

Andrzej Prusek

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

FUNKCJE PAŃSTWA W TWORZENIU SEKTORÓW GOSPODARCZYCH O CHARAKTERZE NARODOWYM W WARUNKACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. Cele artykułu

Polityka przekształceń własnościowych stanowi najważniejszy człon programu rynkowej transformacji polskiej gospodarki i kluczowy instrument decydujący o długofalowym rozwoju państwa. Jednym z głównych celów zmian systemowych w tej polityce było przeprowadzenie przekształceń własnościowych zbliżających strukturę własnościową polskiej gospodarki do istniejącej w krajach wysoko rozwiniętych¹. Nadrzędnym jej celem jest stworzenie podstaw ekonomicznych do zwiększenia tempa rozwoju gospodarczego, a tym samym zmniejszenia dystansu dzielącego Polskę od krajów wysoko rozwiniętych, zwłaszcza od Unii Europejskiej². Dzięki wyższemu poziomowi rozwoju ekonomicznego stworzone zostaną warunki do podniesienia poziomu rozwoju społecznego i standardu życia polskiego społeczeństwa.

Prywatyzacja jest zarazem aktem samoograniczającym funkcje państwa w gospodarce, a zwiększającym rolę własności prywatnej. W związku z tym, a zarazem po 13 latach transformacji i ujawnieniu się wielu jej słabości, nasuwają się ważne pytania:

- Jakie jest znaczenie sektora publicznego w państwach gospodarki rynkowej i jakie są jego funkcje.
- Czy państwo winno wpływać na kształtowanie się struktury gospodarki i sterować procesami przekształceń strukturalnych w gospodarce?

¹ Zob. *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.

² Zob. *Ocena prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2002 roku*, MŚP, Warszawa 2003.

- W jakich warunkach funkcje państwa w sterowaniu przekształceniami własnościowymi i utrzymywaniu kontroli nad strategicznymi sektorami gospodarki mogą być mniejsze, a w jakiej sytuacji muszą być większe?
 - Dlaczego istnienie w gospodarce kraju sektorów lub dużych podmiotów o narodowej tożsamości jest ważne dla państwa i społeczeństwa?
 - Czy końcowej fazie prywatyzacji sektora publicznego w polskiej gospodarce oraz w warunkach integracji europejskiej kreowanie i utrzymanie dużych podmiotów o polskim charakterze jest jeszcze możliwe i celowe?
- Próba odpowiedzi na te fundamentalne pytania stanowi cel niniejszego artykułu.

2. Znaczenie i funkcje sektora publicznego w gospodarce

Państwa i narody upadają, gdy państwo staje się słabe i nie może należycie spełniać swoich funkcji gospodarczych, społecznych i polityczno-militarnych. Państwo polskie na progu XXI wieku jest słabe, gdyż nie jest w stanie należycie sprawować ważnych funkcji gospodarczych, np. restrukturyzacji strategicznych sektorów gospodarczych, a także funkcji społecznych, takich jak: system emerytalny, ochrona zdrowia, edukacja i nauka, bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa itd.

W demokratycznym państwie prawa, w którym społeczeństwo jest upodmiotowione i uwłaszczone, państwo ogranicza funkcje opiekuńcze względem społeczeństwa, tworzy zaś warunki do samodzielnej działalności gospodarczej swoich obywateli. Jest to zatem społeczeństwo gospodarujące, aktywne, przedsiębiorcze, z dużą inicjatywą gospodarczą i społeczną, traktowane jako autonomiczny podmiot. W tego typu państwie jest ono suwerenem i arbitrem, który rozsądza pojawiające się sprzeczności interesów i konflikty społeczne. Rola państwa polega na harmonizowaniu tych interesów i pojawiających się konfliktów oraz rozstrzyganiu ich z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego. Siła państwa wyraża się wtedy w zdolności do tworzenia i realizowania strategii rozwoju kraju oraz do kierowania przebiegiem procesów gospodarczych, a nie działaniem konkretnych podmiotów gospodarczych³. W tego typu państwie najwłaściwszym modelem funkcjonowania gospodarki jest model gospodarki regulowanej, nazywanej w Japonii *plan oriented market economy*. W tym modelu państwo nie zarządza gospodarką i społeczeństwem, a jego bezpośredni udział musi być wyważony i ograniczony, gdyż nie może podważać samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw ani mechanizmów rynkowych, ani też niezależnej od państwa aktywności gospodarczej i społecznej swych obywateli⁴. Otwarcie się państwa na mechanizmy autoregulacji rynkowej i decentralizację pozwalają na niezależną działalność różnych sił społecznych, czyli tworzą warunki do pluralizmu gospodarczego i politycznego.

³ Zob. Z. Sadowski, *Nowa rola państwa*, „Gospodarka Planowa” 1988 nr 2.

⁴ Zob. J. Pajestka, *Teoretyczna interpretacja polskiej reformy gospodarczej*, „Ekonomista” 1989 nr 1-2.

W odniesieniu do funkcji państwa i sektora publicznego w gospodarce można uznać za słuszną tezę, że w państwach wysoko rozwiniętych o dobrze funkcjonującej gospodarce funkcje państwa mogą być relatywnie mniejsze, natomiast w warunkach słabej gospodarki i występowania nie rozwiązanych problemów gospodarczych i społecznych funkcje państwa w gospodarce powinny być znaczne⁵. Tak więc zakres ingerencji państwa w gospodarce jest obiektywnie uzależniony od jej sytuacji ekonomicznej i społecznej.

Z tych względów całkowite ograniczenie funkcji państwa w polskiej gospodarce jest możliwe, jeśli gospodarka ta zapewni sobie międzynarodową konkurencyjność i rozwiąże najważniejsze problemy społeczne. Z drugiej strony nawet w korzystnych warunkach funkcjonowania gospodarki państwo musi spełniać szereg funkcji stabilizacyjnych, antycypacyjnych, prospektywno-planistycznych, innowacyjnych i społecznych, które warunkują utrzymanie względnie trwałego i stabilnego rozwoju gospodarczego i społecznego⁶. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że nawet one w szerokim zakresie regulują swoje gospodarki, zwłaszcza w okresach pogorszenia się koniunktury gospodarczej.

Państwo winno wycofać się z sektorów gospodarczych nie mających znaczenia strategicznego oraz nie będących monopolami naturalnymi, które mogą samodzielnie działać w warunkach konkurencji rynkowej. Powinno natomiast utrzymać kontrolę nad sektorami zmonopolizowanymi, zwłaszcza nad monopolami naturalnymi oraz mającymi strategiczne znaczenie dla państwa i gospodarki ze względu na jego bezpieczeństwo ekonomiczne, militarne i stabilizację sytuacji społeczno-politycznej.

Praktyka gospodarcza w skali światowej wskazuje, że znaczenie państwa w gospodarce wzrasta, czego wyrazem jest rosnący udział budżetów państwowych w PKB. Natomiast rozmiary sektora publicznego w gospodarce maleją, lecz nadal pozostaje on duży, zwłaszcza w sektorach infrastrukturalnych i dziedzinach gospodarki funkcjonujących na zasadach monopolu naturalnego⁷. Prywatyzacja tych sektorów w krajach Unii Europejskiej miała najczęściej charakter fragmentaryczny, nie naruszający dominującej lub kontrolnej roli państwa. Państwo w krajach UE jest też właścicielem przedsiębiorstw dużych, strategicznych dla gospodarki, zatrudniających ponad 200 tys. osób⁸. W wielu krajach UE, szczególnie w Szwecji i Francji, państwo ochrania duże firmy i sektory infrastrukturalne oraz paliwowo-energetyczne. Jest znamienne, że to właśnie te firmy państwowe z krajów UE kupowały największe polskie przedsiębiorstwa państwowe; np. France Telekom kupił

⁵ A. Prusek, *Próba oceny możliwości realizowania funkcji polskiego państwa w warunkach integracji europejskiej*, AE, Wrocław 2004.

⁶ Tamże.

⁷ D. Kostecka, *Sektor państwowy w krajach Unii Europejskiej i Polsce*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, Poznań 2003.

⁸ Tamże, s. 155.

TP SA, a transakcja ta była największą polską „prywatyzacją”. Tak więc w tym zakresie polska polityka prywatyzacyjna idzie pod prąd tendencji europejskich.

Państwa UE, chcąc zachować kontrolę nad strategicznymi przedsiębiorstwami, a jednocześnie urynkować zarządzanie nimi, stosują różne formy działań organizacyjnych, takie jak częściowa ich prywatyzacja, partnerstwo prywatno-publiczne i zawieranie umów franchisingowych na sprzedaż ich udziałów. Z drugiej strony, decydując się nawet na stopniową lub nawet całościową prywatyzację tych strategicznych sektorów gospodarki, państwa rozszerzają nad nimi pośrednią kontrolę poprzez specjalnie tworzone organy regulujące ich działalność, mające na celu przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym i ochronę interesów narodowych. Tak więc aktywność państwa w gospodarce nie maleje, lecz tylko zmieniają się jej formy. Powstaje więc stopniowo model gospodarki regulowanej, mieszanej, czyli tzw. trzeciej drogi – w której państwo spełnia strategiczne funkcje kontrolne, stabilizujące, innowacyjne oraz prospektywno-planistyczne i programujące.

W warunkach globalizacji i integracji gospodarczych powodujących narastanie konkurencji międzynarodowej państwa powinny być aktywne w podnoszeniu innowacyjności i konkurencyjności swoich gospodarek. Rozwój sektorów *new economy* będzie bowiem decydować o podnoszeniu konkurencyjności gospodarki UE, w tym również polskiej gospodarki. Wyrazem uznania znaczenia tej rosnącej roli państwa w gospodarce było uchwalenie w 2000 r. tzw. strategii lizbońskiej UE.

Spontaniczna, oddolna przedsiębiorczość jest czynnikiem ważnym, ale nie wystarczającym do proinnowacyjnych przekształceń strukturalnych w gospodarce, zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych. W tym celu niezbędna jest świadoma polityka ekonomiczna państwa, pobudzająca, a często nawet kreująca, nowoczesne, innowacyjne sektory gospodarcze⁹. Strategia rozwoju gospodarki innowacyjnej, opartej na wiedzy, wymaga dużych nakładów na naukę i badania, ale w ich wyniku nastąpią korzystne przekształcenia strukturalne w gospodarce, wzrost efektywności gospodarowania, wzrost tempa wzrostu gospodarczego i konkurencyjności gospodarki oraz stworzone zostaną nowe miejsca pracy w nowoczesnych i rozwojowych sektorach gospodarki.

3. Prywatyzacja i jej wpływ na unowocześnianie polskiej gospodarki

Prywatyzację w Polsce utożsamiano z prywatyzacją sektora publicznego, czyli tylko z jedną płaszczyzną tego procesu. Prywatyzacja zaś, rozumiana jako zwiększanie udziału sektora prywatnego w gospodarce, winna się odbywać głównie poprzez autonomiczny rozwój tego sektora. Ten główny sposób zwiększania udziału

⁹ K. Kubacka-Góral, *Rola państwa wobec wyzwań epoki nowej gospodarki*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, Poznań 2003.

sektora prywatnego w gospodarce nie musiał oznaczać konieczności całkowitej likwidacji sektora publicznego w gospodarce ani osłabiania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw publicznych. Wręcz przeciwnie – sektor publiczny winien ułatwiać państwu realizację jego funkcji zarówno ekonomicznych, jak i społeczno-politycznych. Jednocześnie sektor ten winien być restrukturyzowany w celu podnoszenia jego innowacyjności i konkurencyjności. Podzielałam pogląd B. Winiarskiego, że polityka przekształceń własnościowych mogła i powinna służyć rozwojowi i modernizacji gospodarki, lecz ta potencjalna funkcja państwa nie została uruchomiona¹⁰. Zaniechanie własnych działań restrukturyzacyjnych, chociażby cząstkowych, ale sukcesywnych, dostosowanych do narodowej polityki przemysłowej, było kardynalnym błędem polityki ekonomicznej i prywatyzacyjnej, a tym samym przekształceń strukturalnych w polskiej gospodarce¹¹. Przejądanie dochodów z prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego zamiast ich reinwestowania w nowoczesne i przyszłościowe sektory publiczne polskiej gospodarki spowodowało raczej negatywne przekształcenia struktury polskiej gospodarki, a tym samym słaby wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw.

Kapitał zagraniczny nie był zainteresowany podnoszeniem konkurencyjności przejętej w Polsce gospodarki i tworzenia sobie konkurenta wówczas, gdy nie wykorzystywał swoich możliwości produkcyjnych w kraju macierzystym. Jego głównym celem było przejęcie polskiego rynku oraz sprzedaż na nim swoich wyrobów lub usług i transferowanie zysków lub – jeszcze lepiej – nieopodatkowanych przychodów do krajów macierzystych lub rajów podatkowych. Tak właśnie z reguły postępowali w Polsce tzw. branżowi inwestorzy strategiczni. Generalnie rzecz ujmując, neoliberalna polityka prywatyzacyjna w Polsce przy bardzo ograniczonym zakresie polityki przemysłowej i rozwojowej doprowadziła do powstania syndromu trwałej niezdolności firm do konkurowania z produktami firm zachodnich oraz uwstecznienia struktury eksportu, a zwłaszcza obniżenia jego efektywności. Syntetycznym miernikiem niskiego poziomu efektywności i konkurencyjności polskiej gospodarki jest ciągły deficyt bilansu handlowego w okresie transformacji.

W Polsce w okresie transformacji systemowej nie zrealizowano żadnej centralnej koncepcji polityki przemysłowej ani też regionalnych programów podnoszenia konkurencyjności; tłumaczono się brakiem środków i niezgodnością tych działań z mechanizmami rynkowymi.

Ze względu na polskie interesy narodowe i obecny stan gospodarki, zwłaszcza po wejściu Polski do UE, konieczne jest zwiększenie funkcji państwa w gospodar-

¹⁰ B. Winiarski, *Konkurencyjność gospodarki jako wyzwanie dla polityki makroekonomicznej i regionalnej w Polsce w perspektywie europejskiej integracji*, [w:] *Polityka gospodarcza...*, s. 69 i nast.

¹¹ Tamże; S.A. Kielczewski, *Zarządzanie strategiczne w warunkach transformacji systemowej*, AE, Wrocław 2000; A. Prusek, *Prywatyzacja a konkurencyjność polskiej gospodarki*, „Wizjer Akademicki” 2001 nr 3 (Mielec).

ce połączone z zasadniczą reorientacją polityki gospodarczej i społecznej¹². Podzielam pogląd B. Winiarskiego, że w naszej dzisiejszej sytuacji gospodarczej i społecznej polityka gospodarcza państwa musi być aktywna i odejść od modelu neoliberalnego. Bez reorientacji polityki gospodarczej nie zdołamy podnieść konkurencyjności polskiej gospodarki ani rozwiązać największego problemu społecznego, jakim jest bezrobocie.

W wyniku stosowania modelu neoliberalnego w okresie transformacji nastąpiła dezindustrializacja polskiej gospodarki. Jednoznacznym dowodem tego procesu jest spadek udziału przemysłu w tworzeniu dochodu narodowego – z przeszło 50% w latach osiemdziesiątych do około 20% w 2003 r. Podzielam pogląd A. Karpińskiego, że dezindustrializacja w Polsce była przedwczesna, ekonomicznie nieuzasadniona i szkodliwa dla dynamiki gospodarczej, a zwłaszcza dla rynku pracy. Dezindustrializację należy uznać za największy błąd strategiczny polskiej transformacji¹³. W tych warunkach niemożliwe było podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki.

Szansę na uzyskanie międzynarodowej konkurencyjności miały duże polskie firmy państwowe, pod warunkiem ich wcześniejszej restrukturyzacji. Tej szansy generalnie niestety nie wykorzystaliśmy. Obecnie większość firm o strategicznym znaczeniu dla gospodarki, zwłaszcza system bankowy, stała się własnością kapitału zagranicznego. Tak więc od decyzji restrukturyzacyjnych zagranicznych korporacji finansowych i przemysłowych zależy w dużym stopniu obecny i przyszły poziom konkurencyjności „polskiej” gospodarki.

Powstaje pytanie, czy polskie firmy nie miały szans na sprostanie konkurencji ze strony firm zachodnich. Wiele zarówno dużych firm polskich, jak i całych sektorów miało w normalnych ekonomicznych warunkach funkcjonowania i ich restrukturyzacji przez państwowego właściciela realną szansę na sprostanie temu wyzwaniu. Były polskie banki, a także inne duże polskie firmy miały takie szanse dostosowania się do konkurencji międzynarodowej¹⁴. Miały one nawet strategiczną przewagę nad konkurencją – w postaci rozwiniętej sieci handlowej i wysokiego udziału w polskim rynku. Stąd też ich prywatyzacja, poza bieżącymi celami dochodowymi budżetu, nie miała uzasadnienia ekonomicznego. Reinwestowanie dochodów prywatyzacyjnych winno być regułą, która powinna skutkować restrukturyzacją państwowych przedsiębiorstw i podnoszeniem ich zdolności kompetytywnych¹⁵.

Jakie są zatem możliwości podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki? Pierwszy model zakłada, że automatycznie nastąpi rozwój i wzrost konkurencyjności części firm sektora małego biznesu i że w przyszłości wyrosną z nich „rekin konkurencyjności”. Ten oddolny proces pracy od podstaw będzie procesem długo-

¹² B. Winiarski, wyd. cyt., s. 72 i nast.

¹³ A. Karpiński, *Co dalej z przemysłem w Polsce?*, s. 79.

¹⁴ Zob. M. Olex-Szczytowski, *Kapitał narodowy*, „Gazeta Wyborcza” z 4.01.2000 r.

¹⁵ B. Winiarski, wyd. cyt.

trwałym i nie rokującym szybkich szans na powodzenie. Drugim sposobem powinno być podjęcie przez państwo polityki przekształceń strukturalnych w gospodarce, a zwłaszcza w zacofanym przemyśle. Bez tych radykalnych zmian Polska nie będzie miała możliwości osiągnięcia wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego i stopniowego zmniejszania dystansu dzielącego nas od UE. Trudno bowiem oczekiwać, że dzięki niekonkurencyjnemu przemysłowi lub tylko poprzez manipulacje parametrami polityki makroekonomicznej uda się ten fundamentalny cel osiągnąć¹⁶. Po wejściu Polski do UE konieczne jest podjęcie przez państwo strategii industrializacji i unowocześniania polskiego przemysłu¹⁷. Jest to zarazem najważniejsza droga do zmniejszania wysokiego bezrobocia, nawet wśród osób z wykształceniem wyższym. Ten drugi sposób podnoszenia konkurencyjności, przy obecnym modelu zarządzania państwem i krytycznym stanie finansów publicznych, jest bardzo trudny do realizacji, ale nie niemożliwy. Trzecim modelem podnoszenia konkurencyjności, który wydaje się najbardziej realny, będzie mariaż dwóch poprzednich, przy znacznym udziale kapitału zagranicznego w postaci BIZ, skierowanych na nowe inwestycje rozwojowe i innowacyjne.

Jedno jest pewne: bez aktywnej roli państwa i oryginalnego, a nie naśladowczego modelu polskiej gospodarki i przemysłu nie będzie możliwe znaczące podnoszenie konkurencyjności naszej gospodarki.

4. Znaczenie sektorów gospodarczych o narodowym charakterze

Strategia podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki winna polegać na prowadzeniu proinnowacyjnej polityki przemysłowej, powiązanej z tworzeniem silnych organizmów gospodarczych o polskim charakterze narodowym. Podmioty te winny mieć dominujący, kontrolny lub znaczny udział kapitału polskiego, w tym państwowego i samorządowego, statutowo zagwarantowane preferencje co do głosowania na zgromadzeniu akcjonariuszy, prawo powoływania członków zarządu i innego typu preferencje.

W warunkach globalizacji i integracji z UE szanse na podniesienie swej międzynarodowej konkurencyjności mają bowiem głównie duże firmy. Ze względu na dużą skalę ich działalności gospodarczej i zasoby finansowe stać je na inwestycje rozwojowe i restrukturyzacyjne, nakłady na badania naukowe i wdrożeniowe, wprowadzanie na rynek nowych produktów, tworzenie sieci marketingowej w kra-

¹⁶ A. Karpiński, wyd. cyt., s. 82; A. Prusek, *Polityka przemysłowa*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajferka, AE, Kraków 1999.

¹⁷ A. Prusek, *Polityka społeczno-gospodarcza Polski i prywatyzacja po integracji z UE*, „Wizjer Regionalny” z 9.03.2004 r. (Mielec); Prusek A., *Próba oceny możliwości realizowania funkcji polskiego państwa w warunkach integracji europejskiej*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwojowy polskich metropolii – szanse i bariery*, AE, Wrocław 2004.

ju i na rynkach światowych oraz na walkę konkurencyjną na rynku. W warunkach rynkowych i narastającej globalizacji prawdziwe jest hasło: „duży może więcej”, natomiast nie sprawdza się „*small is beautiful*”. Mały biznes będzie miał duże znaczenie dopiero wtedy, gdy będziemy mieli normalną strukturę gospodarczą, tj. firmy duże, średnie i małe. Firmy małe będą miały warunki do rozwoju poprzez kooperację z dużymi i średnimi firmami oraz będą mogły świadczyć różne usługi na rynku, gdyż będzie na nie popyt ze strony większych firm i ludności. Pojedyncze sukcesy biznesowe małych firm na rynkach zachodnich są godne naśladowania, lecz nie zmieniają one jeszcze długo ogólnego obrazu sytuacji gospodarczej.

Struktura własnościowa krajów UE wskazuje, że w większości z nich sektory lub podmioty o strategicznym znaczeniu dla gospodarki albo są własnością publiczną, państwową czy samorządową (komunalną), albo państwo posiada w nich pakiet kontrolny lub ma możliwość zablokowania strategicznych decyzji dzięki odpowiednim zapisom statutowym. W ten sposób państwa te zapewniają narodowy charakter czołowym sektorom swych gospodarek, a jednocześnie swoje bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne.

Poprzez totalną prywatyzację, opartą na strategicznych inwestorach zagranicznych, Polska nie tylko zbliżyła się do struktury własnościowej w krajach UE, ale nawet przekroczyła w wielu sektorach bezpieczny udział kapitału zagranicznego w gospodarce, a tym samym granice dopuszczalne z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Najbardziej widoczne jest to w sektorze bankowym w Polsce; w nim udział kapitału zagranicznego przekracza 75% kapitałów akcyjnych i 85% funduszy własnych. Przez tę sytuację państwo znacznie zmniejszyło swoje możliwości oddziaływania na gospodarkę i sterowania jej rozwojem.

Niezbędne jest zatem sporządzenie już wcześniej postulowanej tzw. mapy prywatyzacji, czyli określenie, które zasoby majątku państwowego nie powinny być prywatyzowane, a które tylko częściowo lub w ograniczonym zakresie. W tej mapie prywatyzacji powinna się wyrażać ochrona strategicznych interesów polskiego państwa oraz zabezpieczone możliwości prawidłowej realizacji zadań publicznych państwa w sferach gospodarczej i społecznej.

Sektor publiczny w gospodarce winien spełniać – oprócz osiągania własnych celów ekonomicznych – również ważne funkcje w zakresie partnerstwa prywatno-publicznego, a niektóre podmioty powinny sprawować funkcje społeczne i realizować swoje misje. W związku z integracją z UE zachodzi konieczność wykorzystania doświadczeń krajów członkowskich w zakresie zasad, zadań, sposobów funkcjonowania oraz zarządzania sektorem państwowym w gospodarce.

Wzorując się na krajach wysoko rozwiniętych UE, w toku dalszej prywatyzacji i restrukturyzacji polskiej gospodarki należy zachować dominację lub kontrolę państwową w sektorach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i społeczeństwa, w tym zwłaszcza ubezpieczeniowym, energetycznym i paliwowym, oraz w innych polskich sektorach rozwojowych i innowacyjnych tzw. wysokiej szansy, wytypo-

wanych przez politykę przemysłową. W celu zapewnienia tym sektorom możliwości konkurowania w warunkach rynkowych i integracji europejskiej należy wcześniej przeprowadzić restrukturyzację podmiotów każdego z tych sektorów, a następnie ich konsolidację. Pionowa i horyzontalna konsolidacja tych podmiotów może pozwolić na stworzenie dużych i silnych ekonomicznie polskich grup kapitałowych, zdolnych do konkurowania na rynku światowym.

Wielu ekspertów i praktyków działających w strategicznych sektorach gospodarki w Polsce i krajach UE wskazuje na potrzebę, a nawet konieczność utworzenia zintegrowanych pionowo i poziomo narodowych koncernów w tych sektorach, na wzór krajów UE, zwłaszcza Francji i Niemiec¹⁸. W warunkach pełnego otwarcia polskiego rynku dla koncernów zagranicznych, bardzo często będących firmami państwowymi, dzielenie polskich firm zamiast ich łączenia nie miało uzasadnienia merytorycznego i przynosiło tylko szkody.

Według opinii M. Olexa-Szczytowskiego w sektorze bankowym, przemyśle spożywczym, produkcji i przesyłce energii elektrycznej oraz gazu, ciężkiej chemii, przemyśle obronnym, budownictwie przemysłowym i wśród producentów materiałów budowlanych funkcjonują jeszcze firmy, z których możemy jeszcze stworzyć konkurencyjne w skali międzynarodowej firmy o polskiej tożsamości narodowej¹⁹. Przy tym dbanie o tzw. tożsamość narodową firm nie oznacza zarazem awersji do kapitału zagranicznego. W tych strategicznych sektorach część dużych i prężnych podmiotów gospodarczych lub grup kapitałowych winna mieć tożsamość narodową, tzn. dominujący lub znaczny udział kapitału polskiego, polski zarząd oraz siedzibę centrali w Polsce. Podobnie dzieje się w całym świecie, czego dowodem jest to, że większość dużych firm działających globalnie ma, mimo przewagi kapitału zagranicznego, tożsamość narodową. Dlaczego tożsamość narodowa firm jest tak ważna? W kraju rodzimym, w którym jest centrala firmy, rozwijana jest główna działalność firmy i są dokonywane największe inwestycje innowacyjne, a więc tworzone są miejsca pracy wymagające zatrudnienia osób z wykształceniem wyższym, o dużej wydajności pracy i dochodach. Firmy te płacą w swoim kraju największe podatki i tworzą znaczne dochody budżetu państwa. Firma matka inwestująca za granicą kreuje jednocześnie eksport swoich wyrobów na obce rynki do spółek zależnych, poprawiając bilans handlowy i płatniczy swego kraju. Jednocześnie gromadzi kapitał rozwojowy z transferowanych do centrali dywidend.

Nie bez znaczenia jest również kwestia tzw. morale gospodarczego społeczeństwa. Posiadanie przez kraj sektorów dobrze sprawdzających się w warunkach konkurencji międzynarodowej stwarza poczucie narodowej dumy i wiary we własne siły oraz przeciwdziała emigracji kadr najwyższej wykształconych i przedsiębiorczych.

¹⁸ Zob. M. Olex-Szczytowski, *Kapitał narodowy*, „Gazeta Wyborcza” z 4.01.2000 r.; P. Głowacki, *Przygotowanie do konkurencji*, „Rzeczpospolita” z 20-21.12.2003 r.

¹⁹ Zob. M. Olex-Szczytowski, wyd. cyt.

W wyniku prowadzenia ultraliberalnej polityki prywatyzacyjnej Polska została w znacznej części zdominowana przez kapitał zagraniczny, co doprowadziło do peryferyzacji polskiej gospodarki. Lwia część polskiej gospodarki stała się „gospodarką zależną lub oddziałów”, całkowicie uzależnioną od swych zagranicznych właścicieli.

5. Przewidywany zakres narodowych sektorów o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki

W celu zachowania resztek narodowej autonomii ekonomicznej państwo powinno zachować kontrolę nad pozostałymi po prywatyzacji bankami polskimi. Skarb Państwa ma bowiem bezpośredni nadzór tylko nad trzema bankami, a mianowicie nad Powszechną Kasą Oszczędności Bank Polski SA (PKO BP SA), największym pod względem kapitałów oraz liczbą oddziałów i klientów bankiem w Polsce, nad Bankiem Gospodarki Żywnościowej SA (BGŻ SA) oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego SA (BGK SA). Pośrednio Skarb Państwa sprawuje kontrolę nad trzema bankami: Bankiem Ochrony Środowiska SA (BOŚ SA) za pośrednictwem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz funduszy wojewódzkich, Bankiem Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA (BISE SA) – poprzez udziały w Agencji Rozwoju Przemysłu SA – oraz Bankiem Pocztowym SA, kontrolowanym przez Poczta Polską.

Sejm RP, zaniepokojony zbyt dużym udziałem kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym oraz zbyt daleko idącym działaniem MŚP, podjął 10 maja 2000 r. uchwałę w sprawie kierunków prywatyzacji PKO BP SA oraz BGŻ SA. Stanowi w niej, że „interes gospodarczy i społeczny Polski wymaga, aby dalsza prywatyzacja banków, w tym PKO BP i BGŻ, przebiegała w sposób zgodny z intencją społeczeństwa i Sejmu RP oraz w sposób zabezpieczający polską rację stanu”. W ten sposób Sejm RP słusznie zwiększył kontrolę nad działaniami rządów i MŚP w zakresie prywatyzacji. W strategii rządowej dotyczącej banków podporządkowanych bezpośrednio lub pośrednio Skarbowi Państwa²⁰ zakłada się zachowanie kontroli nad tymi bankami przez utrzymanie kontrolnego pakietu akcji lub odpowiednich zapisów statutowych, gwarantujących tę kontrolę. Zachowanie kontroli państwa nad tymi bankami nie wyklucza częściowej ich prywatyzacji, ale z reguły bez inwestora strategicznego oraz z dużym udziałem polskich podmiotów gospodarczych i obywateli.

Niezbędne jest również zachowanie narodowego charakteru największego w Polsce ubezpieczyciela, tj. grupy kapitałowej PZU SA. W 2002 r. PZU SA posiadało 55,9% udziału w rynku ubezpieczeń majątkowych, a PZU Życie SA – 49,5% udział w rynku ubezpieczeń na życie oraz 16,3% na rynku ubezpieczeń emerytalnych. Zysk netto Grupy PZU osiągnął w 2002 r. poziom 1240 mln złotych, podczas gdy zysk netto całego rynku ubezpieczeniowego wyniósł około 1500 mln zł. Tak

²⁰ Zob. *Zarys strategii wobec banków z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa na tle sektora bankowego w Polsce*, „MŚP” z 4.06.2002 r.

więc Grupa PZU posiadała 82% udział w zysku całego rynku ubezpieczeniowego, co świadczy o jej dominującej pozycji na polskim rynku ubezpieczeniowym. W 2002 r. wartość lokat Grupy PZU wyniosła 27 426,3 mln zł, z czego ponad 80,0% ulokowane było w obligacje skarbowe. To powoduje, że Grupa PZU ma bardzo duże znaczenie na polskim rynku kapitałowym i w dużym stopniu pomaga państwu w finansowaniu deficytu budżetowego i innych ważnych celów społecznych i gospodarczych. Ze względu na dominującą pozycję Grupy Kapitałowej PZU na polskim rynku ubezpieczeniowym Rada Ministrów podjęła 2 kwietnia 2002 r. decyzję o potrzebie zachowania przez Skarb Państwa kontroli nad PZU SA oraz wyraziła zgodę na zmianę strategii jej prywatyzacji przez zbycie na rzecz Eureko BV 21% jej akcji w trybie oferty publicznej, czyli po wprowadzeniu PZU SA na warszawskiej GPW. Kolejna uchwała Sejmu z 10 września 2004 r. w sprawie założeń prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw ważnych z punktu widzenia strategicznych interesów RP określa, że sprzedaż akcji PZU SA należących do Skarbu Państwa musi uwzględniać strategiczne interesy RP. Obecnie, tj. 5 stycznia 2005 r. Sejm RP powołał Komisję Sejmową do oceny nieprawidłowości przy prywatyzacji Grupy Kapitałowej PZU, co jednocześnie wstrzymuje jej dalszą prywatyzację.

Sektor energetyczny ma bardzo duży wpływ na konkurencyjność kosztową każdej gospodarki, a zwłaszcza polskiej, ze względu na duży jej potencjał i relatywnie niskie koszty wytwarzania energii elektrycznej, oparte na węglu brunatnym. Polityka rządu w stosunku do tego sektora przewiduje utrzymanie części jego potencjału w celu zachowania bezpieczeństwa energetycznego państwa. W sektorze wytwórczym energetyki grupa kapitałowa BOT (Bełchatów – Opole – Turów) pozostanie pod kontrolą Skarbu Państwa ze względu na bezpieczeństwo energetyczne państwa. W sferze przesyłu elektroenergetycznego przewiduje się, że Polskie Sieci Elektroenergetyczne – główny operator systemu przesyłowego w Polsce – pozostaną własnością Skarbu Państwa i nie będą prywatyzowane. W sektorze dystrybucyjnym energetyki przewiduje się konsolidację i restrukturyzację spółek dystrybucyjnych, a następnie ich prywatyzację po zakończeniu prywatyzacji firm sektora wytwórczego. Z tego powodu prywatyzacja STOEN SA została przez NIK oceniona negatywnie²¹.

Sektor gazowniczy również jest sektorem o znaczeniu strategicznym dla gospodarki, gdyż warunkuje bezpieczeństwo energetyczne kraju w zakresie ciągłości dostaw gazu dla odbiorców gospodarczych i gospodarstw domowych. Dlatego bezpieczeństwo dostaw gazu po uzasadnionych cenach jest jednym z priorytetowych celów restrukturyzacji tego sektora w Polsce²². Drugim celem strategicznym

²¹ Prywatyzacja STOEN SA została przez NIK (Informacja nr 178/2003) uznana za przedsięwzięcie łamiące zasady polityki energetycznej państwa, strategii gospodarczej rządu i innych państwowych aktów prawnych.

²² Zob. *Program restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA*, Skarb Państwa, „MŚP” z 13.08.2002 r.

jest stworzenie mu warunków do stabilnego rozwoju i poprawy swojej konkurencyjności w warunkach integracji europejskiej. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, będące firmą znajdującą się pod kontrolą kapitałową państwa, będzie prowadzić działalność związaną z przesyłem gazu i jego magazynowaniem oraz handel hurtowy gazem, a także będzie obsługiwało kontrakty długoterminowe. Przewiduje się jego częściową prywatyzację na giełdzie. Zakłada się też prywatyzację jej spółek dystrybucyjnych oraz zajmujących się poszukiwaniami gazu i ropy.

Procesy przekształceń strukturalnych i prywatyzacji w sektorze paliwowo-naftowym oraz sektorze wielkiej syntezy chemicznej mają być ze sobą powiązane, gdyż sektor petrochemiczny jest podstawową bazą surowcową wielkiej chemii.

Rządowy program²³ przewiduje wzmocnienie pozycji rynkowej i możliwości rozwoju sektora paliwowo-naftowego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju z jednoczesnym zachowaniem interesów polskich konsumentów. Program zakłada pozostawienie w rękach państwa spółki infrastrukturalnej tego sektora (PERN SA) oraz spółki posiadającej strategiczne zapasy paliw (Naftobaza sp. z o.o.). Zakłada się również możliwość istnienia jednego lub dwóch ośrodków produkcyjno-handlowych. W sektorze paliwowym działają obecnie dwie grupy kapitałowe, w których Skarb Państwa ma znaczne udziały, a mianowicie PKN Orlen SA oraz LOTOS SA. PKN Orlen SA ma pełnić funkcję środkowoeuropejskiego koncernu paliwowego, zdolnego do konkurencji na tym rynku z koncernami międzynarodowymi. Planuje on ekspansję na rynki sąsiednich krajów poprzez udział w prywatyzacji czeskiego Unipetrolu i być może węgierskiego MOL-a. Zakupił on już sieć stacji benzynowych we wschodnich Niemczech. Możliwe jest też połączenie PKN Orlen SA oraz LOTOS-u SA w celu dalszego wzmocnienia pozycji rynkowej tego koncernu naftowego o polskim charakterze narodowym, chociaż z dominującym kapitałem prywatnym.

Programy rządowe w sektorze chemicznym²⁴ zakładają podniesienie rangi tego sektora w polskiej gospodarce i przywrócenie mu długookresowej zdolności do konkurencji na rynkach europejskim i światowym. Przewiduje się wniesienie do Nafty Polskiej SA następujących dużych zakładów chemicznych: ZA w Puławach, ZA w Tarnowie, ZA w Kędzierzynie, ZA Police, Zakładów Chemicznych Organika – Sarzyna oraz ZCh ZACHEM w Bydgoszczy. Są jeszcze inne koncepcje konsolidacji sektora ciężkiej chemii. PKN ORLEN SA zamierza powiązać się kapitałowo z firmami sektora chemicznego ze względu na współzależności produkcyjno-kooperacyjne oraz słabszy obecnie stan finansowy tych firm²⁵.

Państwo winno również pobudzać powstawanie sektorów o narodowym charakterze w innych dziedzinach gospodarki – tych, które mają kompetytywną prze-

²³ Zob. *Program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego z dnia 24.9.2002*, Skarb Państwa, 2002.

²⁴ *Strategia dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 roku*, a w niej *Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej z dnia 4.06.2002 roku*, Skarb Państwa, 2002.

²⁵ Zob. A. Michalski, *Alternatywa dla paliw*, „Rzeczpospolita” z 13.01.2004 r.

wagę nad konkurencją zagraniczną. Do tych sektorów należy zaliczyć np. przemysł miedziowy, sektor produkcji ołowiu i srebra, przemysł farmaceutyczny, szereg branż przemysłu spożywczego, przemysłu materiałów budowlanych, budownictwa mieszkaniowego, przemysłowego i komunalnego itd. Niezależnie od tego państwo winno stymulować lub nawet bezpośrednio kreować nowe sektory innowacyjne stanowiące o przyszłości kraju np. energetykę atomową.

Rozwój sektorów o narodowym charakterze warunkuje stabilizację ekonomiczną kraju, osiągnięcie równowagi budżetowej i płatniczej oraz stworzenie nowych miejsc pracy, a tym samym stopniowe rozwiązanie problemów bezrobocia.

6. Wnioski końcowe

Możliwości dalszego rozwoju Polski i rozwiązanie jej strategicznych problemów ekonomicznych i społecznych oraz stopniowe osiągnięcie poziomu rozwoju krajów UE jest uwarunkowane następującymi przesłankami:

- Polityka społeczno-ekonomiczna Polski musi dokonać zasadniczej reorientacji z neoliberalnej na socjaldemokratyczną o narodowym charakterze.
- Wzmocnione muszą zostać pozycja i funkcje państwa w gospodarce oraz planowanie, programowanie i budżetowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego, będące standardem w UE.
- Aktywne państwo musi mieć duży wpływ na kształtowanie i kreowanie struktury gospodarczej i jej przekształceń strukturalnych.
- Niezwykle ważne jest zachowanie istniejących i tworzenie nowych dużych sektorów gospodarczych o charakterze narodowym, mających determinować konkurencyjność polskiej gospodarki.
- Polska ma jeszcze możliwości kreowania dużych sektorów gospodarczych o narodowym charakterze, mogących zapewnić w ramach integracji europejskiej stabilizację i dalszy rozwój społeczno-ekonomiczny kraju.
- Kontynuowanie obecnego ultraliberalnego modelu gospodarczego i społecznego utrudni Polsce, moim zdaniem, proces integracji z UE i nie rozwiąże najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych.

Literatura

1. Głowacki P., *Przygotowanie do konkurencji*, „Rzeczpospolita” z 20-21.12.2003 r.
2. Karpiński A., *Co dalej z przemysłem w Polsce?*, s. 79.
3. Kiełczewski S.A., *Zarządzanie strategiczne w warunkach transformacji systemowej*, AE, Wrocław 2000.
4. Kostecka D., *Sektor państwowy w krajach Unii Europejskiej i Polsce*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, Poznań 2003.

5. Kubacka-Góral K., *Rola państwa wobec wyzwań epoki nowej gospodarki*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, Poznań 2003.
6. Michalski A., *Alternatywa dla paliw*, „Rzeczpospolita” z 13.01.2004 r.
7. *Ocena prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2002 roku*, MSP, Warszawa 2003.
8. Olex-Szczytowski M., *Kapitał narodowy*, „Gazeta Wyborcza” z 4.01.2000 r.
9. Pajestka J., *Teoretyczna interpretacja polskiej reformy gospodarczej*, „Ekonomista” 1989 nr 1-2.
10. *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.
11. *Program restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA*, Skarb Państwa, „MŚP” z 13.08.2002 r.
12. *Program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego z dnia 24.9.2002*, Skarb Państwa, 2002.
13. Prusek A., *Próba oceny możliwości realizowania funkcji polskiego państwa w warunkach integracji europejskiej*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwojowy polskich metropolii – szanse i bariery*, AE, Wrocław 2004.
14. Prusek A., *Polityka przemysłowa*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajferek, AE, Kraków 1999.
15. Prusek A., *Polityka społeczno-gospodarcza Polski i prywatyzacja po integracji z UE*, „Wizjer Regionalny” z 9.03.2004 (Mielec).
16. Prusek A., *Próba oceny możliwości realizowania funkcji polskiego państwa w warunkach integracji europejskiej*, AE, Wrocław 2004.
17. Prusek A., *Prywatyzacja a konkurencyjność polskiej gospodarki*, „Wizjer Akademicki” 2001 nr 3 (Mielec).
18. Sadowski Z., *Nowa rola państwa*, „Gospodarka Planowa” 1988 nr 2.
19. *Strategia dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 roku*, a w niej *Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Sektora Wielkiej Syntezy Chemicznej z dnia 4.06.2002 roku*, Skarb Państwa, 2002.
20. Winiarski B., *Konkurencyjność gospodarki jako wyzwanie dla polityki makroekonomicznej i regionalnej w Polsce w perspektywie europejskiej integracji*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, Poznań 2003.
21. *Zarys strategii wobec banków z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa na tle sektora bankowego w Polsce*, „MŚP” z 4.06.2002 r.

STATE FUNCTIONS IN THE FIELD OF ECONOMIC SECTORS FORMATION IN THE REALM OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The purpose of this article is description of the Polish state functions within the creation of economic sectors of national character in order to increase competitiveness and make opportunities of solving most important economic and social problems.