

*PIOTR KOZARZEWSKI**

ZMIANY W POLITYCE WŁASNOŚCIOWEJ PAŃSTWA POLSKIEGO

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

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przeanalizowanie, na przykładzie polityki własnościowej Skarbu Państwa, czynników powodujących coraz bardziej wyraźne zmiany polityki gospodarczej w Polsce w kierunku etatyzmu. Pokazano ewolucję polityki prywatyzacyjnej od wspierania zmiany systemowej poprzez koncentrowanie się wyłącznie na fiskalnych celach po jej prawie całkowite zatrzymanie, a także ewolucję polityki właścicielskiej w kierunku zwiększenia roli domeny państwowej w gospodarce. Analiza czynników powodujących zachodzące zmiany prowadzi do wniosku, że mają one przeważnie endogeniczny charakter, gdzie główną rolę odgrywają grupy interesu uzyskujące rentę na własności kontrolowanej przez Skarb Państwa przy określonym wpływie także społeczno-ekonomicznych przekonań decydentów oraz oczekiwań wyborców. Czynniki egzogeniczne, takie jak światowy kryzys finansowy i wzrost popularności etatyzmu w zagranicznych publikacjach ekonomicznych i praktyce gospodarczej innych krajów, mają znaczenie drugoplanowe, wzmacniając jednak działanie czynników wewnętrznych.

Słowa kluczowe: Polska, prywatyzacja, polityka własnościowa, pogoń za rentą, etatyzm.

Klasyfikacja JEL: D72, L33, P16, P31

* Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: piotr@kozarzewski.org.

WSTĘP

Od czasów rozpoczęcia się światowego kryzysu finansowego obserwujemy dość powszechną ewolucję narodowych polityk gospodarczych w kierunku aktywniejszej roli państwa, wzmocnienia interwencjonizmu państwowego – znacznie poza zakres regulacji, który do tej pory się ukształtował. Zmiany te wspiera wielu światowej sławy ekonomistów, m.in. Nobliści Joseph Stiglitz (2009) czy Paul Krugman (2009). Jednym z najważniejszych przejawów omawianej ewolucji są przeobrażenia w polityce właścicielskiej państwa i wzrost znaczenia spółek, które są kontrolowane przez państwo w sposób pośredni bądź bezpośredni, co zostało określone jako „powrót przedsiębiorstw państwowych” (Flores-Macias, Musacchio, 2009). Polska pod tym względem nie stała na uboczu i nie uniknęła znaczącej zmiany paradygmatu polityki gospodarczej, polegającej na coraz dalszym odchodzeniu – w ramach klasycznego dylematu *state failure/market failure* – od koncepcji niedoskonałego państwa w kierunku stwierdzenia prymatu niedoskonałości rynków.

Warto rozpatrzyć tę zmianę paradygmatu na przykładzie przede wszystkim polityki własnościowej z uwagi na jej szczególną rolę w gospodarkach transformujących się jako będącej jednym z filarów reform systemowych – wprowadzającej odpowiednie zmiany dotyczące funkcji państwa w gospodarce i struktury praw własności.

W literaturze przedmiotu w tym zakresie istnieją – jak się wydaje – poważne luki. Zdecydowana większość publikacji skupia się na dwóch tematach. Historycznie pierwszym z nich zaczęło być kształtowanie jak najskuteczniejszej polityki własnościowej, zazwyczaj przy założeniu że rząd będzie działał wyłącznie w dobrej wierze (Frydman, Rapaczyński, 1995; Boycko, Shleifer, Vishny, 1996). Drugi temat to konkretne, przede wszystkim ekonomiczne i finansowe, efekty prywatyzacji własności państwowej – na uwagę zasługują m.in. artykuły podsumowujące wyniki dotychczasowych badań (Megginson, Netter 2001; Estrin, Pelletier, 2015; Mühlenkamp, 2015). Jeżeli chodzi o Polskę, skutkom prywatyzacji na szczeblu mikro został poświęcony najnowszy artykuł Wiktora Pateny i Barbary Błaszczak (2016).

Poza strefą zainteresowań badaczy zazwyczaj znajdują się kwestie realnych mechanizmów, których działanie prowadziło do powstawania określonej polityki prywatyzacyjnej (i – szerzej – własnościowej)¹ oraz do jej późniejszej ewentualnej modyfikacji. Niemniej jednak można wymienić kilka wartościowych publikacji z ostatnich lat: artykuł poświęcony gospodarce rosyjskiej (Radygin, Entov, 2013), w którym zmiany polityki państwa są analizowane z perspektywy ewolucji teoretycznych ujęć wyboru optymalnych form własności; analizę zmieniającej się roli państwa w środkowo-wschodniej Europie w zakresie polityki własnościowej

¹ Polityka własnościowa składa się z dwóch podstawowych kierunków: prywatyzacji (czyli polityki przekazywania majątku państwowego w ręce prywatne) i zarządzania majątkiem państwowym nie podlegającym prywatyzacji (nazywanego w tym artykule polityką właścicielską).

(Szanyi, 2016); studium wpływów grup interesów na prywatyzację, głównie w Polsce (Senderski, 2015). Ukazała się także praca (Bałtowski, Kozarzewski, 2016), w której zanalizowano zakres formalnej i realnej kontroli państwa nad sektorem przedsiębiorstw w Polsce. Wszystkie te publikacje nie prezentują jednak próby w miarę całościowej analizy obserwowanej powszechnie etatystycznej ewolucji polityki własnościowej.

Celem artykułu jest analiza, głównie na przykładzie prywatyzacji, ewolucji polityki własnościowej państwa polskiego połączona z próbą identyfikacji czynników, które powodują narastanie etatyzmu w tej dziedzinie polityki gospodarczej. Przeanalizowano przesunięcie środka ciężkości między jej podstawowymi funkcjami: prywatyzacji i sprawowania kontroli właścicielskiej. W prezentowanym artykule podjęto próbę udowodnienia, iż czynniki zewnętrzne, takie jak światowe perturbacje gospodarcze i wzrastająca popularność rozwiązań etatystycznych w teorii ekonomii i praktyce gospodarczej najbardziej rozwiniętych krajów świata, tylko częściowo warunkują wzrost etatyzmu polskiej polityki gospodarczej. U podstaw tej zmiany leżą przede wszystkim czynniki wewnętrzne, w tym zawłaszczenie państwa przez grupy interesów uprawiające „pogoń za rentą”. Co więcej, narastająca nierównowaga finansów publicznych może nawet w określonej mierze motywować ostrożną prywatyzację w celu zapewnienia dochodów budżetu państwa.

1. POLITYKA PRYWATYZACJI: ZAŁOŻENIA I EWOLUCJA

Program gospodarczy pierwszego niekomunistycznego rządu (tzw. „Plan Balcerowicza”) ujmował prywatyzację w kontekście tworzenia instytucji rynkowych, które przetrwały próbę czasu w gospodarkach Zachodu. W sposób oczywisty zatem główny cel prywatyzacji miał charakter systemowy: przyczynić się do zmiany systemu ekonomicznego przez zmianę struktury własnościowej gospodarki zapewniającą dominację własności prywatnej. Poza pełnieniem czysto systemowej roli, prywatyzacja miała także rozwiązać problem mikroekonomicznej nieefektywności przedsiębiorstw państwowych, co z kolei pozytywnie wpłynęłoby na produktywność całego sektora przedsiębiorstw. Istniały także inne cele prywatyzacji, m.in. o charakterze politycznym (utworzenie silnego proreformatorskiego lobby beneficjentów prywatyzacji) i fiskalnym (przede wszystkim uzyskiwanie wpływów do budżetu z prywatyzacji). W ciągu pierwszych lat transformacji najważniejsze były systemowe i mikroekonomiczne cele prywatyzacji, cele fiskalne zaś miały charakter drugoplanowy.

Inną cechą charakterystyczną polskiej prywatyzacji był gradualistyczny i wysoce konsensualny charakter jej procedur. Autorzy polityki prywatyzacyjnej wierzyli, iż obniżenie jej tempa związane z koniecznością starannego przygotowywania transakcji prywatyzacyjnych (pod względem zarówno technicznym, jak i społecznym – konieczność uwzględnienia celów i interesów szerokiego kręgu interesariuszy) opłaca się bardziej niż szybka masowa i formalna zmiana właści-

cieli. Kształtujące się otoczenie rynkowe miało wywierać wystarczającą presję na przedsiębiorstwa państwowe, aby zmuszać je do działań dostosowawczych i restrukturyzacji (Murrell, Wang, 1993).

Z biegiem lat cele i zakres prywatyzacji ulegały zmianom. Poczynając od połowy lat 90., zaczęła się szerzyć praktyka wyłączeń z prywatyzacji (co ograniczało realizację celu systemowego), która oficjalnie odwoływała się do ogólnikowych kategorii interesów narodowych. Pod kontrolą państwa miały zostać przedsiębiorstwa posiadające szczególne duże znaczenie dla tych interesów, przy czym lista takich przedsiębiorstw była kilkakrotnie zmieniana, rozszerzana i skracana. Co więcej, również w połowie lat 90. przeprowadzono administracyjnie wymuszoną rekoncepcję majątku państwowego w niektórych uprzednio zdemonopolizowanych sektorach (np. w cukrownictwie, bankowości, branży paliwowej i stoczniowej) przez tworzenie grup kapitałowych, co tłumaczono koniecznością przedprywatyzacyjnego wzmocnienia przedsiębiorstw. Niemniej jednak do końca lat 90. w oficjalnym dyskursie politycznym dominował pogląd, że wszystkie przedsiębiorstwa państwowe miały być docelowo sprywatyzowane — z wyjątkiem tych, które z ważnych względów społecznych miały pozostać pod opieką Skarbu Państwa. Poglądy na to, jak szybko miało to się stać i jak szeroki miał być zakres wyłączeń, były znacznie zróżnicowane. Równocześnie pod koniec lat 90. wzrosło znaczenie celów fiskalnych w związku z planami finansowania dochodami prywatyzacyjnymi ważnych wydatków budżetu państwa, przede wszystkim związanych z ambitnym planem reform, m.in. z reformą emerytalną, której nie można było „dopiąć” bez dofinansowania jej filaru repartycyjnego.

Od połowy 2000 r. nastąpiło gwałtowne wyhamowanie procesów prywatyzacyjnych, co było związane ze światowym spowolnieniem gospodarczym (które znacząco ograniczyło popyt na prywatyzowany majątek) i z nieprzychylną wobec prywatyzacji postawą kolejnych koalicji rządzących. Zmniejszeniu uległa zarówno liczba prywatyzowanych przedsiębiorstw (w 2001 r. spadła dwukrotnie w porównaniu z 2000 r.), jak i w szczególności dochody ze sprzedaży majątku (w tym samym okresie spadek był dokładnie czterokrotny). Oznaczało to, że prywatyzacja nie była już w stanie pełnić zakładanej funkcji fiskalnej. Dopiero w 2007 r. do władzy znowu doszła bardziej proreformatorsko nastawiona koalicja (PO–PSL), po czym nastąpiła reaktywacja procesów prywatyzacyjnych, ale powoli i ona zaczęła tracić zainteresowanie przekształceniami własnościowymi (w tym rezygnując z prywatyzacji przedsiębiorstw już wytypowanych do zmiany własnościowej), aż do faktycznego wstrzymania prywatyzacji w 2015 roku. Szczegółowe dane dotyczące dynamiki prywatyzacji w latach 1990–2015 zostały zaprezentowane w tabeli 1 w Aneksie.

Po wyborach jesienią 2015 r. utworzony przez PiS nowy rząd praktycznie wykluczył prywatyzację z zestawu narzędzi polityki gospodarczej: Ministerstwo Skarbu Państwa od razu wycofało ostatnią ofertę prywatyzacyjną. W lutym 2016 r. nowy minister skarbu zapowiedział „wygaszanie prywatyzacji” (Jackiewicz, 2016), zaś jego resort (Ministerstwo Skarbu Państwa, 2016) planuje kontynuację sprze-

daży tylko drobnych pakietów akcji, przede wszystkim „resztówek”, czyli pakietów, które pozostały w rękach Skarbu Państwa po prywatyzacji spółek, ale ze względu na ich wielkość nie dają żadnych możliwości kontroli.

W tym samym czasie traciły na znaczeniu pozostałe cele prywatyzacji. Przede wszystkim cel systemowy, który – mimo iż w gospodarce polskiej ukształtowała się znacząca przewaga sektora prywatnego – wciąż daleki jest od osiągnięcia. Proporcje udziału sektora prywatnego i publicznego są trudne do dokładnego oszacowania, zwłaszcza do analizy porównawczej. Na przeszkodzie stoi zarówno problem dokładnego zdefiniowania domeny publicznej i prywatnej, jak i ograniczony dostęp do danych statystycznych. Szacunki dokonane na podstawie istniejących zbiorów danych pozwalają jednak sądzić, że udział sektora publicznego w gospodarce polskiej cały czas pozostaje wyższy niż nie tylko w większości najbardziej rozwiniętych gospodarek rynkowych, lecz również w większości innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW).

Udział przedsiębiorstw z większościowym udziałem państwa w tworzeniu wartości dodanej brutto (który można uznać za jeden z najbardziej dokładnych wskaźników, a zarazem do którego trudno jest zdobyć dane źródłowe dla wszystkich porównywanych krajów i okresów) w Polsce jest obecnie oceniany na około 13% (Bałtowski, Kozarzewski, 2016), tymczasem w krajach „starej Unii” już na przełomie wieków (wtedy ten wskaźnik był po raz ostatni liczony dla wszystkich państw UE) wynosił przeciętnie 8,5%, zaś nawet we Francji, znanej z dużego ładunku etatyzmu w polityce gospodarczej, udział państwa stanowił wtedy 11,5% (CEEP, 2000). Dla porównania: w Polsce w 2000 r. wynosił on 28,0% (Bałtowski, Kozarzewski, 2016). Od tamtej pory w większości krajów unijnej „piętnastki” zostały przeprowadzone liczne transakcje prywatyzacyjne (The Privatization Barometer, 2015) i np. we Francji omawiany wskaźnik spadł do poziomu 5,5% w 2012 r. (INSEES, 2015, s. 153).

Według ocen EBOR², udział państwa we wszystkich sektorach gospodarki w Polsce należy do najwyższych wśród państw postkomunistycznych EŚW; jest szacowany na około 25% wobec 20% w Republice Czeskiej, Słowacji, na Węgrzech i w Estonii i jest niższy tylko w porównaniu z Łotwą (30%). Także mierzona wskaźnikiem wartości należących do Skarbu Państwa udziałów kapitałowych w stosunku do PKB – niedoskonałym (Christiansen, 2011), ale do którego są dostępne dane w bazie EUROSTAT – wielkość sektora państwowego w Polsce należy do jednej z najwyższych w regionie (15,7%)³.

W Polsce największa koncentracja przedsiębiorstw kontrolowanych przez Skarb Państwa jest obserwowana w grupie największych spółek. Na przykład w zbiorze przedsiębiorstw niefinansowych 12 spośród 25 największych firm (pod względem sprzedaży), czyli prawie połowa, jest kontrolowana przez Skarb Państwa, na te spółki przypada zaś około 2/3 przychodów i zatrudnienia w tej grupie (Bałtowski, Kozarzewski, 2016). Pod tym względem Polska także wyróż-

² [Http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data.html](http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data.html).

³ [Http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_ggfa&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_ggfa&lang=en).

nia się na tle innych gospodarek rynkowych. Według szacunków OECD (Kowalski i in., 2005) w krajach należących do tej organizacji wśród przedsiębiorstw, które znalazły się na liście 2000 największych firm świata Forbesa, większy niż w Polsce udział spółek kontrolowanych przez państwo zaobserwowano tylko w Norwegii (np. mierzony wielkością sprzedaży – odpowiednio 25,0% i 12,4%). W pozostałych krajach była to wartość jednocyfrowa (najwyższa we Francji: 7,9%).

Prywatyzacja w Polsce także przebiegała nierównomiernie w wymiarze sektorowym: np. w górnictwie i sektorach infrastrukturalnych udział przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo (mierzony produkcją sprzedaną) wciąż wynosi ponad 40%, zaś w przetwórstwie przemysłowym — niecałe 6% (Bałtowski, Kozarzewski, 2014).

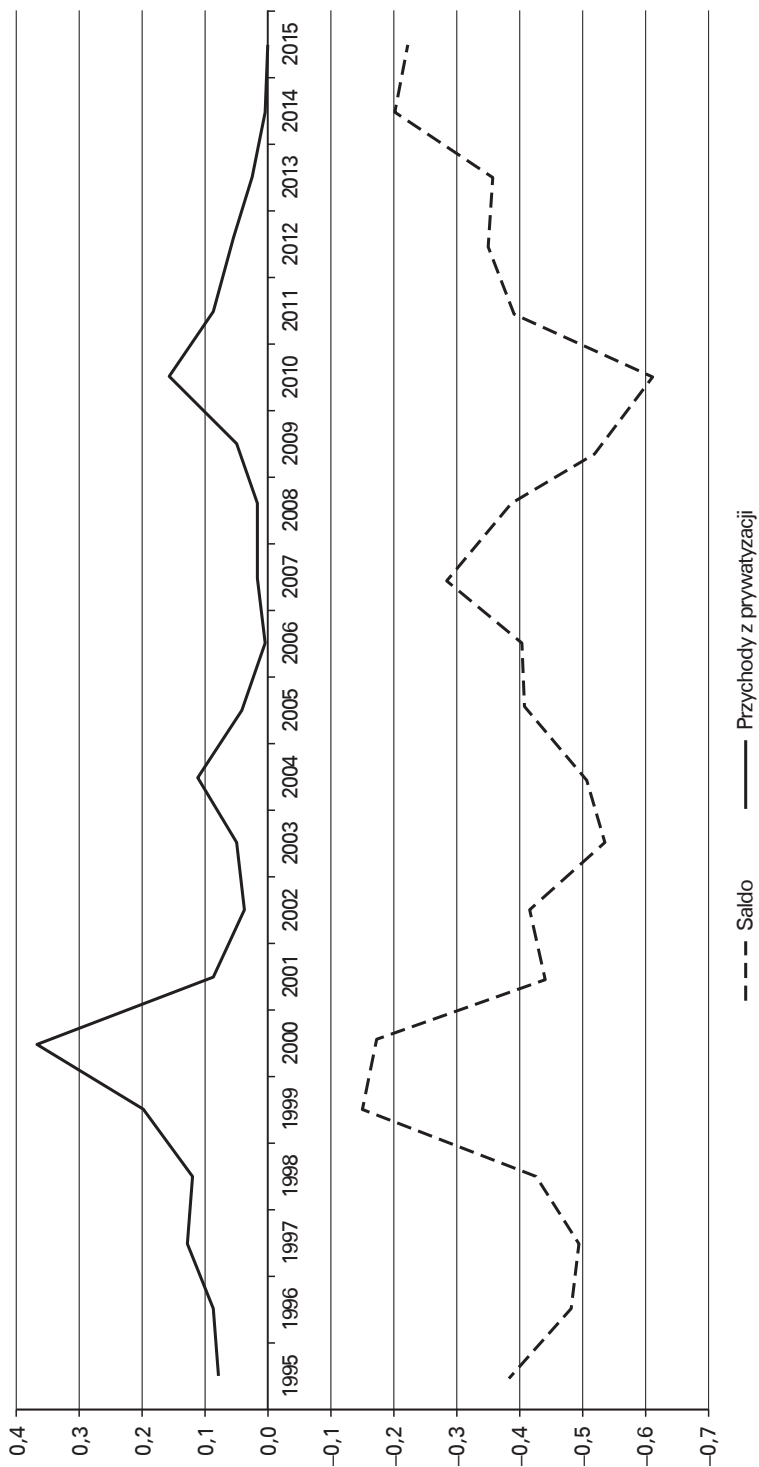
Taki wynik był w znacznej mierze skutkiem celowych działań kolejnych rządów, niezależnie od oficjalnie głoszonych poglądów na gospodarkę. Od początku nowego wieku wszystkie one starały się przeprowadzać prywatyzację największych przedsiębiorstw w sposób cząstkowy, zapewniający wpływy do budżetu, ale nie pozbawiający wpływu Skarbu Państwa na te spółki. Praktyka ta jest znana także w najbardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych i została określona przez Bernardo Bertolottiego i Marę Faccio (2004) jako *reluctant privatization* (dosłownie: prywatyzacja niechętna). Podstawowymi narzędziami zachowania kontroli są albo sprzedaż pakietów akcji, które nie wpływają na prawa kontroli, albo zapewnienie Skarbowi Państwa specjalnych praw, przekraczających uprawnienia wynikające z wielkości posiadanego pakietu akcji (Bałtowski, Kozarzewski, 2016).

Straciły na ważności także cele mikroekonomiczne – przekazanie wielu dotąd nie sprywatyzowanych przedsiębiorstw w ręce prywatne, szczególnie inwestorów zagranicznych, coraz częściej w oficjalnym dyskursie zaczęto przedstawiać nie jako szansę dla tych jednostek, lecz jako zagrożenie dla interesów narodowych.

Są zatem oznaki tego, że ze wszystkich celów prywatyzacji w ciągu ostatnich co najmniej dziesięciu lat w praktyce był realizowany tylko cel fiskalny i, co więcej, że polityka własnościowa państwa stała się do pewnego stopnia zakładnikiem jego potrzeb fiskalnych, zmuszając do *reluctant privatization* (Kozarzewski, Bałtowski, 2016).

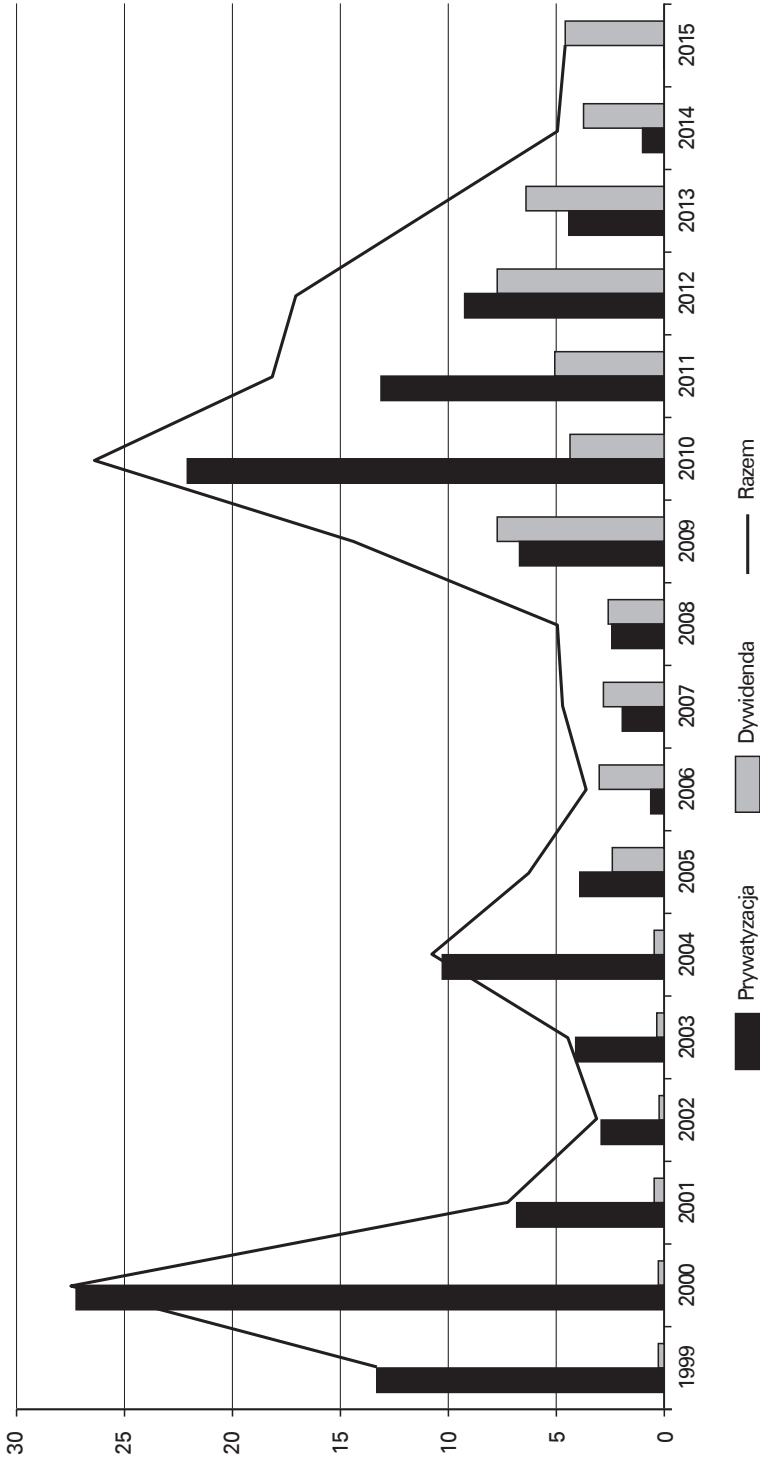
Po pierwsze, od ok. 2003 r. widać uzależnienie tempa prywatyzacji od potrzeb pożyczkowych rządu. Dopiero presja fiskalna (na rys. 1 przedstawiona w postaci deficytu budżetowego) okazywała się wystarczająco silnym bodźcem, aby przeprowadzać sprzedaż majątku państwowego na szerszą skalę. Etatystyczna i antyprywatyzacyjna retoryka działaczy PiS i plany sformowanego pod koniec 2015 r. rządu utrudnią wykorzystanie prywatyzacji jako źródła przychodów budżetowych. Pozostaje jednak pytanie, czy konieczność pozyskania środków na rządowy program 500+, wydatki związane z obniżeniem wieku emerytalnego i rozległe plany inwestycyjne, nie zwiększą potrzeb pożyczkowych rządu na tyle, że będzie on zmuszony powrócić do praktyki wykorzystania prywatyzacji jako „awaryjnego” źródła przychodów budżetowych.

Rysunek 1. Przychody budżetu państwa z prywatyzacji a jego saldo (w % PKB)



Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa, Eurostat, obliczenia własne.

Rysunek 2. Wpływy budżetu państwa z prywatyzacji majątku państwowego i dywidend wypłaconych przez spółki Skarbu Państwa (w mld zł)



Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa.

Po drugie, od 2005 r. państwo zaczęło coraz intensywniej wykorzystywać inne źródło wpływów z tytułu posiadanego majątku: dywidendy wypłacanej przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa. Okazała się ona znacznie łatwiejszym do wykorzystania źródłem dochodów: jej wielkość w znacznie mniejszym stopniu zależała od sytuacji gospodarczej i praktycznie nie zależała od koniunktury politycznej, zaś plany wpływów z dywidendy, w odróżnieniu od planów dochodów prywatyzacyjnych, zazwyczaj były przekraczane. W okresach niskiej dynamiki prywatyzacyjnej dywidenda stawała się podstawowym źródłem przychodów budżetu uzyskiwanych z tytułu funkcji własnościowych Skarbu Państwa (rys. 2). Tabela 2 w Aneksie zawiera szczegółowe informacje dotyczące wpływów budżetu państwa z tytułu prywatyzacji i dywidendy.

2. ZMIANA PARADYGMATU ROLI PAŃSTWA W GOSPODARCE

Są podstawy, aby sądzić, że zmiany w stosunku do prywatyzacji i jej poszczególnych celów odzwierciedlają szerszą modyfikację polityki gospodarczej, mianowicie zmianę paradygmatu roli państwa w gospodarce. Państwo przestało wycofywać się z bezpośredniej kontroli nad podmiotami gospodarczymi i zamierza, jak się wydaje, pozostać silnym graczem rynkowym w dłuższej perspektywie. A nawet zwiększyć swoją rolę, co w sposób nieunikniony oznacza zmniejszenie roli prywatyzacji. Od początku XXI wieku prywatyzacja zaczęła tracić swoje znaczenie jako filar transformacji postkomunistycznej, jej rola staje się wyłącznie wspomagająca jako część swoistego „zarządzania kryzysowego”, kiedy zawiodą inne środki, przede wszystkim o charakterze finansowym.

Zmiana paradygmatu przejawiała się w następujących działaniach lub zaniechaniach kolejnych rządów:

Po pierwsze to malejąca aktywność prywatyzacyjna rządu. Pierwszą oznaką była rezygnacja z pełnej prywatyzacji spółek, zwłaszcza kiedy były one w stanie generować przychody do budżetu. Popularności nabierał pogląd, że takich spółek w ogóle nie należy prywatyzować. Nawet ekonomiści i decydenci, których poglądy uważano za raczej liberalne, tacy jak Jacek Rostowski czy Jacek Socha, na początku obecnej dekady opowiedzieli się za tym, aby nie prywatyzować spółek przynoszących zyski, przynajmniej w krótszym horyzoncie czasu. Zamiast tego, ich zdaniem, należało te spółki doinwestować, aby zwiększyć ich zyskowność; w przyszłości można byłoby zastanowić się nad ich sprzedażą za cenę wyższą, niż byłaby do uzyskania obecnie (Głombicki, 2012; Prusek, Bielecki, 2012). Rząd uformowany pod koniec 2015 r. przez PiS poszedł dalej i w ramach opisanego wyżej „wygaszania prywatyzacji” praktycznie wykluczył możliwość sprzedaży tych spółek w dającej się przewidzieć perspektywie.

Po drugie, nie deklarując żadnych działań renacjonalizacyjnych, państwo stopniowo zwiększało kontrolę nad sektorem przedsiębiorstw, głównie poprzez przejęcie uprzednio sprywatyzowanych przedsiębiorstw przez spółki Skarbu Państwa. Procesy te są widoczne przede wszystkim w sektorze energetycznym i (ostatnio)

bankowym. Można wymienić chociażby przejęcie w 2011 r. przez kontrolowane przez Skarb Państwa firmy Tauron i PGNiG dwóch sprywatyzowanych elektrowni oraz przejęcie przez Eneę w 2015 r. prosperującej sprywatyzowanej kopalni Bogdanka. W tym samym roku PZU przejął prywatny Alior Bank, który z kolei obecnie przymierza się do przejęcia sprywatyzowanego w 1995 r. banku BPH. Pod koniec 2016 r. zapadła decyzja o przejęciu przez PZU i rządową spółkę Polski Fundusz Rozwoju należących do włoskiego UniCredit udziałów w banku Pekao S.A. Domena państwowa w gospodarce może także się zwiększyć, jeżeli zostaną urzeczywistnione zapowiedzi nowego ministra sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry o rewizji niektórych transakcji prywatyzacyjnych, które rzekomo doprowadziły do sprzedaży majątku za zbyt niską cenę lub naruszyły polski interes narodowy. Ten ostatni nie został jednak precyzyjnie sformułowany, ponieważ do takiego rodzaju transakcji zaliczono m.in. sprzedaż górskiej kolejki linowej (Sudak, 2015b).

Po trzecie to wzmacnianie aktywności inwestycyjnej państwa. Jeszcze za czasów rządów PO–PSL, w 2012 r., został uruchomiony program Inwestycje Polskie. Program ma za zadanie realizację przez państwo długoterminowych wysokochodowych inwestycji infrastrukturalnych przy zapewnieniu zaangażowania kapitału prywatnego. W latach 2013–2015 wsparcie procesów inwestycyjnych w ramach programu wyniosło ok. 30 mld złotych (NIK, 2016). Innym kierunkiem inwestycji jest ratowanie nierentownych kontrolowanych przez państwo spółek poprzez spółki Skarbu Państwa, które przynoszą zyski. W ten sposób powstają np. pionowe struktury holdingowe, w których zyskowe spółki energetyczne ratują przed upadkiem spółki węglowe, zapewniając im kapitał i zbyt produkcji. Innym przykładem jest zakup bankrutującej firmy Autosan przez dwie spółki należące do Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Nowy rząd zamierza kontynuować i rozszerzać aktywność inwestycyjną sektora państwowego. Opracowana w Ministerstwie Rozwoju „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (Ministerstwo Rozwoju, 2016), nieformalnie nazywana „Planem Morawieckiego” (od nazwiska ministra rozwoju), zakłada „reindustrializację” polskiej gospodarki m.in. przez zwiększenie roli państwa jako inwestora i właściciela środków produkcji. Łącznie na realizację strategii do 2020 r. przewiduje się zaangażowanie środków publicznych w wysokości ponad 1,5 trylionu złotych, w tym około trzech czwartych tej kwoty ma pochodzić z publicznych funduszy krajowych (Ministerstwo Rozwoju, 2016, s. 217).

Po czwarte zwiększenie aktywności inwestycyjnej państwa idzie w parze z rozwojem – od początku obecnej dekady – swoistej „ksenofobii gospodarczej” wyrażającej się w niechęci do kapitału obcego i apelowaniu o wspieranie przede wszystkim inwestycji krajowych. Pierwsze pomysły dotyczyły tylko sektora bankowego i dominującej w nim pozycji kapitału zagranicznego (około 67%); tak wysoki udział tego kapitału, zdaniem autorów tych pomysłów, mógł zdestabilizować gospodarkę kraju i zagrozić interesom narodowym Polski – mimo że dotychczasowe doświadczenie, w tym praktycznie bezbolesne przejście polskiego sektora bankowego przez światowy kryzys finansowy lat 2008–2009, tych obaw nie

potwierdzało, a Polska jest jedynym krajem postkomunistycznym, który w całym okresie transformacji nie doświadczył żadnego kryzysu finansowego. Ponadto udział kapitału zagranicznego w aktywach polskiego sektora bankowego był wysoki w porównaniu tylko z najbardziej rozwiniętymi gospodarkami Zachodu (w 2009 r. wynosił on średnio 11% dla krajów OECD), natomiast wskaźnik ten był jednym z najniższych w grupie postkomunistycznych gospodarek środkowo-wschodniej i południowo-wschodniej Europy, gdzie w 2009 r. wahał się on od 64% na Węgrzech do aż 99% w Estonii (Claessens, van Horen, 2014).

Początkowo pomysł „udomowienia” sektora bankowego (nieco paradoksalnie) powstał w kręgu osób, które współtworzyły reformę tego sektora w Polsce, ale szybko został on podchwycony przez polityków PiS znajdujących się wówczas w opozycji. Po dojściu PiS do władzy projekt zastąpienia kapitału zagranicznego przez kapitał krajowy uzyskał poparcie w kręgach rządowych i był rozszerzony poza sektor bankowy: jak stwierdził wicepremier i minister rozwoju Mateusz Morawiecki, „w polskiej gospodarce jest za mało polskiej gospodarki”, co stwarza nadmierną zależność od kapitału zagranicznego (Morawiecki, 2015). „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (Ministerstwo Rozwoju, 2016, s. 12) otwarcie zawiera stwierdzenia o konieczności zwiększenia roli kapitału krajowego przy zachęcaniu podmiotów zagranicznych do inwestowania tylko w wybranych sektorach gospodarki. Obecnie proces „udomowienia” jest szczególnie widoczny w sektorze bankowym: przejście banku Pekao S.A., według ocen (Rudke, Pawlak, 2016), zwiększył udział podmiotów krajowych w aktywach sektora bankowego z 34% do 46%. Istotne jest wszakże to, że zarówno w tym przypadku, jak i w większości innych przypadków „udomowienia” polskiej gospodarki odbywa się ono wyłącznie przez zwiększenie domeny państwowej.

Po piąte kolejne rządy starają się zapewnić Skarbowi Państwa większe prawa, niż posiadają pozostali właściciele. Jedna z pierwszych prób (nieudana, bo zakwestionowana przez Komisję Europejską) została podjęta przez rząd koalicji PiS w 2005 r., kiedy ustawą z 3 czerwca o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz o ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. Nr 132, poz. 1108) wprowadzono możliwość blokowania przez rząd kluczowych decyzji w spółkach, które sam uzna za strategiczne, a w których nie posiada większości głosów, czyli prawa „złotej akcji”. Pomysł ten w nieco zmienionej postaci udało się wprowadzić w życie dopiero ich adwersarzom politycznym, czyli następnej koalicji rządzącej (PO–PSL) w 2010 r., ograniczając specjalne uprawnienia Skarbu Państwa do jedynie kilku strategicznych sektorów: energetyki, transportu i przeróbki ropy naftowej oraz paliw gazowych⁴ W 2015 r. została uchwalona ustawa o kontroli niektórych inwestycji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1272) dająca ministrowi skarbu pań-

⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 65, poz. 404).

stwa prawo do blokowania transakcji przejęcia spółek działających w strategicznych sektorach gospodarki, nawet jeżeli są one w pełni prywatne. Z kolei w tym samym roku ze względów formalnych niepowodzeniem zakończyła się próba nowelizacji ustawy o ofercie publicznej, która miała wprowadzić przywileje dla Skarbu Państwa na rynku giełdowym, pozwalając mu uchylać się od obowiązku informacyjnego przy pośrednim nabyciu akcji spółek, a także ogłaszania obowiązkowych wezwań na akcje (Sudak, 2015a).

3. ŹRÓDŁA ZMIAN

Szukając odpowiedzi na pytanie o przyczyny etatystycznych zmian w polityce gospodarczej, a szczególnie w dziedzinie stosunków własnościowych, w artykule skoncentrowano się na dwóch zagadnieniach. Pierwsze dotyczy stosunku między działaniem decydentów w dobrej wierze a realizacją określonych interesów grupowych, a drugie – roli czynników wewnętrznych, posiadających źródło w Polsce, i zewnętrznych, pochodzących ze źródeł spoza kraju, na które podmioty krajowe nie mają wpływu.

3.1. DZIAŁANIE W DOBREJ WIERZE A REALIZACJA INTERESÓW GRUPOWYCH

Zgodnie z oficjalnym dyskursem etatystyczna ewolucja polityki gospodarczej wynika z przekonania rządu, iż jest ona potrzebna do eliminacji niedoskonałości mechanizmów rynkowych i wzmocnienia czynników rozwoju gospodarczego oraz że jest potrzebny silny sektor państwowy, który zapewni odpowiednie zasoby do prowadzenia bardziej aktywnej polityki społeczno-gospodarczej. Da to także możliwość przeciwstawienia się negatywnym skutkom kryzysów na rynkach światowych i działań inwestorów prywatnych, przede wszystkim zagranicznych, którzy dbają o własny interes, a nie o dobro państwa polskiego. Wskazuje się w związku z tym także na błędy popełnione w trakcie prywatyzacji, m.in. przekazanie zbyt dużej kontroli nad niektórymi sektorami gospodarki inwestorom zagranicznym i nierozważną prywatyzację wielu zakładów, przede wszystkim mających znaczenie strategiczne. Jednym z pośrednich argumentów potwierdzających hipotezę o dobrej wierze jest obecność w gronie zwolenników etatystycznego zwrotu wielu znanych naukowców, ekspertów i polityków (Mączyńska, 2016; Kawalec, 2015; Prusek, Bielecki, 2012), którzy przyczynili się do sukcesów polskiej transformacji i których trudno podejrzewać o załatwianie w ten sposób jakichś interesów prywatnych. Jednocześnie działanie w dobrej wierze nie chroni automatycznie przed utworzeniem przez prowadzoną politykę dogodnych warunków do powstawania źródeł renty i grup interesów, które z tego korzystają. W literaturze przedmiotu (Staniszki, 1994; Hellman, 1998; Kochanowicz i in., 2004) są wymieniane przede wszystkim grupy, które – bezpośrednio bądź pośrednio – otrzymują rentę z pozostałości instytucji gospo-

darki nakazowo-rozdzielczej, korzystając z niewystarczającej konsolidacji reform systemowych, a także z działań naruszających funkcjonowanie mechanizmów konkurencji.

Właśnie grupom interesów uzyskującym rentę z określonej polityki państwa i starającym się bardziej lub mniej skutecznie wywierać na nią wpływ poświęcono najwięcej badań i publikacji. W tym kontekście własność państwowa jest rozpatrywana z perspektywy renty, którą ona może generować. Bernardo Bortolotti i Paolo Pinotti (2003) twierdzą, że politycy, którzy doszli do władzy w wyniku wyborów, uzyskują rentę polityczną poprzez ingerencję w funkcjonowanie kontrolowanych przez państwo firm, aby zaspokoić potrzeby określonych grup interesu. W Polsce przejawem takich zachowań może np. być wspieranie nierentownych kopalń, a także niedawne deklaracje rządu, że polska energetyka będzie nadal oparta na węglu w celu uzyskania wsparcia ze strony górników. Niemniej jednak dalszego zbadania wymaga to, na ile takie działania rzeczywiście są pogonią za rentą, a na ile wynikają ze szczerego przekonania, że państwo w ramach realizacji swoich funkcji socjalnych powinno w taki sposób dbać o sytuację zagrożonych grup społecznych lub (jak się głosi oficjalnie) o bezpieczeństwo energetyczne kraju. Mało zbadane jest inne zjawisko, które także może okazać się zaspokajaniem interesów grupowych w celu uzyskania ich przychylności: sponsoring sportowy uprawiany przez spółki kontrolowane przez Skarb Państwa wielokrotnie częściej niż przez spółki prywatne. Właśnie do takiego wniosku dochodzi Marcin Senderski (2015), aczkolwiek należałoby zbadać także co najmniej dwie inne hipotezy: że są to istotnie ukryte wydatki państwa na wspieranie sportu, lecz nie w celach uzyskiwania renty, tylko promocji zdrowego trybu życia oraz że jest to po prostu część strategii marketingowej tych spółek (Deloitte, 2012).

Zasoby sektora przedsiębiorstw kontrolowanych przez Skarb Państwa mogą także bezpośrednio służyć jako źródło renty dla przedstawicieli elit politycznych. Już w połowie lat 90. partie i koalicje, które obejmowały władzę, zaczęły traktować mienie państwowe jako swoisty łup należny zwycięzcy. Jego częścią składową były m.in. stanowiska przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych, które były obsadzone przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Każda kolejna zwycięska koalicja starała się obsadzić te stanowiska swoimi zwolennikami po wyrzuceniu osób mianowanych przez poprzedników, zaś kwalifikacje merytoryczne tych osób odchodziły na dalszy plan (Jarosz, 2001). Od początku nowego wieku praktyka ta coraz bardziej przybierała wszechogarniający charakter i ostatnio objęła nawet zarządy większych spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa. Najnowsza kampania zamiany na stanowiskach kierowniczych tych spółek z okazji ukształtowania rządu kontrolowanego przez PiS była szczególnie szybka i głęboka, zaś nowo mianowanej z klucza partyjnego kadrze kierowniczej częściej niż poprzednio zarzuca się w mediach brak kompetencji merytorycznych. Obok obaw co do jakości zarządzania tymi przedsiębiorstwami, są one także narażone na utratę zaufania ze strony rynków finansowych, co objawia się w spadkach kursów ich akcji (Błaszczak, 2016). Ale z punktu widzenia interesów grupowych owe straty

mogą być postrzegane jako rekompensowane przez wysokość uzyskiwanej renty. Przy czym renta może być uzyskiwana zarówno przez tych, którzy otrzymują intratne posady w spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa, jak i przez organ je rozdający — Ministerstwo Skarbu Państwa, które zapewnia sobie w ten sposób swoją siłę polityczną w rządzie. Obie grupy interesów obiektywnie nie są zainteresowane kontynuowaniem prywatyzacji, ponieważ uszczupla ona pulę stanowisk do rozdania. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na wrodzoną sprzeczność w funkcjonowaniu MSP między jego zadaniami nadzoru i prywatyzacji. Uchwała rządu z lipca 2016 r. o likwidacji MSP i utworzeniu w jego miejsce nowego resortu, który skupiłby się, według oficjalnego komunikatu, na „efektywnym zarządzaniu majątkiem państwa”⁵, tę sprzeczność rozwiąże, nie naruszając istniejących źródeł renty.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę także na to, że – w odróżnieniu od sprawowania kontroli właścicielskiej – prywatyzacja w Polsce nie jest, jak się wydaje, istotnym źródłem renty (co różni nasz kraj od wielu innych państw postkomunistycznych, przede wszystkim należących do WNP). Można zaryzykować stwierdzenie, że na przeszkodzie stoi, po pierwsze, mechanizm procesów prywatyzacyjnych, który utrudnia realizację interesów grupowych, charakteryzując się nie tylko dość wysokim stopniem przejrzystości i ekwiwalentnym charakterem zdecydowanej większości transakcji (i marginalnym znaczeniem prywatyzacji nieodpłatnej lub za radykalnie zaniżoną cenę), lecz również konsensualnym charakterem: konieczność uzyskania zgody w szerokim gronie interesariuszy sprzyja ukształtowaniu stabilnych stosunków własności po prywatyzacji (Woodruff, 2004). Zarazem dobrze uregulowany i transparentny charakter polskiego rynku finansowego powoduje, że uzyskiwanie renty na sprywatyzowanym majątku jest zdecydowanie bardziej utrudnione niż na majątku państwowym, gdzie procesy zarządzania są znacznie mniej przejrzyste i uregulowane, i charakteryzują się wysokim stopniem upolitycznienia.

Jeżeli założyć, że etatystyczna zmiana w polityce własnościowej państwa jest skutkiem działania grup interesów, należałoby odpowiedzieć na pytanie, dlaczego właściwie ta zmiana nastąpiła, skoro wszystkie te grupy istniały także wcześniej, kiedy była prowadzona aktywna polityka prywatyzacyjna. Miklós Szanyi (2016) na podstawie głównie doświadczeń Węgier, gdzie również dokonał się etatystyczny zwrot, wysuwa hipotezę, iż wcześniej zasoby własności państwowej były wystarczająco duże, aby w pełni zaspokoić interesy wszystkich głównych grup poszukiwaczy renty. Prywatyzacja te zasoby uszczupliła do tego stopnia, iż grupy interesu poczuły się zagrożone i zaczęły skutecznie ją blokować. Z tego punktu widzenia dwa gwałtowne spadki tempa prywatyzacji w Polsce – na początku pierwszej i drugiej dekady XXI w. – można byłoby przynajmniej częściowo wytłumaczyć przez reakcję grup interesu na gwałtowne kurczenie się domeny państwowej w latach poprzednich, kiedy procesy prywatyzacyjne były

⁵ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-reformy-zarzadzania-mieniem-panstwowym.html>.

wyjątkowo aktywne. Z tej perspektywy polski model przejrzystej i konsensualnej prywatyzacji, przy wszystkich jego zaletach dotyczących jakości powstającego sektora prywatnego, mógł ułatwić powstawanie grup interesu na majątku państwowym; grupom tym później udało się skutecznie spowolnić proces przekształceń własnościowych.

Duży wpływ grup interesów na politykę prywatyzacyjną tłumaczyłby także mechanizm omawianej wyżej fiskalizacji polityki prywatyzacyjnej: przyzwolenie tych grup na prywatyzację pojawiało się tylko wtedy, kiedy okazywały się szczególnie zagrożone finanse państwa, co samo w sobie mogło doprowadzić do ograniczenia źródeł renty.

Można także sformułować hipotezę, którą należałoby zweryfikować w toku dalszych badań, że na przełomie wieków zaczął rozwijać się proces konsolidacji interesów grupowych związanych z polityką własnościową państwa. W latach 90. i na początku XXI w. silny był wpływ grup interesów na poziomie mikro i mezo (kierownictwo przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo, związki zawodowe, kontrolowane przez państwo branże itp., zaś Skarb Państwa często nie sprawował skutecznej kontroli nad majątkiem państwowym – Kochanowicz i in., 2005; Kozarzewski, 2007). Ale już od początku lat 2000. pojawiają się oznaki słabnięcia tych grup przy jednoczesnym wzmocnieniu roli Ministerstwa Skarbu Państwa, które m.in. zwiększyło swoją realną władzę w obsadzaniu stanowisk w spółkach Skarbu Państwa nie tylko przez objęcie swoją kontrolą również stanowisk w zarządach, lecz również przez mniejsze uwzględnienie interesów wymienionych grup. Zwiększenie kontroli Skarbu Państwa nad przedsiębiorstwami zmniejsza atrakcyjność ich ewentualnej prywatyzacji dla polityków, co zostało już wiele lat temu stwierdzone na przykładzie rozwiniętych gospodarek rynkowych (Shleifer, Vishny, 1994).

Rosnący wpływ „pogoni za rentą” na politykę własnościową państwa może mieć duży wpływ także na to, że obserwowane trendy w jej prowadzeniu coraz mniej zależą od tego, jaka opcja polityczna obecnie sprawuje władzę, co szczególnie dobrze widać na przykładzie lat 2015–2016, kiedy polityka właścicielska PiS stanowi *de facto* w znacznym stopniu kontynuację polityki PO–PSL. Czyli grupy interesu stanowczo ograniczają możliwości wyboru prowadzonej polityki własnościowej.

3.2. CZYNNIKI ZEWNĘTRZNE A WEWNĘTRZNE

Przy obecnym poziomie wiedzy także nie da się sformułować ostatecznych wniosków co do roli w zachodzącej etatystycznej zmianie polityki własnościowej z jednej strony czynników zewnętrznych, czyli pochodzących ze źródeł spoza kraju, a z drugiej – wewnętrznych, posiadających źródło w Polsce. Aczkolwiek te ostatnie zdają się mieć relatywnie większą wagę.

Rozpatrując możliwe czynniki zewnętrzne, należy stwierdzić, iż Polska nie jest odizolowana od reszty świata ani ekonomicznie, ani politycznie, ani intelektualnie. Nasza gospodarka jest otwartą gospodarką rynkową, a więc odczuwa wpływ

procesów zachodzących w gospodarce światowej, w tym negatywnych. Dodatkowo zależność polskiej gospodarki od procesów światowych jest wzmacniana przez dużą rolę kapitału zagranicznego, który jest jednym z podstawowych czynników rozwoju gospodarczego naszego kraju. Dotyczy to także polityki własnościowej: osiągnięcie wysokiego tempa prywatyzacji i tak wysokich wpływów z tego tytułu, jak to miało miejsce zwłaszcza pod koniec lat 90., byłoby niemożliwe bez udziału kapitału zagranicznego i korzystnej sytuacji na światowych rynkach finansowych, zaś spowolnienie prywatyzacji na początku lat 2000. miało także istotne zewnętrzne przyczyny.

Z kolei polska myśl ekonomiczna zawsze była otwarta na idee ekonomistów zachodnich, co wpłynęło także na koncepcje polskiej transformacji. „Plan Balcerowicza”, mimo iż został opracowany głównie przez krajowych ekspertów, był oparty na popularnych wówczas koncepcjach, m.in. „Konsensusie Waszyngtońskim”. W ciągu całego okresu transformacji w polskich środowiskach eksperckich i naukowych odbywały się dyskusje dotyczące modelu wdrażanych reform, które odwoływały się do doświadczeń rozwiniętych i wschodzących gospodarek świata oraz do aktualnego dorobku najbardziej znanych zagranicznych ekonomistów. A więc zwrot w kierunku większego etatyzmu i w polityce gospodarczej innych państw, i w myśli ekonomicznej nie mógł pozostać niezauważony, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę popularność koncepcji *market failure* wśród znacznej części zarówno polskich naukowców, jak i – w jeszcze większym stopniu – polityków.

Za etatystycznym zwrotem mogą stać także istotne czynniki wewnętrzne. Jednym z nich są opisane wyżej wpływowe grupy interesu, którym opłaca się zachowanie ważnego sektora przedsiębiorstw kontrolowanego przez państwo, a nawet rozszerzenie właścicielskich funkcji państwa. W otwartej gospodarce możliwości uzyskiwania renty z sektora państwowego do pewnego stopnia oczywiście zależą od czynników zewnętrznych, ale zarówno źródła renty, jak i grupy zajmujące się jej wydobyciem są krajowe. Zagraniczni poszukiwacze renty byłiby raczej zainteresowani prywatyzacją niż zwiększeniem interwencjonizmu państwa polskiego.

Innym z definicji wewnętrznym czynnikiem jest opinia publiczna: szerokie poparcie dla państwa paternalistycznego i rozpowszechniony negatywny stosunek do prywatyzacji (CBOS, 2009; CBOS, 2015). Stwarza to popyt na określoną politykę społeczno-gospodarczą i może być także wykorzystywane jako narzędzie w walce o władzę. Są wszakże oznaki tego, iż nie jest to główny czynnik warunkujący politykę właścicielską państwa. Jednym z argumentów jest to, iż zmiany w tej polityce, przede wszystkim w jej części prywatyzacyjnej, nie były poprzedzane odpowiednimi zmianami opinii publicznej (Bałtowski, Kozarzewski, 2014, s. 392–393), zaś etatystyczny zwrot ostatnich lat nie idzie w parze z pogorszeniem stosunku społeczeństwa do prywatyzacji (Ministerstwo Skarbu Państwa, 2015).

Jeszcze jednym argumentem na rzecz istnienia silnych wewnętrznych czynników etatystycznego zwrotu w polityce własnościowej jest jej odmienność w porów-

naniu z wdrażaniem etatystycznych elementów w polityce gospodarczej w innych państwach, przede wszystkim „starej” Europy. Przejawia się to w dwóch dziedzinach (Kozarzewski, Bałtowski, 2016). Pierwsza to działania mające zapobiec skutkom światowego kryzysu finansowego: w odróżnieniu od większości najbardziej rozwiniętych gospodarek świata Polska nie stosowała bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw czy instytucji finansowych, natomiast skupiała się na stabilizacji stosunków rynkowych (Mickiewicz, Douarin, 2010; Sheets, 2012). Etatystyczny zwrot nastąpił dopiero po tym, jak Polska przeszła przez szczyt kryzysu obronną ręką. Druga dziedzina to horyzont działań: od ponad 10 lat prywatyzacja w Polsce była głównie narzędziem rozwiązywania doraźnych problemów fiskalnych, zaś w wielu najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata jest to nadal trwały długoterminowy element polityki gospodarczej, a przejęcie przez państwo kontroli nad niektórymi ważnymi podmiotami, które ucierpiały w wyniku kryzysu światowego, miało tymczasowy charakter. W Polsce natomiast „wygaszanie” prywatyzacji i wzmocnienie właścicielskiej funkcji państwa ma wszelkie oznaki długoterminowej polityki.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza zmian polityki własnościowej w Polsce, które polegają przede wszystkim na przesunięciu środka ciężkości z prywatyzacji (aż do praktycznie całkowitego zamierania tego procesu) na zachowanie istotnej domeny państwowej w sektorze przedsiębiorstw, a nawet jej rozszerzenie, pokazała, iż u źródeł tej polityki leży kilka czynników, z których głównymi są, jak się wydaje, presja fiskalna (wykorzystanie prywatyzacji jako źródła przychodów budżetu państwa) i zmiana paradygmatu roli państwa w gospodarce: rezygnacja z wycofywania się z bezpośredniej kontroli nad podmiotami gospodarczymi, uczynienie z państwa silnego gracza rynkowego w dłuższej perspektywie z zapewnieniem mu uprzywilejowanej pozycji, zwiększona aktywność inwestycyjna państwa przy wzroście niechęci do bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Logiczną konsekwencją jest utrata przez prywatyzację funkcji narzędzia o strategicznym charakterze.

Odpowiedź na pytanie, co spowodowało ową zmianę, wymaga dalszych badań. Zapewne był to skutek oddziaływania wielu czynników, aczkolwiek ich znaczenie dla etatystycznego zwrotu było różne. Czynników tych nie da się zredukować do zagadnień ideologicznych i rywalizacji między głównymi ugrupowaniami politycznymi z uwagi na to, że obserwowane zmiany mają, jak się wydaje, wspólne korzenie niezależnie od rządzącej w tym czasie opcji politycznej i jej oficjalnej retoryki. Zaś ostatni okres zmian w kierunku etatyzmu charakteryzuje się dużym zakresem ciągłości w polityce własnościowej państwa, mimo iż po ostatnich wyborach parlamentarnych władza znalazła się w rękach dotychczasowej opozycji podkreślającej swoją ideologiczną odrębność od poprzedników.

Na danym etapie badań można stwierdzić, że do głównych przyczyn zmiany paradygmatu należy zaliczyć duży wpływ na politykę gospodarczą ze strony instytucji, używając terminologii Daron Acemoğlu i Jamesa Robinsona (2012), ekstrakcyjnych, czyli zapewniających uzyskanie renty kosztem innych grup społecznych. Przedsiębiorstwa kontrolowane przez Skarb Państwa stanowią atrakcyjne źródła renty, zaś ich prywatyzacja oznacza przekazanie pod kontrolę instytucji głównie inkluzywnych, zapewniających równe możliwości dla wszystkich uczestników rynku i efektywną ochronę ich praw. Obecnie grupy interesu uzyskujące rentę na mieniu państwowym to przede wszystkim przedstawiciele elit politycznych, dla których stanowi ono „łup” w przypadku wygranej w wyborach parlamentarnych, struktury rządowe odpowiadające za decyzje w sprawie pełnienia przez państwo funkcji właścicielskiej, a także grupy społeczno-zawodowe, o których względy zabiegają politycy, aby uzyskać ich poparcie jako wyborców. Grupy te są zatem zainteresowane zarówno wstrzymaniem prywatyzacji, jak i zachowaniem, a nawet rozszerzeniem domeny państwowej w gospodarce. W takich warunkach jedynym celem prywatyzacji zostaje zapewnienie wpływów do budżetu, i to tylko wtedy, kiedy nie da się uruchomić przychodów z innych źródeł. Także inwestycje zagraniczne mogą być rozpatrywane przez te grupy jako zagrożenie, ponieważ zwiększają obszar działania instytucji inkluzywnych.

Kolejnym ważnym czynnikiem nadal niewystarczająco zbadanym może być, działanie decydentów w dobrej wierze, w przekonaniu, iż wzrost interwencjonizmu państwowego jest skuteczną receptą na zwalczanie zjawisk kryzysowych i zapewnienie stabilnego długoterminowego wzrostu gospodarczego, aczkolwiek przeprowadzona dotychczas analiza wskazuje raczej na drugorzędne jego znaczenie. Jeszcze mniejsze, aczkolwiek nie dające się wykluczyć, znaczenie ma nieprzychylny stosunek do prywatyzacji ze strony znacznej części opinii publicznej: jest to głównie narzędzie, które pomaga elitom politycznym realizować własne cele – bądź to w dobrej wierze, bądź to w pogoni za rentą.

Inny ważny wniosek, który można sformułować na podstawie przeprowadzonej analizy, to radykalna przewaga wewnętrznych czynników zwrotu etatystycznego w polskiej polityce własnościowej nad czynnikami zewnętrznymi. Czynniki egzogeniczne (kryzysy, zmiany „mody” w naukach ekonomicznych czy polityce gospodarczej) co najwyżej wspierają oddziaływanie czynników wewnętrznych na krajową politykę własnościową: wywołują presję fiskalną, są źródłem pomysłów, służą przykładem lub wymówką.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoğlu D., Robinson J.A. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Publishers, New York.
- 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.
- Błaszczak A. (2016), *Odwołanie szefa Lotosu nie kończy powyborczych rozsad kadrowych*, „Rzeczpospolita”, 13 kwietnia.
- Bortolotti B., Faccio M. (2004), *Reluctant privatization*, "Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper", 130, s. 1–39.
- Bortolotti B., Pinotti P. (2003), *The political economy of privatization*, "Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper", 45, s. 1–45.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R. (1996), *A Theory of privatization*, "The Economic Journal", 106 (435), s. 309–319.
- CBOS (2009), *Prywatyzacja – oceny, skojarzenia, oczekiwania i obawy. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, październik.
- CBOS (2015), *Co różni zwolenników lewicy, centrum i prawicy? Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, październik.
- CEEP (2000), *Development of enterprises of public participation and of general economic interest in Europe since 1996. CEEP Statistical Review*, European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services, Brussels.
- Christiansen H. (2011), *The size and composition of the SOE sector in OECD countries*, "OECD Corporate Governance Working Papers", 5.
- Claessens S., van Horen N. (2014), *Foreign banks: Trends and impact*, "Journal of Money, Credit and Banking", 46 (1), s. 295–326.
- Deloitte (2012), *Sponsoring — podstawowy instrument marketingu sportowego. Analiza rynku sponsoringu sportowego w Polsce z uwzględnieniem działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa*, Deloitte, Warszawa.
- Estrin S., Pelletier A. (2015), *Privatisation in developing countries: What are the lessons of experience?* EPS PEAKS, November.
- Flores-Macias F., Musacchio A. (2009), *The return of state-owned enterprises*, "Harvard International Review", April 4.
- Frydman R., Rapaczyński A. (1995), *Prywatyzacja w Europie Wschodniej. Czy państwo traci na znaczeniu?* Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Głombicki Ł. (2012), *Rozmnożenie złotówki — ministrowie finansów i skarbu o planach z exposé premiera*, „Gazeta.pl”, 13 października.
- Hellman J.S. (1998), *Winners take all: The politics of partial reform in postcommunist transition*, "World Politics", 50 (2), s. 203–234.
- INSEES (2015), *Tableaux de l'économie française. Édition 2015*, INSEES, Paris.
- Jackiewicz: *wygaszamy proces prywatyzacji* (2016), „Rzeczpospolita”, 26 lutego.
- Jarosz M. (2001), *Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych*, w: *Manowce polskiej prywatyzacji*, M. Jarosz (red.), ISP PAN, Warszawa, s. 44–71.
- Kawalec S. (2015), *Udomowienie banków uniezależni je od zagranicznych central*, „Gazeta Prawna”, 1 marca.
- Kochanowicz J., Kozarzewski P., Woodward R. (2005), *Understanding reform: The case of Poland*, "CASE Reports", 59, s. 1–106.
- Kowalski P., Büge M., Sztajerowska M., Egeland M. (2013), *State-owned enterprises: Trade effects and policy implications*, "OECD Trade Policy Paper", 147.

- Kozarzewski P. (2007), *Zarządzanie i nadzór korporacyjny w sektorze publicznym*, w: *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, B. Błaszczuk, P. Kozarzewski (red.), „Raporty CASE”, 70, s. 219–244.
- Kozarzewski P., Bałtowski M. (2016), *Change in economic policy paradigm: Privatization and state capture in Poland*, “CASE Working Papers”, 3(127), s. 3–28.
- Krugman P. (2009), *How did economists get it so wrong?*, “The New York Times Magazine”, September 2.
- Mączyńska E. (2016), *Neoliberalizm jest groźny dla rozwoju kraju*, „Rzeczpospolita”, 15 czerwca.
- Meggison W.L., Netter J.M. (2001), *From state to market: A survey of empirical studies on privatization*, “Journal of Economic Literature”, 39(2), s. 321–389.
- Mickiewicz T., Douarin E. (2010), *Economics of Institutional Change: Central and Eastern Europe Revisited*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ministerstwo Rozwoju (2016), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt do konsultacji społecznych*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, 29 lipca.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2015), *Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014*, MSP, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2016), *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2016 r.*, MSP, Warszawa.
- Morawiecki: *W polskiej gospodarce za mało „polskiej gospodarki”* (2015), „Bankier.pl”, 7 grudnia.
- Mühlenkamp H. (2015), *From state to market revisited: A reassessment of the empirical evidence on the efficiency of public (and privately-owned) enterprises*, “Annals of Public and Cooperative Economics”, 86(4), s. 535–557.
- Murrell P., Wang Y. (1993), *When privatization should be delayed: The effect of communist legacies on organizational and institutional reforms*, “Journal of Comparative Economics”, 17 (2), s. 386–406.
- Musacchio A., Lazzarini S.G. (2012) *Leviathan in business: Varieties of state capitalism and their implications for economic performance*, “Harvard Business School Working Paper”, 12(108), s. 1–60.
- NIK (2016), *Realizacja programu „Inwestycje Polskie”. Informacja o wynikach kontroli*, NIK, Warszawa.
- 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.
- Prusek T., Bielecki T. (2012), *„Inwestycje Polskie”? Niech państwo zainwestuje, ale później sprzeda. Rozmowa z Jackiem Sochą*, „Wyborcza.biz”, 27 października.
- Radygin A., Entov R. (2014), *The fundamental privatization theorem: Ideology, evolution, practice*, SSRN, February 20.
- Rudke M., Pawlak M. (2016), *Państwo przejmuje władzę nad rynkiem*, „Rzeczpospolita”, 9 grudnia.
- Senderski M. (2015), *Inhibited privatization: A hurdle race over vested interests*, “European Journal of Government and Economics”, 4 (1), s. 46–66.
- Sheets C.A. (2012), *The East European miracle: How did Poland avoid the global recession?*, “International Business Times”, September 29.
- Shleifer A., Vishny R.W. (1994), *Politicians and firms*, “Quarterly Journal of Economics”, 109 (4), s. 995–1025.

- Staniszki J. (1994), *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji. Wprowadzenie*, w: *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, J. Staniszki (red.), ISP PAN, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2009), *Regulation and the theory of market and government failure*, w: D. Moss, J. Cisternino (eds.), *New Perspectives on Regulation*, The Tobin Project, Cambridge.
- Sudak I. (2015a), *Polski rynek w stanie zagrożenia? Resort skarbu forsuje spec przepis*, „Wyborcza.biz”, 3 lipca.
- Sudak I. (2015b), *PiS rozliczy prywatyzację poprzedników*, „Wyborcza.biz”, 19 grudnia.
- Szanyi M. (2016), *The reversal of the privatization logic in Central European transition economies (An essay)*, „Acta Oeconomica”, 66 (1), s. 33–55.
- The Privatization Barometer (2015), *The PB Report 2013/2014*, Milano.
- Woodruff D.M. (2004), *Property rights in context: Privatization’s legacy for corporate legality in Poland and Russia*, „Studies in Comparative International Development”, 4(38), s. 82–108.

ANEKS

Tabela 1. Przebieg procesów prywatyzacji w latach 1990–2015

| Lata | Liczba przedsiębiorstw objętych prywatyzacją | | | | Przychody z tytułu prywatyzacji | |
|--------|--|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------|
| | razem | w tym: | | | w mld. zł | % wykonania planu |
| | | prywatyzacja kapitałowa * | prywatyzacja bezpośrednia | likwidacja z art. 19 ustawy o PP | | |
| 1990 | 9 | 6 | 3 | 0 | . | . |
| 1991 | 220 | 22 | 179 | 19 | 0,2 | . |
| 1992 | 411 | 23 | 302 | 86 | 0,5 | . |
| 1993 | 432 | 47 | 269 | 116 | 0,9 | . |
| 1994 | 332 | 36 | 184 | 112 | 1,8 | . |
| 1995 | 325 | 86 | 139 | 100 | 2,6 | . |
| 1996 | 903 | 567 | 204 | 132 | 3,7 | . |
| 1997 | 321 | 58 | 164 | 99 | 6,5 | . |
| 1998 | 256 | 41 | 145 | 70 | 7,1 | . |
| 1999 | 232 | 26 | 150 | 56 | 13,3 | 192,8 |
| 2000 | 224 | 26 | 152 | 46 | 27,2 | 135,3 |
| 2001 | 107 | 32 | 63 | 12 | 6,8 | 37,8 |
| 2002 | 126 | 22 | 67 | 37 | 2,9 | 43,9 |
| 2003 | 97 | 6 | 41 | 50 | 4,1 | 55,4 |
| 2004 | 123 | 11 | 57 | 55 | 10,3 | 115,7 |
| 2005 | 90 | 11 | 38 | 41 | 3,9 | 68,4 |
| 2006 | 55 | 6 | 24 | 25 | 0,6 | 10,9 |
| 2007 | 55 | 21 | 13 | 21 | 1,9 | 63,3 |
| 2008 | 49 | 4 | 16 | 29 | 2,4 | 104,3 |
| 2009 | 38 | 14 | 5 | 19 | 6,6 | 55,0 |
| 2010 | 88 | 66 | 5 | 17 | 22,0 | 88,0 |
| 2011 | 64 | 51 | 1 | 12 | 13,1 | 87,3 |
| 2012 | 33 | 27 | 1 | 5 | 9,2 | 92,0 |
| 2013 | 19 | 15 | 0 | 4 | 4,4 | 88,0 |
| 2014 | 13 | 8 | 0 | 5 | 1,0 | 27,0 |
| 2015 | 8 | 1 | 0 | 7 | 0,044 | 3,7 |
| Ogółem | 4630 | 1233 | 2222 | 1175 | 153,0 | – |

* Rozpoczęto udostępnianie akcji/udziałów.

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa, obliczenia własne.

Tabela 2. Wpływy budżetu państwa z prywatyzacji majątku państwowego i dywidend wypłaconych przez spółki Skarbu Państwa w latach 1999–2015

| Lata | Prywatyzacja | | | Dywidendy | | | Wpływy razem, mld zł |
|------|--------------|---------------------------|----------------------|-----------|---------------------------|----------------------|----------------------|
| | plan | wyko- nanie, mld zł | wyko- nanie, % | plan | wyko- nanie, mld zł | wyko- nanie, % | |
| 1999 | 6,9 | 13,3 | 192,8 | . | 0,2 | . | 13,5 |
| 2000 | 20,1 | 27,2 | 135,3 | . | 0,3 | . | 27,5 |
| 2001 | 18,0 | 6,8 | 37,8 | . | 0,5 | . | 7,3 |
| 2002 | 6,6 | 2,9 | 43,9 | . | 0,2 | . | 3,1 |
| 2003 | 7,4 | 4,1 | 55,4 | . | 0,4 | . | 4,5 |
| 2004 | 8,9 | 10,3 | 115,7 | . | 0,5 | . | 10,8 |
| 2005 | 5,7 | 3,9 | 68,4 | . | 2,4 | . | 6,3 |
| 2006 | 5,5 | 0,6 | 10,9 | 2,4 | 3,0 | 125,0 | 3,6 |
| 2007 | 3,0 | 1,9 | 63,3 | 3,5 | 2,8 | 80,0 | 4,7 |
| 2008 | 2,3 | 2,4 | 104,3 | 2,0 | 2,6 | 130,0 | 5,0 |
| 2009 | 12,0 | 6,6 | 55,0 | 2,9 | 7,8 | 271,8 | 14,4 |
| 2010 | 25,0 | 22,0 | 88,0 | 4,0 | 4,4 | 110,0 | 26,4 |
| 2011 | 15,0 | 13,1 | 87,3 | 3,3 | 5,1 | 154,5 | 18,2 |
| 2012 | 10,0 | 9,2 | 92,0 | 8,0 | 7,8 | 97,5 | 17,0 |
| 2013 | 5,0 | 4,4 | 88,0 | 5,0 | 6,4 | 128,0 | 10,8 |
| 2014 | 3,7 | 1,0 | 27,0 | 4,6 | 3,8 | 82,6 | 4,8 |
| 2015 | 1,2 | 0,0 | 3,7 | 4,5 | 4,6 | 101,1 | 4,6 |

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa, obliczenia własne.

CHANGES IN THE OWNERSHIP POLICY OF THE POLISH STATE

ABSTRACT

The goal of the article was to analyze, taking ownership policy of the Polish state as an example, the factors which caused substantial growth of statism in its economic policy. The evolution of the privatization policy has been shown: from

support for economic transition, through sticking to purely fiscal goals and up to its almost full extinction. At the same time, the state was strengthening its role as an owner and investor. The analysis of these changes leads to a conclusion, that they have predominantly endogenous character with major role played by vested interest groups which extract rent from the state property, although such factors as socio-economic views of decision makers and expectations of voters are also of certain importance. Exogenous factors, such as the global financial crisis and growing popularity of statist solutions in economic literature and practice, play secondary role, mainly through strengthening the endogenous ones.

Keywords: Poland, privatization, ownership policy, rent seeking, statism.

JEL Classification: D72, L33, P16, P31