



## **Analiza: jak oszczędzać w sektorze publicznym**

Kluczem do wygenerowania oszczędności w zarządzaniu mieniem publicznym jest poszukiwanie najbardziej efektywnych rozwiązań w zakresie prowadzenia polityki nadzoru właścicielskiego, które na potrzeby niniejszej analizy scharakteryzowaliśmy jako **aktywną politykę właścicielską**. Przyjrzelśmy się dotychczasowej debacie prowadzonej w powyższym obszarze oraz sformułowaliśmy szereg rekomendacji, mogących przyczynić się do większej efektywności zarządzania aktywami pozostającymi pod nadzorem organów władzy publicznej.

### 1. Modele nadzoru właścicielskiego po 2015 r.

Likwidacja Ministerstwa Skarbu Państwa w 2016 r. doprowadziła do nieusystematyzowanego rozproszenia nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa. Model oparty na przypisaniu nadzoru ministrowi odpowiadającemu za dany dział administracji rządowej, w którym funkcjonuje spółka, miał spowodować zwiększenie efektywności nadzoru, a zatem podejmowanie decyzji lepiej ugruntowanych w znajomości realiów danego sektora gospodarki. Skrócenie procesu podejmowania decyzji miało zapewnić adekwatną oraz szybką selekcję informacji, wydatnie usprawniając analizę sytuacji rynkowej oraz ułatwiając podejmowanie i wdrażanie w życie decyzji zarządczych.

Decentralizacja nadzoru wpływała na zmianę perspektywy odpowiedzialności za działanie spółki, zwiększając świadomość poniesienia potencjalnych konsekwencji (politycznych i gospodarczych) w przypadku podjęcia niewłaściwych decyzji. Decentralizacja, stwarzając wyzwanie większej merytoryczności nadzoru, zmuszała organ nadzorujący do poszerzania wiedzy z zakresu działania spółki. W przypadku scentralizowanego nadzoru logicznym wytłumaczeniem słabości spółki była niezdolność organu koordynującego do posiadania pełni informacji na temat planów, działań oraz potencjalnych ich efektów, w szczególności osadzenia ich na tle branży i całej gospodarki (w szczególności w otoczeniu międzynarodowym).

Zalety te zostały jednak przysłonięte jedną, szczególnie istotną w omawianym kontekście, wadą. Decentralizacja nadzoru osłabiła koordynację działań spółek Skarbu Państwa oraz spójność z politykami publicznymi realizowanymi przez rząd. Brak silnego organu koordynującego utrudniał integrację potencjałów spółek na rzecz efektywnego planowania rządowych posunięć gospodarczych. U progu 2017 r. nie ujednoczono zakresu kompetencji posiadanych przez osoby sprawujące faktyczny nadzór nad spółkami Skarbu

Państwa (ministrów, Prezesa Rady Ministrów, zarządy spółek i agencji), ani nie stworzono mechanizmów porządkujących strukturę właścicielską podług określonych celów zaangażowania kapitałowego przez poszczególne podmioty Skarbu Państwa (PFR, ARP, grupy kapitałowej spółek Skarbu Państwa). Tych ostatnich brakuje do dzisiaj. W konsekwencji pogłębiło się rozproszenie nadzoru oraz niejasność kompetencji osób zarządzających spółkami, co prowadziło do osłabienia koordynacji nad działalnością spółek oraz nadużyć w zakresie zarządzania ich działalnością, do czego dodatkowo przyczyniła się karuzela kadrowa oraz niekiedy polityczne kryteria doboru osób zarządzających.

Skutkowało to pojawieniem się presji w kierunku centralizacji nadzoru nad działalnością spółek w postaci dokumentu rządowego z września 2017 r. pt. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa” oraz nowelizacji z 21 lutego 2019 r. ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zarządzaniu mieniem państwowym. Zawarto w nich uprawnienie Premiera do koordynowania wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w celu zagwarantowania ochrony kluczowych interesów gospodarczych oraz spójności strategii realizowanych przez spółki Skarbu Państwa.

Należy szczególnie wyróżnić dwie zalety strategii centralizacji. Pierwszą z nich jest wytyczenie jednolitego wzoru postępowania (ujednoczenie procedur) przy rozstrzyganiu kwestii związanych z zarządzaniem spółkami, dzięki czemu wprowadza się element stałości w zarządzaniu spółką. Drugą to stworzenie struktury pozwalającej na koordynowanie działań spółek Skarbu Państwa w ramach strategii gospodarczych, co pozwala efektywniej zarządzać posiadanymi przez państwo aktywami przy realizacji polityk publicznych. Towarzyszy im wysokie prawdopodobieństwo niedopasowania zaleceń nadzorczych do kondycji oraz sytuacji spółki czy branży i nieuwzględnienie indywidualnych warunków, w których dana spółka funkcjonuje. Na jakość podejmowanych na szczeblu wysokopolitycznym decyzji wpływa ograniczona skłonność do korzystania ze zobiektywizowanej wiedzy. W związku z powyższym, decyzje podejmowane przez organ nadzorujący działania spółek Skarbu Państwa mogą okazać się nietrafione i przyczynić się do osłabienia pozycji ekonomicznej danej spółki na rynku.



Przyjęcie kursu centralizacyjnego umożliwiło skupienie w jednym organie kluczowych decyzji dot. nadzoru, jednak przy mocno ograniczonych zasobach wsparcia merytorycznego (w sile jednego departamentu w KPRM, obecnie: Departament Instrumentów Rozwojowych). Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zarządzaniu mieniem państwowym powołano również Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, która opiniuje kandydatów na członków organów nadzorczych oraz zarządczych.

Debata dotycząca nadzoru, jaka toczy się od pięciu lat koncentruje się na stopniu jego centralizacji, podczas gdy w tle zapadają kluczowe decyzje o przekazaniu uprawnień przez Radę Ministrów Prezesowi Rady Ministrów, członkom Rady Ministrów, pełnomocnikom rządu oraz państwowym osobom prawnym oraz dotyczące akwizycji, podwyższenia kapitału

założycielskiego itp., motywowanych realizacją programu politycznego (repolonizacja banków, energetyki, powołanie koncernu multienergetycznego). Wraz z powołaniem Ministerstwa Aktywów Państwowych w systemie koordynacji nadzoru pojawił się drugi, obok PRM, uczestnik procesu.

Jak wskazano powyżej, obie strategie nadzoru właścicielskiego posiadają mocne i słabe strony i to nie w implementacji danej strategii leży problem nieskuteczności i nieefektywności nadzoru nad aktywami Skarbu Państwa. **Problemem pozostaje instytucjonalna niezdolność do stworzenia i podtrzymania mechanizmów strukturalnych pozwalających implementować oraz realizować określoną strategię. Zasadniczo podstawowym celem polityki właścicielskiej powinno być stworzenie strategii pozwalającej zabezpieczać oraz realizować względnie trwałe interesy i cele rozwojowe państwa. W naszym przypadku jest na odwrót – żongluje się strategiami uznając, że to one są remedium na wszystkie problemy.**



By zakończyć spór pomiędzy zwolennikami tych dwóch tendencji i jednocześnie wyzyskać wszelkie możliwe korzyści z syntezy obu modeli konieczna jest silnie decyzyjnistyczna ingerencja w obszar relacji pomiędzy uczestnikami procesu, które potem, w trakcie rozwiązywania poszczególnych problemów, przejdą w klasyczną rutynę administracyjną. Wydaje się, że w obecnie obowiązującym modelu zbyt dużą rolę odgrywają ministrowie, a prawne umocowanie pozycji premiera jest niewystarczające i zbyt słabo wpisane w mechanizmy programowania rozwoju kraju (tworzenie dokumentów strategicznych, planowanie prac ministrów, programowanie i monitorowanie projektów strategicznych, planowanie budżetu). Innymi słowy, strategiczne zarządzanie rozwojem kraju kraju podążą swoją drogą, a rozstrzygnięcia nadzorcze nad mieniem publicznym idą swoją, całkiem nieuregulowaną, drogą.

## 2. Działania polskiego rządu w zakresie polityki właścicielskiej po 2015 r.

Rząd Zjednoczonej Prawicy realizuje aktywną politykę właścicielską w wielu obszarach, zapowiadając podjęcie działań w kolejnych kilku. Wyróżnić można przede wszystkim aktywności w następujących branżach:

- energetycznej: przejęcie za 2,9 mld zł 100% udziałów w Enerdze przez PKN Orlen, planowane przejęcie Grupy Lotos i Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa przez PKN Orlen.
- elektroenergetycznej: przejęcie za 4,27 mld zł przez Polską Grupę Energetyczną polskich aktywów EDF: 8 elektrociepłowni, 3 sieci ciepłowniczych, Elektrowni Rybnik; planowane połączenie PGE, Enei i Tauronu z jednoczesnym wyłączeniem aktywów węglowych skoncentrowanych w podmiocie utworzonym na bazie PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A; przejęcie przez Eneę Elektrowni Połaniec za 1,26 mld zł od ENGIE International Holdings B.V.

- finansowej: przejęcie przez PZU oraz PFR 32,8% akcji Banku Pekao SA (udział PFR: 12,8%, 4,1 mld zł; udział PZU: 20%, 6,5 mld zł) od włoskiego UniCredit; przejęcie/objęcie łącznie 31.91% akcji Alior Banku przez PZU od Carlo Tassara za 1,63 mld zł oraz za 0,64 mld zł z nowej emisji akcji.
- produkcji przemysłowej: objęcie przez PFR akcji PESY Bydgoszcz za 300 mln zł, Zakładów Hipolita Cegielskiego za 40 mln zł, WB Electronics za 128 mln zł, Ferrum za 125 mln zł, objęcie przez APR pozostałych 81,05% akcji Stoczni Gdańsk oraz pozostałych 50% udziałów GSG Towers; Projekt „Polimery Police” Grupy Azoty polegający na budowie linii produkcyjnej polipropylenu za ok 7 mld zł we współpracy z południowokoreańską firmą Hyundai Engineering.
- hotelarskiej: utworzenie Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (PHH) poprzez włączenie Gliwickiej Agencji Turystycznej S.A. z siedzibą w Szczyrku, Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Usług Turystycznych Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach, Hoteli Olsztyn Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, AMW Hotele Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.
- budownictwa mieszkaniowego: powołanie Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz spółek PFR Nieruchomości (pierwotnie BGK Nieruchomości) oraz Polskie Domy Drewniane w celu realizacji programu Mieszkanie Plus.
- handlu detalicznego: przejęcie 65% akcji RUCH S.A. przez PKN Orlen; planowane utworzenie Polskiego Holdingu Spożywczego przez przejęcie istniejącej sieci sklepów spożywczych.
- przetwórstwa spożywczego: planowana integracja aktywów (17 spółek) oraz dokapitalizowanie Krajowej Spółki Cukrowej.
- motoryzacyjnej: powołanie spółki Electromobility Poland, mającej rozpocząć w Polsce produkcję samochodu elektrycznego pod własną marką i według własnego projektu.
- farmaceutycznej: dokapitalizowanie kwotą 200 mln zł Polfy Tarchomin; powołanie PFR Life&Science, który objął akcje Selvity i Mabionu w obu przypadkach za 40 mln zł; Planowana przez Ministerstwo Zdrowia budowa fabryki frakcjonowania osocza.
- rynku kapitałowego: powołanie Polskiej Agencji Ratingowej, ubiegającej się po raz drugi o zgodę ESMA na rozpoczęcie działalności.
- nowych technologii: powołanie PFR Ventures dysponującego kwotą 4 mld zł do zainwestowania w nowe przedsięwzięcia w branży nowych technologii za pośrednictwem 29 funduszy Venture Capital<sup>1</sup>. Powołanie ARP Games, które rozdysponowało dotychczas 1,8 mln zł na nowe projekty w branży gamingowej.

**Słabością zidentyfikowanych powyżej działań jest brak wpisania ich w jakąkolwiek spójną strategię skorelowaną z kierunkiem prac regulacyjnych i kształtem polityk publicznych, która prowadziłaby do osiągnięcia określonego celu (np. wzrostu wartości spółek, redukcji niesprawności rynku, wzmacniania bezpieczeństwa i suwerenności kraju). W niemal każdym spośród wskazanych powyżej obszarów można zdiagnozować nieefektywności wynikające z braku poprawnego metodologicznie planowania**

---

<sup>1</sup> <https://przemyslprzyszlosci.gov.pl/nawigator-finansowy/fundusze-venture-capital/>

strategicznego (m.in. błędy niekompletności, połowiczności, rozproszenia zasobów, zmienności kierunków działania):

- energetycznej: brak zidentyfikowanych korzyści z powołania koncernu multienergetycznego (paliwa, gaz, prąd), który konkurował będzie z państwowym championem elektroenergetycznym (po planowanym połączeniu PGE, Enei i Tauronu), zarządzając siecią dystrybucyjną na 24% powierzchni kraju; realizacja warunków przejęcia Lotosu postawionych przez Komisję Europejską może doprowadzić do osłabienia państwowej kontroli nad strategicznymi instalacjami przetwórstwa, przesyłu i magazynowania produktów ropopochodnych; uzasadnienie dla budowania koncernu multienergetycznego w celu przeprowadzenia zielonej transformacji jest bałamutne, gdyż OZE z powodzeniem od lat rozwijają prywatne firmy przy wsparciu fiskalno-regulacyjnym państwa, a kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego pozostaje budowa elektrowni jądrowej, od której Orlen i PGE się odzegnują; wydzielenie aktywów węglowych do jednego podmiotu (Narodowa Agencja Bezpieczeństwa Energetycznego utworzona na bazie PGE GiEK S.A.) planowane jest pomimo, iż ustawa z 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy wprowadziła w Polsce dwutowarową architekturę rynku energii, która miała zapewnić rentowność mocy wytwórczych stabilizujących system elektroenergetyczny, poprawiając bilanse spółek posiadających aktywa węglowe.
- hotelarskiej: poza strukturami Polskiego Holdingu Hotelowego znalazły się między innymi spółki hotelowe Polskiej Grupy Energetycznej (Elbest Hotels), Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa (Geovita), Państwowej Grupy Górniczej (Nadwiślańska Agencja Turystyczna), Polskich Kolei Państwowych (CS Natura Tour), KGHM Polska Miedź (Interferie).
- budownictwa mieszkaniowego: resortowe spółki budowlane (założone przez Lasy Państwowe Polskie Domy Drewniane, planowane oraz zablokowane w trakcie prac legislacyjnych powołanie spółki deweloperskiej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) powoływane były w celu zablokowania przekazania gruntów budowlanych do Krajowego Zasobu Nieruchomości, PDD nie podjęły zapowiadanej działalności deweloperskiej, poszukują gruntów pod zabudowę mieszkaniową na rynku, wbrew wcześniejszym zapowiedziom Ministerstwa Środowiska i Lasów Państwowych, że budować będą na gruntach z własnego zasobu; KZN pomimo zgromadzenia zasobu kilkuset nieruchomości nie udostępnił jak dotąd żadnej z nich na cele mieszkaniowe.
- motoryzacyjnej: projekt tworzenia pojazdu rozpoczęto od ostatniej fazy (projektowania nadwozia przez włoską pracownię Torino Design) bez studium wykonalności i zabezpieczenia zasobów technologicznych, organizacyjnych i finansowych do jego skutecznego przeprowadzenia; know-how w procesie planowania produkcji dostarczać mają zewnętrzne podmioty: niemiecki EDAG Engineering, a platforma auta zostanie kupiona prawdopodobnie od Volkswagena.
- przemysłowej: PFR przejmując udziały PESY Bydgoszcz dubluje działalność prowadzoną dotychczas przez Agencję Rozwoju Przemysłu; kryteria obejmowania udziałów i późniejszego ich zbywania pozostają wysoce niejasne; kompetencje np. w

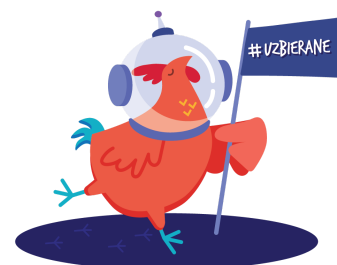
zakresie produkcji dronów są dublowane przez spółkę z udziałem PFR i Polską Grupę Zbrojeniową.

**Brak spójnej strategii powoduje, że podejmowane działania są nieefektywne, wpływają na niepowodzenie rządowych polityk publicznych oraz na brak realizacji celów zapisanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.**



Działania spółek Skarbu Państwa powinny być wpisywane w szersze ramy o charakterze makroekonomicznym oraz kierunku działania państwa. Istotnym celem nadzoru właścicielskiego powinno być poszukiwanie efektu skali i korzyści wynikających z synergii. Przykładem tego typu działania mogło być planowane od 2018 r. połączenie Alior Banku i Pekao, które wydatnie przyczyniłoby się do realizacji korzyści mających płynąć z repolonizacji sektora bankowego. Szczególnie problematyczne wydaje się odejście od strategii ekspansji regionalnej Orlenu, na rzecz budowy koncernu multienergetycznego, którego powołanie osłabi najprawdopodobniej suwerenność energetyczną kraju, utrudniając uporządkowanie aktywów w sektorze elektroenergetycznym (choćby wniesienie całości sieci dystrybucyjnej do jednego podmiotu i rozdzielenie wytwarzania od dystrybucji). Istotny potencjał, zarówno dla generowania wartości dodanej jak i budowania bezpieczeństwa obywateli, posiada rozwój branży farmaceutycznej i biotechnologicznej, która jest największym nieobecny wśród branż wspieranych przez państwo (choćby poprzez zupełne jej pominięcie przy przyznawaniu grantów z “Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki polskiej na lata 2011-2030” czy uchylanie się rządu od przyjęcia i wdrożenia Refundacyjnego Trybu Rozwojowego).

Obok braku strategicznego planowania, słabością dotychczasowych projektów aktywnej polityki właścicielskiej stanowiło ograniczenie horyzontu potencjalnych akwizycji wyłącznie do podmiotów krajowych. W celu uzyskania korzyści dla polskiej gospodarki **zasadnym powinno być poszukiwanie okazji inwestycyjnych za granicą, w szczególności w firmy tracące płynność finansową, a posiadające unikalne technologie w sektorach, które mogą przyczynić się do rozwoju kraju (energia jądrowa, OZE, motoryzacja, elektronika)** jak np. hiszpańska Abengoa (firma inżynierska i budowlana w budownictwie infrastrukturalnym, energetyce i gospodarce wodnej), która od kilku lat prowadzi proces restrukturyzacji aktywów. Tymczasem jedynym zagranicznym przedsiębiorstwem, do którego przejęcia szykowała się spółka Skarbu Państwa był Condor Air, nie wpisujący się w powyższe kryteria, choć otwierający dla LOTu niewykorzystany dotychczas potencjał obsługi lotów wakacyjnych z szeroką bazą klientów na rynku niemieckim. W poniższej tabeli zebraliśmy przykłady potencjalnych przejęć z ostatnich 10 lat, które mogły zapewnić nam wejście do branż, które rząd zidentyfikował jako szczególnie przyszłościowe (motoryzacja: Volvo, energetyka jądrowa: Westinghouse, OZE: Senvion).



Podmiot przejmowany	Kraj	Branża	Dotychczasowy właściciel	Podmiot przejmujący	Rok przejęcia	Wartość transakcji
Westinghouse	Usa	Energia jądrowa	Toshiba Company	Brookfield Business Partner	2018	4,6 mld dolarów
Senvion	Niemcy	Morskie oraz lądowe turbiny wiatrowe	Suzlon Energy	Centerbridge Partners	2015	1 mld euro
Wuxi Suntech	Chiny	Fotowoltaika	Jiangsu Shunfeng Photovoltaic Technology	Asia Pacific Resources Development Investment	2019	447 mln dolarów
General Motors	USA	Motoryzacja	General Motors	Rządy USA (60,5%), Kanady (12%), United Auto Workers (17,5%) obligatariusze (10%)	2009	59,5 mld dolarów
Chrysler	Usa	Motoryzacja	Daimler AG (ówczesny DaimlerChrysler AG)	Cerberus Capital Management (80,1%), Daimler AG (19,9%)	2009	7,45 mld dolarów
Volvo	Szwecja	Motoryzacja	Ford Motor Company	Geely Automobile	2010	1,3 mld dolarów
Opel	Niemcy	Motoryzacja	General Motors	Groupe PSA	2017	2,2 mld euro
OneWeb	UK	Satelity telekomunikacyjne	OneWeb	-	2020 ogłoszenie upadłości	-
Blackberry	Kanada	elektronika	Blackberry	Konsorcjum na czele z Fairfax Financial	2013	4,7 mld dolarów
Nokia	Finlandia	elektronika	Nokia	Microsoft	2014	5,44 mld dolarów
Motorola	USA	elektronika	Motorola Mobility	Alphabet	2011	12,5 mld dolarów

Formułowanie rekomendacji w zakresie poszczególnych sektorów gospodarki, w których Skarb Państwa prowadzi aktywną politykę właścicielską wymagałoby przeprowadzenia odrębnej analizy dla każdej branży i podmiotu. Celem niniejszego opracowania było postawienie tezy, iż w ramach nadzoru właścicielskiego zasadne jest



podejmowanie proaktywnych działań, ale o ich skuteczności może przesądzać osadzenie ich w poprawnie przygotowanych (w oparciu o zobiektywizowaną wiedzę) dokumentach strategicznych. Jednocześnie podmioty odpowiedzialne za kształtowanie zasad nadzoru właścicielskiego (w szczególności Prezes Rady Ministrów) powinny podejmować aktywne działania w celu mitygacji zagrożeń wynikających z rozlewania się na większą część gospodarki negatywnych oddziaływań zakotwiczonych w modelu środkowoeuropejskiego kapitalizmu politycznego, czyli budowania przewag konkurencyjnych w oparciu o pozaekonomiczne przesłanki (w szczególności poprzez budowanie sieci wzajemnych polityczno-biznesowych relacji). Wykorzystanie zaangażowania właścicielskiego jako narzędzia realizacji polityki państwa powinno stanowić instrument stosowany z umiarem, w kluczowych sektorach oraz dla rozwoju infrastruktury służącej dostarczaniu półproduktów czy doskonaleniu rynku (np. produkcja polipropylenu, mocznika, płyt meblowych, energii elektrycznej, paliw), jednak wyłącznie tam, gdzie próg wejścia przekracza możliwości prywatnych firm oraz bez zaburzenia konkurencyjności rynku. Polityka właścicielska stanowi wyzwanie trudne i ambitne, dlatego wymaga silnego obudowania wsparciem analitycznym oraz transparentności realizowanych planów w celu pełnego nadzoru opozycji i opinii publicznej.

Autor: Mateusz Ambrożek

Działanie sfinansowane ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030

