma będzie wymagała 3 mld inwestycji. „Puls Biznesu”, 16.02.2017 r.

<sup>31</sup> Art. 20 K.s.h. traktuje o „jednakowym traktowaniu wszystkich akcjonariuszy spółek kapitałowych”.

<sup>32</sup> Zamiast 4,5 mld zł tylko 430 mln zł od wszystkich spółek Skarbu Państwa, z czego 36% od spółek energetycznych („Dziennik Gazeta Prawna”, 25–26.05.2016 r.).

Scharakteryzowana wyżej konsolidacyjna polityka państwa zachęca spółki energetyczne i węglowe do zawierania sojuszy z ominięciem procedur zamówień publicznych i zagrażających konkurencji. Na przykład koncerny energetyczne Enea i Energa zamierzają wspólnie budować nową elektrownię w Ostrołęce o mocy 1000 MW, wartą 5–6 mld zł. Z tej okazji spółki podpisały list intencyjny z Polską Grupą Górniczą (której Energa jest udziałowcem) w sprawie dostaw węgla na okres 30–40 lat. Tak długi okres zawieranej umowy jest czymś zaskakującym i nie do pogodzenia z konkurencją rynkową oraz ze zmieniającymi się warunkami gospodarczymi<sup>33</sup>. Innym wspólnym przedsięwzięciem jest opisane wcześniej konsorcjum spółek energetycznych zamierzające nabyć aktywa francuskich koncernów EDF i Engie.

Polityka konsolidacji sektora państwowego na koszt rynku postępuje ostatnio na wielu frontach. Nie dziwią więc szybkie postępy w odbudowie monopolu przemysłu zbrojeniowego, w ramach podległej Ministerstwu Obrony Narodowej Polskiej Grupy Zbrojeniowej (PGZ). Odbywa się to poprzez różne operacje kapitałowe, łączenie i dokupywanie spółek z innych branż i przekazywanie temu koncernowi do wykonania zadań w zakresie produkcji uzbrojenia, z równoczesnym eliminowaniem podmiotów prywatnych jako wykonawców. PGZ liczy dziś 64 podmioty i zatrudnia 20 tys. ludzi. Ostatnim zakupem tego koncernu była Stocznia Szczecińska, nabyta od państwowego funduszu inwestycyjnego Silesia, z myślą o produkcji w niej promów pasażerskich, a w przyszłości, według wypowiedzi ministra obrony narodowej, okrętów podwodnych. Do tego koncernu należy spora liczba firm, które wymagają restrukturyzacji finansowej i technologicznej. Mogą być teraz uratowane przez PGZ za pieniądze z budżetu państwa przeznaczone na uzbrojenie armii. Przetargi są więc, zdaniem ekspertów, formułowane tak, aby dać szansę firmom kontrolowanym przez PGZ kosztem innych producentów prywatnych, krajowych i zagranicznych, co może się odbić negatywnie na poziomie technicznym i niezawodności uzbrojenia<sup>34</sup>.

Obserwując tę odgórną konsolidację i coraz ściślejsze wielokierunkowe powiązania między największymi spółkami kontrolowanymi przez państwo, ich wzajemne uzależnienie od siebie i coraz większe lekceważenie zasad konkurencji (a podobnie dzieje się też w innych sektorach oprócz tych opisanych wyżej, np. w sektorze paliwowym i chemicznym), trzeba się obawiać o przyszłość gospodarki, w której podmioty o dominującym znaczeniu nie są zdecydowanie powściągane w swoich działaniach. Jeśli konkurencja nie działa należycie, to trudno się spodziewać dążenia do wzrostu efektywności czy wprowadzania innowacji, bo nie mogą być one wymuszane przez rynek. Jeśli zasygnalizowane wyżej zmiany w usytuowaniu i wzajemnych powiązaniach największych podmiotów gospodarczych wystąpią na dużą skalę, to instytucje gospodarki rynkowej przestaną działać skutecznie. W tym kontekście można dodać, że państwowy gigant ubezpieczeniowy

<sup>33</sup> *Węgiel na wieczność*, „Gazeta Wyborcza”, 20.09.2016 r.

<sup>34</sup> R. Omachel, D. Ćwiklak (2017), *Czy Pegaz rozwinie skrzydła? Państwo kolonizuje branżę zbrojeniową*, „Newsweek”, 9, s. 58–62.



PZU realizuje – za zgodą Ministerstwa Skarbu – swoiście pojętą repolonizację ubezpieczeń. Ma ona polegać w skrócie na tym, aby wszystkie spółki zależne od państwa i samorządy lokalne ubezpieczały swój majątek tylko w państwowym PZU, rezygnując z usług innych ubezpieczycieli, przy czym znaleziono drogę prawną, aby umowy takie były podpisywane bez procedur przetargowych<sup>35</sup>. Rynek ubezpieczeń spółek skarbu państwa i samorządów jest wart około 1 mld rocznie, więc przejęcie go przez jednego państwowego ubezpieczyciela może mieć wpływ na przetrwanie na polskim rynku krajowych i zagranicznych prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych. Podobnie usługi prawne na rzecz spółek z udziałem Skarbu Państwa mają być zgodnie z najnowszymi zaleceniami wykonywane przez Prokuraturę Generalną, a nie przez prywatne kancelarie prawne. Również w dziedzinie usług audytorskich i doradczych zalecono spółkom z sektora energetycznego, aby nie korzystały z pomocy zewnętrznych doradców, przede wszystkim tych najbardziej renomowanych<sup>36</sup>. Na marginesie można przypomnieć założenie przez największe spółki zależne od państwa Polskiej Fundacji Narodowej<sup>37</sup>, której celem ma być dbanie o wizerunek Polski za granicą, na co spółki wyłożyły 100 mln zł. Inicjatywa ta może dziwić, skoro istnieje wiele instytucji państwowych odpowiedzialnych za kształtowanie wizerunku kraju.

### 3.2.2. ZMNIEJSZANIE ROLI MNIEJSZOŚCIOWYCH AKCJONARIUSZY W SPÓŁKACH

To, co zostało powiedziane wyżej, sygnalizuje, jaki jest stopień zdominowania mniejszościowych akcjonariuszy spółek giełdowych przez państwowego właściciela. Wymuszona konsolidacja spółek i ich wzajemne powiązania finansowo-kapitałowe, w tym zwłaszcza finansowanie słabszych podmiotów przez zdrowe i dobrze prosperujące spółki, jest wbrew interesom mniejszościowych akcjonariuszy, gdyż drenuje finansowo te lepsze spółki i obniża kurs ich akcji, a tym samym wycenę rynkową. Mniejszościowi akcjonariusze, w tym tzw. akcjonariat obywatelski, stracili w ciągu 2016 r. znaczne sumy oszczędności ulokowanych w akcjach. Niechętna polityka państwowego właściciela wobec rynku kapitałowego od momentu objęcia rządów przez PIS doprowadziła do umocnienia trendu spadkowego akcji na GPW. Trend ten w największym stopniu wynikał ze spadku notowań największych spółek (WIG20), z których z kolei ponad połowa (11) – to spółki kontrolowane przez Skarb Państwa<sup>38</sup>. Spadek wartości spółek giełdowych

<sup>35</sup> Dzięki Towarzystwom Ubezpieczeń Wzajemnych, które nie podlegają obowiązkowi przetargów.

<sup>36</sup> A. Grzeszak (2017), *Kraj cudów*, „Polityka”, 8, s. 26.

<sup>37</sup> List intencyjny w sprawie wspólnego przedsięwzięcia został podpisany w obecności premier Beaty Szydło i ministra skarbu Dawida Jackiewicza 13.07.2016 r. przez następujące podmioty: PGE, Enea, Energa, Tauron, PGNiG, PKN Orlen, Grupa Lotos, PZU, PKO BP, Giełda Papierów Wartościowych, Totalizator Sportowy, KGHM, Grupa Azoty, Polska Grupa Zbrojeniowa, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych, Polski Holding Nieruchomości, Polskie Koleje Państwowe („Gazeta Wyborcza”, 14.07.2016 r.).

<sup>38</sup> Obecnie szacuje się, że wartość wskaźnika WIG20 jest ważona w 75% przez spółki zależne od Skarbu Państwa (wyowiedź J. Siwickiego w audycji EKG Radia TOKFM w dniu 21.12.2016 r.).

był systematyczny, mimo że gospodarka polska w tym samym czasie odnotowywała wzrost i stałą poprawę w dziedzinie zatrudnienia, a giełdy zagraniczne były w fazie wzrostowej<sup>39</sup>. Spadek cen tych akcji na GPW jest, jak się wydaje, bezpośrednią reakcją na brak kompetencji w nadzorowaniu spółek państwowych, upolitycznienie ich zarządzania oraz lekceważenie mniejszościowych akcjonariuszy (zob. też Gadomski, 2016).

Jaskrawym wyrazem takiego lekceważenia było wydarzenie z początku września 2016 r., kiedy minister energetyki nadzorujący spółki energetyczne zlecił podwyższenie kapitału w jednej z tych spółek (PGE), transferując pokazną sumę<sup>40</sup> z jej kapitału zapasowego do kapitału zakładowego spółki i jednocześnie podnosząc nominalną cenę akcji. Od różnicy w podwyższonym kapitale zakładowym, mimo że jest to operacja czysto księgową, spółka musi odprowadzić podatek do budżetu. W ten sposób państwo jako główny akcjonariusz spółki wypłaciło sobie rodzaj dywidendy, dyskryminując innych akcjonariuszy. Jest to nowy pomysł na wydrenowanie spółek kontrolowanych przez państwo z pieniędzy przy użyciu narzędzi *quasi*-kodeksowych, kosztem mniejszościowych akcjonariuszy<sup>41</sup>. Krytycy tej metody mówią o złamaniu dobrych obyczajów i zasad ładu korporacyjnego, choć wiadomo, że obecnie w całym obszarze podlegającym władztwu korporacyjnemu państwa obowiązuje raczej „wzorec nieładu korporacyjnego”<sup>42</sup>, w którym tzw. dobre praktyki nie mają nic do powiedzenia. Utrata zaufania inwestorów do polskich akcji, w tym szczególnie do akcji spółek z udziałem Skarbu Państwa, jest już faktem.

### 3.3. NURT WYPIERANIA SEKTORA PRYWATNEGO. REGULACYJNE DZIAŁANIA PAŃSTWA NARUSZAJĄCE STABILNOŚĆ PRYWATNYCH PODMIOTÓW

W ilości i zasięgu wybiórczych regulacji dotyczących biznesu Węgry dzierżą na razie palmę pierwszeństwa. P. Mihályi (2016), E. Voszka (2016) i M. Szanyi

<sup>39</sup> „Rzeczpospolita” w specjalnym raporcie z 3 listopada 2016 r. podała, że od połowy maja 2015 r. (pierwsza tura wyborów prezydenckich w Polsce) do połowy października 2016 piętnaście największych firm giełdowych kontrolowanych przez Skarb Państwa straciło średnio jedną trzecią wartości (łącznie 94 mld zł). Wśród nich najczęściej straciły Energa (–68%), PKP Cargo (–52%) i PGE (–51%). Straciły też pozostałe spółki energetyczne i powiązane z nimi: Tauron (–50%), Enea (–47%), Bogdanka (–27%) i PGNiG (–23%) („Rzeczpospolita”, 3.11.2016). W tym samym czasie wartość rynkowa piętnastu największych prywatnych spółek giełdowych spadła znacznie mniej (o ok. 21%).

<sup>40</sup> Ostatecznie była to suma 467 mln zł zamiast pierwotnie planowanej sumy 5,6 mld zł. Budżet otrzyma od tej sumy ok. 100 mln podatku. Zob. „Dziennik Gazeta Prawna” z 7 i 8.09. 2016 r.

<sup>41</sup> Minister zasignalizował w swoim wrześniowym wystąpieniu w Sejmie, że rząd zamierza wykorzystać to samo narzędzie w innych wielkich spółkach z kapitałem państwowym (nie tylko w energetyce) i podnieść nominalną wartość akcji tych spółek o 50 mld zł, a wpływy do budżetu z tego tytułu powinny osiągnąć ok. 10 mld zł. W kilka godzin po tym wystąpieniu wartość giełdowa spółek z udziałem Skarbu Państwa spadła o 2,5 mld zł (wypowiedź byłego wieloletniego prezesa GPW Wiesława Rozłuckiego w audycji EKG Radia TOKFM w dniu 25.09.2016 r.).

<sup>42</sup> Termin ukuty przez J. Zalewskiego w komentarzu „Pulsu Biznesu”, odnoszący się do metod nadzoru stosowanych w telewizji państwowej i radiu, 4.08.2016 r.

(2016) szczegółowo opisują „twórczą” rolę rządów premiera Viktora Orbána w ustanawianiu regulacji sprzyjających potrzebom politycznym państwa, a w szczególności wykorzystywania regulacji do wyborczego poprawiania lub pogarszania warunków działania poszczególnych podmiotów gospodarczych czy sektorów. I tak np., gdy zamierzano znacjonalizować sektor zaopatrzenia w prąd i wodę, rząd przywrócił w tych sektorach ceny regulowane, a następnie obniżył ceny dla odbiorców indywidualnych do tego stopnia, że prywatne firmy energetyczne i dostarczające wodę stały przed widmem bankructwa (metoda *regulatory taking*). Spowodowało to ich szybkie wycofanie się z rynku i nacjonalizację, a partia Orbána uzyskała dodatkowy argument w następnych wyborach. Podobnie działo się w sektorze bankowym. Niektóre firmy zagraniczne zostały przy wychodzeniu z rynku potraktowane priorytetowo, otrzymując wysoką cenę sprzedaży od państwa i rząd zaskarbił sobie za to (paradoksalnie) ich wdzięczność (Mihalyi, 2016). W ślad za omówionymi wcześniej specjalnymi regulacjami dotyczącymi sektora bankowego poszły „specjalistyczne” podatki dotyczące sieci handlu detalicznego, połączeń telefonicznych, mediów, wypłat z automatów bankowych, korzystania z kart płatniczych, reklam i inne. Większość podatków sektorowych jest ustalana w stosunku do obrotu, co prowadzi do degradacji kapitału firm (Voszka, 2016). Nietrudno też zauważyć, że podatki te są najczęściej nacelowane na inwestorów zagranicznych. Gdy rząd zamierzał nagrodzić grupy swoich klientów wyborczych, dając im trwałe przywileje, powstał pomysł udzielania koncesji na sprzedaż wyrobów tytoniowych i zakazu sprzedawania tych wyrobów w innych miejscach pod pretekstem ochrony zdrowia. Według nowej regulacji o taką koncesję mogą się ubiegać w przetargach tylko specjalistyczne sklepy, a jej przydzielanie odbywa się na podstawie subiektywnych, uznaniowych kryteriów. Wielość przykładów selektywnych regulacji, które pomagają ekipie Orbána wprowadzać nowe porządki, prowadzi do legalizacji przywilejów i utrwalania struktur władzy wraz z jej szeroką klientelą. Stosunki, które zapanowały w tym kraju, stały się wręcz podręcznikowym przykładem pogoni za rentą i połączeniem autorytarnych rządów z klientelizmem. Nie uwzględnia się przy tym tego, że takie regulacje psują gospodarkę i niszczą system instytucji (Szanyi, 2016).

Polska – pod rządami PIS – weszła na drogę naśladownictwa rządu Orbána. Wzorem Węgier wprowadzono w Polsce od połowy 2016 r. specjalny podatek bankowy, mimo że banki musiały nieco wcześniej wpłacić pokaźne sumy na Bankowy Fundusz Gwarancyjny tytułem ratowania zagrożonych SKOK-ów. Wprowadzając te podatki, nie wzięto pod uwagę tego, że polski sektor bankowy nie jest studnią bez dna i że nakładanie na niego tak wysokich obciążeń może zagrozić jego stabilności. Jak dotąd, sektor ten był oceniany jako dobrze zarządzany i konkurencyjny oraz bezpieczny dla deponentów, oferujący wysokie standardy obsługi; jako jedyny w krajach CEE uniknął kryzysu w całym okresie transformacji i nie musiał być dofinansowany przez państwo.

Inny przykład zaczerpnięty z Węgier skłonił rząd polski do przygotowania specjalnego podatku handlowego dla większych sklepów, który miał być wprowa-

dzony od 1 września 2016 r., ale został oprotestowany przez Komisję Europejską i (były) minister finansów postanowił na razie wstrzymać jego wprowadzenie, pracując nad nową wersją tego podatku („Dziennik Gazeta Prawna”, 20.09.2016). Trwają też prace nad wprowadzeniem zakazu handlu w niedzielę (choć Węgrzy już odstąpili od tego pomysłu). Nietrudno zauważyć, że za podatkami sektorowymi kryje się, oprócz rosnących potrzeb budżetu, chęć pokazania inwestorom zagranicznym, że nie są tu mile widziani, co może być też wykorzystywane w populistycznej polityce informacyjnej rządu. Kolejnym przykładem nowej regulacji zmieniającej warunki funkcjonowania całej branży w Polsce jest nowelizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii<sup>43</sup>, która przez zmiany systemu zakupu tzw. zielonych certyfikatów i ograniczenia w warunkach budowy wiatraków oraz nowe podatki płacone za te urządzenia prowadzi, zdaniem ekspertów i przedstawicieli branży energii wiatrowej i innych odnawialnych źródeł energii, do znacznego pogorszenia ich warunków funkcjonowania, a nawet bankructwa. W branży tej sektor prywatny zainwestował około 34 mld zł, ponadto jest to branża promująca najnowocześniejsze technologie. Sektor ten po wprowadzonych zmianach grozi załamaniem. Jeśli przewidywania te się spełnią, zniknie z polskiej mapy gospodarczej duża część prywatnego sektora energii odnawialnej. Pośrednim skutkiem jednostronnego wspierania energetyki węglowej kosztem rozwoju energii odnawialnej jest alarmujący stan zanieczyszczenia powietrza, który odczuwalimy tej zimy we wszystkich większych miastach Polski.

Przykładem regulacji ustawowej dającej nieuzasadnioną przewagę w nabywaniu ziemi podmiotom państwowym jest ustawa o ziemi, która obowiązuje od 1 kwietnia 2016 roku. Na jej podstawie Agencja Nieruchomości Rolnych (ARN) ma pierwszeństwo w nabywaniu nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 0,3 ha oraz udziałów i akcji w każdej spółce prawa handlowego, która jest właścicielem ziemi. W dniu 8 lutego 2017 r. Agencja skorzystała po raz pierwszy z prawa pierwokupu akcji, nabywając 5% akcji Krajowej Spółki Cukrowniczej (Polski Cukier) za 40 mln zł. Warto dodać, że Skarb Państwa już wcześniej w pełni kontrolował tę spółkę, wpisaną na listę podmiotów o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, posiadając w niej 80% akcji. Motywem kupna była prawdopodobnie zaniżona cena akcji<sup>44</sup>. Inny problem, który wymaga odrębnej analizy, to znaczne ograniczenie tą samą ustawą swobodnego obrotu ziemią przez osoby fizyczne.

Na Węgrzech, na skutek celowych działań regulacyjnych rządu następuje degradacja konkurencji rynkowej (Mihalyi, 2016), gdyż nie tylko tworzone są nowe potężne monopole państwowe, ale również dopuszcza się do zmów cenowych między nimi. Nastąpił też demontaż systemu przetargów publicznych, gdyż obecnie przetargi są rozstrzygane na podstawie subiektywnych, uznaniowych kryteriów. Jak podkreśla E. Voszka (2016), tworzenie nowych monopolii państwo-

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii i niektórych innych ustaw.

<sup>44</sup> *Polski Cukier jeszcze bardziej polski*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.02.2017 r.

wych i obdarzanie ich licznymi przywilejami zmienia istotnie warunki funkcjonowania na rynku pozostałym podmiotom, korygując ich możliwości osiągnięcia przychodów i plany inwestycyjne. Na Węgrzech nie funkcjonuje już niezależny od rządu regulator antymonopolowy, który mógłby przeciwdziałać takim patologiom.

W Polsce nie doszło jeszcze do tak jawnego łamania konkurencji na wielką skalę, choć obserwujemy wyraźnie postępujący demontaż mechanizmów zabezpieczających konkurencję. Opisane wcześniej przypadki powiązań między spółkami energetycznymi a węglowymi pod kuratelą państwa, wobec których zabrakło jakiegokolwiek oficjalnej reakcji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wskazują na potencjał takich zagrożeń. Przejmowanie większości aktywów energetycznych przez państwo i konsolidacja największych spółek energetycznych pod nadzorem państwa za pomocą więzów ekonomicznych i kapitałowych też prowadzi do faktycznego (choć jeszcze nie formalnego) monopolu państwa w energetyce, jednej z najważniejszych gałęzi gospodarki. „Odzyskiwanie utraconych przez prywatyzację obszarów” i organizowanie ich na nowo przez państwo w postaci „czempionów” i ich „satelitów” odbywa się równolegle w wielu ważnych sektorach gospodarki.

W Polsce ponadto rozszerza się monopol państwa w obszarach już i tak zdominowanych przez instytucje państwowe, gdzie poprzednio próbowano stopniowo wprowadzać zasady rynkowe. Na przykład Poczta Polska dzięki nowelizacji ustawy odzyskała monopol na wysyłanie listów urzędowych. W ten sposób wstrzymano liberalizację usług pocztowych. Również Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych ma wkrótce uzyskać ustawowy monopol na produkcję dokumentów osobistych i druków (np. kart wyborczych), więc nie będzie musiała starać się o te zamówienia w drodze przetargu i konkurować z innymi dostawcami. Od kwietnia br. wchodzi też w życie przepis na monopol państwowy na automaty do hazardu i w Internecie.

### 3.4. SPECJALNE PRZEDSIĘWZIĘCIA WZMACNIAJĄCE DOMENĘ PAŃSTWOWĄ KOSZTEM RYNKU. UPAŃSTWOWIENIE FUNDUSZY EMERYTALNYCH

Na Węgrzech drugi, prywatny filar emerytalny został zlikwidowany bez uprzedzenia i za jednym zamachem, wkrótce po rozpoczęciu przez rząd Orbána drugiej kadencji w 2014 roku. Obywatele zostali postawieni przed wyborem wycofania się z prywatnych funduszy lub utraty państwowej części emerytury w przyszłości, więc wybrali w większości pierwszą opcję. Celem tego działania rządu było zmniejszenie długu publicznego (fundusze emerytalne miały wartość 10% PKB – Mihályi, 2016), a argumenty użyte w państwowej propagandzie miały charakter populistyczny i antykapitalistyczny (Szanyi, 2016).

Lekceważący stosunek polskich polityków do rynku kapitałowego był widoczny w decyzjach dotyczących stopniowego okrawania drugiego filara emerytalnego. Decyzje poprzedniego rządu najpierw o zmniejszeniu składki na rzecz

drugiego filara (w 2011 r.), a później o jego częściowej likwidacji (w grudniu 2014 r.) przez przeniesienie części obligacyjnej funduszy emerytalnych do państwowego filara była wówczas uzasadniana pilną potrzebą zrównoważenia finansów publicznych. Nie odnosząc się tutaj do racjonalności tego uzasadnienia dla systemów emerytalnych w dłuższym horyzoncie czasu, trzeba zaznaczyć, że konsekwencje tych decyzji dla rynku kapitałowego i uczestniczących w nim inwestorów były dalekosiężne i rujnujące. Fundusze emerytalne były głównymi kupującymi akcje z nowych ofert publicznych i posiadały w swoich zasobach pokaźne udziały spółek notowanych na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW). Decyzja o ich częściowym wywłaszczeniu doprowadziła do ostrego spadku cen akcji funduszy, a następnie spowodowała gwałtowny i stały spadek wartości akcji spółek notowanych na GPW, których poziom do tej pory nie został odbudowany. W ślad za tym następowało spustoszenie rynku giełdowego wraz ze znaczącym wywłaszczeniem licznych drobnych właścicieli akcji oraz utrata znaczenia gospodarczego GPW, która dotąd była uważana za jeden z głównych podmiotów na rynku kapitałowym w Europie Środkowej. Obecny rząd, nie licząc się z akcjonariuszami giełdowymi i klientami otwartych funduszy emerytalnych, którzy nie skorzystali z opcji dobrowolnego przeniesienia swoich składek do państwowego ZUS, zamierza dalej „reformować” drugi filar emerytalny, przy czym nie jest jeszcze znana ostateczna koncepcja tej zmiany. Przy ewentualnej dalszej nacjonalizacji otwartych funduszy emerytalnych doszłoby przy okazji do częściowego lub pełnego upaństwowienia prywatnych spółek giełdowych, w których wszystkie fundusze emerytalne mają spore udziały. Ponadto otwarte fundusze emerytalne są w tej chwili udziałowcami około 300 firm notowanych na giełdach światowych, a ich udziały w tych firmach były warte w połowie 2016 r. około 9 mld zł (Chądryński, Kwiatkowska, 2016). Rozmontowanie sektora otwartych funduszy emerytalnych zabrałoby następny fragment z prywatnej części gospodarki do domeny państwowej, podważając przy okazji zaufanie do państwa.

Przykładem *ekspansji państwa poprzez tworzenie nowych podmiotów* w Polsce jest utworzenie przez poprzedni rząd (w 2011 r.) państwowej spółki celowej Polskie Inwestycje Rozwojowe przekształconej w kwietniu 2016 r. (już przez nowy rząd) w Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Według planu wicepremiera Morawieckiego, PFR razem z państwowym bankiem BGK będzie miał za zadanie dokonywanie gigantycznych inwestycji publicznych, także z udziałem prywatnego kapitału. Ma on skupić w swoich rękach wszystkie działania rozwojowe państwa oraz te dotyczące promocji gospodarki przez połączenie wielu dotychczasowych agencji rządowych działających na różnych polach (takich jak: informacja i promocja zagraniczna, kontakty z inwestorami, ubezpieczenia w obrotach handlowych, zarządzanie środkami unijnymi, przygotowywanie nowych projektów inwestycyjnych oraz ich obsługa finansowa i inne). Wątpliwości budzi nie tylko gigantomania w tworzeniu tej instytucji, ale także niektóre zamierzenia inwestycyjne, o których wspomina plan Morawieckiego, i zasadność wprowadzania tak daleko idącej polityki przemysłowej państwa, która ma zastąpić inwestycje prywatne (Gronicki, 2016; Hausner, 2016; Rzońca, 2016).

## 4. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Obserwując dokonujący się na wielu frontach *odwrót od prywatyzacji* lub – szerzej to ujmując – odchodzenie od gospodarki prywatnej w Polsce i na Węgrzech, warto w tym miejscu przypomnieć, jakie przesłanki przemawiały za *prywatyzacją* na początku procesu transformacji i jakie cele jej stawiano.

### 4.1. PRZESŁANKI PRYWATYZACJI

Z *prywatyzacją gospodarki*<sup>45</sup> wiązano w krajach postkomunistycznych wielkie nadzieje. Nadzieje te były oparte na zanegowaniu sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw w poprzednim ustroju<sup>46</sup> i na przeważnie dobrych doświadczeniach fali prywatyzacji, która przeszła w ostatnim dwudziestolecu XX wieku przez większość rozwiniętych krajów świata<sup>47</sup>. W krajach transformacji oprócz przełomowej poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw miała ona przede wszystkim przywrócić tym gospodarkom normalną logikę rynkową, opartą na prywatnych, komercyjnych decyzjach, oraz wsparcie nowej grupy społecznej przedsiębiorców. Cele systemowe<sup>48</sup> prywatyzacji były więc tu początkowo wiodące, a towarzyszyło im przeświadczenie, że tego typu zmiany doprowadzą szybko do poprawy efektywności w sferze przedsiębiorstw. Przeświadczenie to opierało się nie tylko na doświadczeniach empirycznych<sup>49</sup>, ale było ugruntowane argumentami teoretycznymi, wywodzącymi się między innymi z teorii agencji i teorii praw własności, zgodnie z którymi właścicielowi publicznemu jest znacznie trudniej monitorować członków zarządu przedsiębiorstw niż prywatnym właścicielom<sup>50</sup>.

Polityka wspierania prywatyzacji okazała się w dużym stopniu słuszna i udana. Przedsiębiorstwa po dobrze przeprowadzonej prywatyzacji funkcjonowały lepiej, a tam gdzie towarzyszyła temu demonopolizacja i inne reformy instytucjonalne, takie jak: liberalizacja, budowanie instytucji rynkowych i państwa prawa, dała ona oczekiwane rezultaty w całej gospodarce. Różne kraje transformacji pozostawiły

---

<sup>45</sup> Zarówno w wąskim, jak i szerokim sensie, tzn. prywatyzacja sektora państwowego i oddolne tworzenie sektora prywatnego.

<sup>46</sup> Symboliczne może tu być satyryczne określenie przedsiębiorstwa socjalistycznego jako „urzędu do spraw produkcji”.

<sup>47</sup> Na temat wpływu prywatyzacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw i całych gospodarek powstała na świecie bogata literatura (jej przegląd w: Guriev, Megginson, 2006 oraz OECD, 2003 i OECD, 2010).

<sup>48</sup> Cele prywatyzacji w krajach transformacji zostały najpełniej usystematyzowane i opisane w: Bałtowski, Kozarzewski, 2014, s. 105–120.

<sup>49</sup> Istnieje nurt badań empirycznych poświęcony efektem mikroekonomicznym prywatyzacji. Nurt ten został zapoczątkowany przez prace D'Souzy i Megginsona (1999). Liczne inne pozycje tego nurtu zostały zacytowane w: Patena, Błaszczak (2016).

<sup>50</sup> Państwowej formie własności towarzyszy często brak innych instrumentów dyscyplinujących menedżerów, jak brak twardych ograniczeń rynkowych, brak możliwości przejęcia czy bankructwa, nie dyscyplinuje ich też rynek kapitałowy (ceny akcji). Za głównych twórców teorii agencji i teorii praw własności uważani są: A. Alchian (1965), K. Arrow (1962 i 1986) oraz H. Demsetz (1969).

większe lub mniejsze fragmenty gospodarki jako własność państwową, mając na względzie przyczyny geopolityczne, zawodności rynku i inne. Często wypracowanie odpowiedniego systemu nadzoru nad tymi sektorami stanowi trudny problem. System ten powinien spełniać co najmniej następujące warunki: nie pozwalać rządowi i politykom ingerować w proces bieżącego zarządzania tymi przedsiębiorstwami, zapewniać profesjonalną i nieupolitycznioną obsadę ich kadr kierowniczych oraz gwarantować równe prawa akcjonariuszom mniejszościowym w spółkach o mieszanej własności<sup>51</sup>. Kontrola nad tymi przedsiębiorstwami przez państwo powinna być sprawowana na poziomie decyzji strategicznych przez osoby o najwyższych kompetencjach fachowych.

#### 4.2. ZNACZENIE ODWRACANIA PRYWATYZACJI

W przedstawionym artykule próbowałam pokazać, że złożony kompleks działań, który określiłam *odwracaniem prywatyzacji* lub inaczej mówiąc odchodzeniem od prywatnej gospodarki rynkowej, jest próbą odrzucenia doświadczeń płynących z ostatniego trzydziestolecia i w gruncie rzeczy jest to niszczenie dorobku 27 lat transformacji ustrojowej oraz odwracanie historii. Teza ta dotyczy obu analizowanych krajów, które były w latach 90. pionierami transformacji.

Zamiast dokończenia prywatyzacji tam, gdzie to możliwe, i zdania się w przedsiębiorstwach na spontaniczność i dynamizm rynku, które wymuszają innowacyjność, mamy radykalne poszerzanie domeny własności i wpływu państwa oraz próby budowania państwowych instytucji, które mają myśleć za przedsiębiorców i zastępować rynek kapitałowy.

Zamiast tworzenia i pielęgnowania przejrzystych, trwałych i budzących zaufanie instytucji mamy w gospodarce coraz więcej skonstruowanych przez państwo *ad hoc* hybrydowych tworów o niedookreślonej formie własności i niejasnym układzie wzajemnych zależności. Instytucje, które nagromadziły wieloletnie doświadczenia, są zaś bez namysłu likwidowane, a ich kapitał ludzki marnowany.

Zamiast pielęgnowania i wzmacniania konkurencji jako mechanizmu napędzającego wzrost i przeciwdziałającego patologiom nadużywania siły rynkowej przez monopolistów, odbudowuje się wielkie monopole pod kuratelą państwa. Zamiast uznanych na świecie, przejrzystych zasad nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem własnościowym państwa (tam gdzie takie rozwiązania są konieczne) mamy całkowite upolitycznienie tych spółek i nieprzewidywalne z punktu widzenia logiki rynkowej decyzje. Zamiast klarownej polityki obsadzania i awansowania kadr kierowniczych tych spółek mamy promowanie osób związanych z układem politycznym, bez doświadczenia i odpowiednich kompetencji.

Opisane w tym artykule przykłady używania regulacji państwowych do wybiórczego poprawiania lub pogarszania warunków działania poszczególnych podmio-

---

<sup>51</sup> Zasady dobrego i cywilizowanego nadzoru nad sektorem publicznym były przedmiotem kilku specjalnych opracowań OECD, które posłużyły jako wzorzec do ustanawiania takich zasad w wielu krajach, w tym w Polsce (OECD, 2004 i 2005).



tów gospodarczych czy sektorów świadczą o szczególnym braku odpowiedzialności rządzących. Powoduje to w skrajnych przypadkach „regulacyjne wywłaszczenie” i zupełne podważenie zaufania do państwa. Regulacje takie są szczególnie szkodliwe, gdyż niszczą system instytucji, a prowadząc do nieprzewidywalności systemu, psują gospodarkę i demoralizują ludzi. Te i podobne działania państwa prowadzą do podminowania ochrony prywatnych praw własności, co paraliżuje przedsiębiorczość ludzi i wyrabia w nich postawy niewiary we własne możliwości, za to wspiera postawy roszczeniowe. W kraju, gdzie takie postawy stają się powszechne, trudno o dobre wyniki ekonomiczne, innowacyjność i rozwój, na których nam wszystkim zależy.

Z opisu tego, co się obecnie dzieje w obu naszych krajach zarówno w sferze własności państwowej, jak i regulacji dotyczącej całej gospodarki, ale mającej wpływ na wzajemne proporcje i powiązania sektora państwowego i prywatnego, wyłania się pesymistyczny obraz gospodarki z rosnącym, ręcznie sterowanym i upolitycznionym sektorem państwowym, z często zmienianą, chaotyczną i nieprzewidywalną sferą regulacji i z szybko rosnącą niepewnością warunków działania sektora prywatnego.

(Stan na 26.04.2017 r.)

## BIBLIOGRAFIA

- Alchian A., Demsetz H (1972), *Production, information costs and economic organization*, „American Economic Review”, s. 777–795.
- Arrow K. (1986), *Agency and the market*, w: *Handbook of Mathematical Economics*, Vol. III, North-Holland, Amsterdam.
- Bałtowski M., Kozarzewski P. (2014), *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, PWE, Warszawa.
- Bałtowski M., Kozarzewski P. (2016), *Formal and real ownership structure of the Polish economy. State-owned versus state-controlled enterprises*, „Post-Communist Economies”, 28(3), s. 405–419.
- Błaszczuk B. (1993), *Dyskusja nad komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych*, w: *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989–1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, „Studia Ekonomiczne”, 30, INE PAN.
- Błaszczuk B. (2007), *Podsumowanie i wnioski*, w: *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, B. Błaszczuk, P. Kozarzewski (red.), „Raporty CASE”, 70.
- Bortolotti B., Faccio M. (2004), *Reluctant privatization*, „Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper”, 130, s. 1–39.
- Bortolotti B., Pinotti P. (2008), *Delayed privatization*, „Temi di discussione (Working Papers)”, 663, Banca D'Italia. Eurosystem, April.
- Denisova i in. (2009), Denisova I., Eller M., Frye T., Zhuravskaya E., *Who wants to revise privatization? The complementarity of market skills and institutions*, „American Political Science Review”, 103(2), May.
- Domańska M., Żochowski P. (2016), *Biznes pod nadzorem – patologie w służbie systemu władzy w Rosji*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich”, 212, 31.05.2016 r.

- D'Souza J., Megginson W.L. (1999), *Financial and operating performance of privatized firms during the 90s*, "Journal of Finance", 54 (4).
- Guriev S., Megginson W. (2006), *Privatization: What Have We Learned*, World Bank, Annual Bank Conference on Development Economis (ABCDE), January 18–19, 2006, Petersburg.
- Kodeks Spółek Handlowych. Teksty ustaw* (2016), wydanie piąte, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kozarzewski P. (2007), *Zarządzanie i nadzór korporacyjny w sektorze publicznym*, w: *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, B. Błaszczuk, Kozarzewski P. (red.), „Raporty CASE”, 70.
- Kozarzewski P. (2016), *Zmiany w polityce własnościowej państwa polskiego*, tekst przygotowany na konferencję „Development pattern of CEE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary”, Warszawa, 29 września.
- Mihalyi P. (2016), *Renationalization and recentralization in Hungary*, paper prepared for the Third Bilateral Polish-Hungarian Conference „Development pattern of CEE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary”, Warsaw, 29 September.
- MSP (2008) Ministerstwo Skarbu Państwa (2008), *Plan prywatyzacji na lata 2008–2011*, Warszawa, kwiecień, Załącznik Nr 2 *Lista podmiotów nie przeznaczonych do kontynuowania lub rozpoczęcia prywatyzacji*.
- MSP (2012) Ministerstwo Skarbu Państwa (2012), *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, Warszawa, marzec.
- Nellis J. (2002), *The World Bank, Privatization and Enterprise Reform in Transition Economies: A Retrospective Analysis*, Center for Global Development, Washington D.C.
- OECD (2003), *Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Center for Global Development, Washington D.C.
- OECD (2004), *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, Ministerstwo Skarbu Państwa.
- OECD (2005), *Wytyczne dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, Ministerstwo Skarbu Państwa.
- OECD (2010), *Privatisation in the 21st Century. Summary of Recent Experiences*.
- Patena W., Błaszczuk B. (2016), *Post-privatization corporate performance: Evidence from companies privatized in Poland in 2008–2011*, „Studia Ekonomiczne”, 2(LXXXIX), s. 199–221.
- Radygin A., Entov R. (2014), *The fundamental privatization theorem: Ideology, evolution, practice*. SSRN, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2398960](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398960) (accessed 20 April 2015)
- Radygin A., Simachev Y., Entov R. (2015), *The state-owned company: “State failure” or “market failure”?*, “Russian Journal of Economics”, 1, s. 55–80 (available at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)).
- Somai M. (2016), *Changing state interference in the economy – based on the example of France and Slovenia.*, paper prepared for the Third Bilateral Polish-Hungarian Conference „Development pattern of CE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary”, Warsaw, 29 September.
- Szablewski (2003), *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, „Monografie INE PAN”, 12, DIG, Łódź, Warszawa.

- Szanyi M. (2016), *The reversal of the privatisation logic in Central European transition economies (An essay)*, "Acta Oeconomica", 66 (1), s. 33–55.
- Voszka É. (2015), *Nationalization and Privatization in the Shadow of Changing Paradigm of Economic Policy*, paper presented at the First World Congress of Comparative Economics, Rome, 25–27 June.
- Voszka É. (2016), *Nationalizations in Hungary – in an international context*, paper prepared for the Third Bilateral Polish-Hungarian Conference „Development pattern of CE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary”, Warsaw, 29 September.
- Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku. Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność* (2007), B. Błaszczyk, P. Kozarzewski (red.), „Raporty CASE”, 70.

### ARTYKUŁY PRASOWE I WYWIADY

- Bałtowski M., *Państwo szkodzi swoim spółkom*, „Rzeczpospolita”, 3.11.2016 r.
- Baca-Pogorzelska K., *Zamknąć kopalnie, znaleźć wymówki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.08.2016 r. i inne artykuły tej samej autorki w „Dzienniku Gazecie Prawnej” z sierpnia–października 2016 r.
- Chądzyński M., Kwiatkowska M., *Zagraniczna wyprzedaż naszego majątku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 lipca 2016 r.
- Czapczyński P., *Kłęska państwa na giełdzie i Państwowe spółki chudną w oczach*, „Rzeczpospolita”, 3.11.2016 r.
- Gadomski W., *Marnotrawienie naszych pieniędzy*, „Gazeta Wyborcza”, 14.07.2016 r.
- Gronicki M., *Mglisty dokument trudniej zrealizować* (wywiad) „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.08.2016 r.
- Hausner J., *To pozory, że władza jest mocna. W Polsce w coraz większym stopniu rządzi chaos* (wywiad), „Dziennik Gazeta Prawna”, 19.09.2016 r.
- Jóźwik T., *Skarb Państwa testował nowe źródło dochodu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.09.2016 r. oraz inne artykuły tego autora w „Dzienniku Gazecie Prawnej” z września–listopada 2016 r.
- Kopalnia otoczona hienami*, wywiad z M. Tarasem, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22–24.07.2016 r.
- Królak J., *Projekt resortu groźny dla biznesu*, „Puls Biznesu”, 2.06.2016 r.
- Rzońca A., *Plan konsekwentnie poraża*, „Gazeta Wyborcza” 12.07.2016 r.
- Spółek węglowych nie stać już na eksperymenty* wywiad z S. Obidzińskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5.10.2016 r.
- Sudak I., *Prąd drożeje przez węgiel*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28.05.2016 r.
- Węglewski M., *Giełda na manowcach. Inwestorzy, pomożecie?*, „Newsweek”, 42, 10–16.10.2016 r., s. 71–73.

## PRIVATIZATION REVERSAL IN POLAND AND HUNGARY

### ABSTRACT

The aim of the study is to describe numerous forms of privatization reversal and of strengthening the role of the government as the owner and as management centre of the economy at the expense of the private sector. The first part of the study defines the problem against the background of literature and presents a typology of different forms of privatization reversal. In the second, main part of the study, many empirical examples of all types of privatization reversal in Poland and Hungary are presented. The last part presents the threats of privatization reversal. We conclude that activities aimed at privatization reversal and retreat from private market economy are in fact an attempt to reverse the history and to destroy the achievements of 27 years of systemic transition in our countries.

**Keywords:** privatization, nationalization, anti liberal policy, state-owned companies, corporate governance, Poland, Hungary.

**JEL Classification:** D23, D72, H13, H82, L33