

Krzysztof KRZYWDZIŃSKI*

DECENTRALIZACJA NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD SPÓLKAMI SKARBU PAŃSTWA W POLSCE

DOI: 10.21008/j.0239-9415.2022.085.07

W wyniku likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa, która nastąpiła 31 grudnia 2016 r., nadzór właścicielski nad 432 spółkami Skarbu Państwa, dotychczas sprawowany przez to ministerstwo, został przekazany 10 ministrom. Zmiana ta oznaczała decentralizację nadzoru właścicielskiego w Polsce. W ciągu kolejnych 5 lat następowały liczne, istotne zmiany organów i podmiotów nadzorujących poszczególne spółki Skarbu Państwa. Celem artykułu jest odpowiedzenie na pytanie, czy decentralizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa oraz liczne zmiany organów i podmiotów nadzorujących poszczególne spółki dokonane w latach 2017-2021 przyczyniły się do poprawy jego efektywności. Krytyczna analiza wprowadzanych regulacji prawnych i piśmiennictwa związanego z tematyką artykułu prowadzi do wniosku, że decentralizacja nadzoru właścicielskiego oraz liczne zmiany regulacji prawnych dotyczące umiejscowienia organów nadzorujących spółki Skarbu Państwa w strukturach państwa nie przyczyniły się do poprawy jego efektywności, gdyż nie wynikały z przesłanek merytorycznych. Wniosek ten wynika z faktu, że zarówno przed decentralizacją nadzoru właścicielskiego, jak i w czasie wprowadzania zmian nie wdrożono odpowiednich narzędzi do ich oceny, m.in. raportu z funkcjonowania spółek Skarbu Państwa wraz z ich wyceną. Rzeczywiste powody wprowadzanych zmian miały charakter polityczny i wynikały z walki politycznej poszczególnych frakcji wewnątrz koalicji rządzącej pragnących nadzorować jak największą liczbę spółek Skarbu Państwa i czerpać z tego odpowiednie korzyści polityczne. W związku z tym ostateczna ocena wprowadzonych zmian jest negatywna.

Słowa kluczowe: spółki Skarbu Państwa, nadzór właścicielski, Ministerstwo Aktywów Państwowych

* Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów Przedsiębiorstw.
ORCID: 0000-0002-0411-887X.

1. WPROWADZENIE

Przedsiębiorstwa publiczne odgrywają istotną rolę w gospodarkach wielu krajów ze względu na ich znaczący udział w całkowitej produkcji i zatrudnieniu. W statystyce Forbes Global 2000 z 2011 r. aż 204 z 2000 przedsiębiorstw to przedsiębiorstwa publiczne¹. Szacuje się, że te 2000 podmiotów będących spółkami dominującymi miało 330 000 spółek zależnych. Przychody ze sprzedaży wszystkich 204 przedsiębiorstw publicznych wyniosły w latach 2010-2011² 3,6 biliona USD, czyli ponad 10% przychodów wszystkich 2000 spółek. Wartość ta odpowiadała prawie 6% światowego dochodu narodowego brutto (ang. *gross national income*), a wartość rynkowa wynosząca 4,9 biliona USD – prawie 11% kapitalizacji wszystkich notowanych na świecie akcji.

Z ogólnej liczby 2000 badanych spółek 1500 pochodziło z krajów OECD, z czego 41, czyli 3%, to przedsiębiorstwa publiczne. Wśród krajów OECD największy udział (100%) przedsiębiorstw publicznych z danego kraju w stosunku do wszystkich badanych przedsiębiorstw z tego kraju zanotowano w Czechach (jedyna spółka na liście to przedsiębiorstwo publiczne) oraz w Polsce (wszystkie 6 spółek to przedsiębiorstwa publiczne). Brak przedsiębiorstw publicznych w stosunku do ogólnej liczby spółek z danego kraju zanotowano m.in. w Australii, Hiszpanii, Kanadzie, Luksemburgu, Danii, Chile, Izraelu, Japonii czy Portugalii. W przypadku krajów BRIC na 260 spółek w Global Forbes 2000 aż 123 (47%) to przedsiębiorstwa publiczne. Najmniej było ich w RPA (6%), najwięcej (60%) w Indonezji (Kowalski et al., 2013).

W Polsce udział państwa w gospodarce jest ciągle wysoki pomimo transformacji gospodarki i procesów prywatyzacyjnych trwających od ponad 30 lat. W momencie likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa, która nastąpiła 31 grudnia 2016 r., sprawowało ono nadzór nad 432 spółkami. Nie jest to jednak pełna lista spółek Skarbu Państwa, gdyż powyższy wykaz nie zawiera podmiotów działających na podstawie przepisów szczegółowych, spółek zależnych wchodzących w skład grup kapitałowych, takich jak PKN Orlen SA, Polska Grupa Zbrojeniowa SA, KGHM SA czy PGE Polska Grupa Energetyczna SA oraz podmiotów, w których udziały mają spółki należące do Skarbu Państwa. W skład grup kapitałowych wchodzi od kilku do kilkudziesięciu spółek. Przykładowo największa pod względem przychodów ze sprzedaży

¹ Zgodnie z polską wersją dokumentu wydanego przez OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises z 2005 r. przetłumaczoną przez Ministerstwo Skarbu Państwa jako Wytyczne dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych określenie *state-owned enterprises* przetłumaczone zostało jako przedsiębiorstwo publiczne. Przedsiębiorstwo publiczne to jakakolwiek jednostka będąca firmą, w której państwo (rząd) działa jak właściciel. Mogą to być spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka komandytowa czy też inne jednostki ustanowione osobnymi przepisami z osobowością prawną, jeśli jej cele i zakres działania mają charakter ekonomiczny w całości lub w większości (OECD, 2005).

² Spółki mogą mieć inny niż kalendarzowy rok finansowy.

polska grupa kapitałowa, PKN Orlen SA, w 2020 r. składała się z 48 spółek, które miały udziały w kolejnych 69 spółkach (PKN Orlen, 2020). Niestety nie są publikowane przez organy rządowe wykazy spółek Skarbu Państwa, w których ma on udziały pośrednie poprzez spółki, w których ma udziały bezpośrednie. Przykładowo Skarb Państwa ma 100% udziałów w spółce PKP SA, która ma 33,01% udziałów w spółce giełdowej PKP Cargo SA. Innym przykładem jest Agencja Rozwoju Przemysłu SA, której właścicielem 100% akcji jest Skarb Państwa. Spółka ta ma udziały m.in. w następujących spółach giełdowych: Fabryka Obrabiarek RAFAMET SA (47,25%), Trakcja PRKiI SA (18,64%) oraz Zakłady Chemiczne Police SA (13,13%). W tej ostatniej spółce Skarb Państwa miał 7,47% udziałów, a Grupa Azoty SA (33% udziałów w tej spółce ma Skarb Państwa) – 62,86% udziałów (Bankier.pl, 2021). Kolejnym przykładem spółek z bezpośrednim udziałem Skarbu Państwa, które są właścicielami udziałów w innych spółkach, jest Polska Grupa Górnicza SA i jej akcjonariusze. Skarb Państwa ma tylko 0,00003% udziału w PGG SA (1 akcję), ale inne spółki z bezpośrednim udziałem Skarbu Państwa mają następujące udziały w PGG SA: Polski Fundusz Rozwoju SA – 7,66%; Enea SA – 7,66%; Energa Kogeneracja sp. z o.o. – 15,32%; Towarzystwo Finansowe Silesia sp. z o.o. – 15,32%; PGNiG Termika SA – 20,42%; Węglokoks SA – 18,30%; PGE GiEK SA – 15,32% (PGG SA, 2020). Uwzględniając powyższe wyliczenia, można szacować, że spółek z udziałem Skarbu Państwa jest ponad 700 (Szymański, 2020).

Znaczenie spółek Skarbu Państwa w polskiej gospodarce jest bardzo duże. W 2018 r. wśród 15 największych pracodawców w kraju było aż 11 spółek Skarbu Państwa, które zatrudniały łącznie ponad 400 tys. osób. Wpływy z podatku dochodowego CIT w 2018 r. od 15 największych spółek Skarbu Państwa wyniosły łącznie 10 mld zł, co stanowiło 22% wszystkich wpływów z CIT do budżetu państwa. Wartość nakładów inwestycyjnych spółek Skarbu Państwa notowanych na GPW w Warszawie w 2019 r. przekroczyła 37 mld zł, co stanowiło 70% łącznych nakładów inwestycyjnych spółek giełdowych (Puls Biznesu, 2020). Wśród spółek Skarbu Państwa aż 19 to grupy kapitałowe (m.in. PKN Orlen, PGNiG, PGE, Lotos czy PZU) osiągające roczne obroty o wartości ponad 5 mld zł (Biznes Newseria, 2020).

Duża liczba spółek Skarbu Państwa oraz ich istotny wpływ na polską gospodarkę powodują, że jakość nadzoru właścicielskiego nad nimi bezpośrednio wpływa na efektywność ich funkcjonowania oraz pośrednio na wyniki całej polskiej gospodarki. Jedną z charakterystyk nadzoru właścicielskiego jest przyjęty przez państwo model nadzoru właścicielskiego zdefiniowany w zależności od umiejscowienia organu lub podmiotów nadzorujących spółki Skarbu Państwa w strukturach państwa.

Celem artykułu jest analiza i ocena decyzji o decentralizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa w Polsce oraz późniejszych zmian organów i podmiotów nadzorujących poszczególne spółki. Chcąc uzyskać odpowiedź na pytanie, czy decentralizacja nadzoru właścicielskiego, jak i jego zmiany w ramach już zdecentralizowanego modelu miały pozytywny wpływ na jego efektywność, sformułowano następującą hipotezę: decentralizacja nadzoru właścicielskiego w styczniu 2017 r. oraz liczne zmiany organów i podmiotów nadzorujących poszczególne

spółki Skarbu Państwa w latach 2017-2021 nie poprawiły efektywności nadzoru właścicielskiego w Polsce, gdyż nie były oparte na przesłankach merytorycznych.

2. ZAŁOŻENIA METODYCZNE BADAŃ

2.1. Modele nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami publicznymi na świecie

Nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami publicznymi (ang. *state-owned enterprises* – SOE's) może być prowadzony przy wykorzystaniu różnych modeli zdefiniowanych w zależności od umiejscowienia organu lub podmiotów nadzorujących je w strukturach państwa. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego, czyli wykonywanie „funkcji właścicielskich”, oznacza posiadanie przez dany organ lub podmiot możliwości wykonywania następujących czynności właścicielskich: powoływanie rad dyrektorów (rad nadzorczych w systemie dwupoziomowym), ustalanie i monitorowanie celów działania przedsiębiorstw publicznych oraz wykonywanie praw, w tym głosowania z akcji spółki w imieniu rządu (OECD, 2018).

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), analizując modele nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami publicznymi w 31 krajach, zdefiniowała 5 modeli: scentralizowany, podwójny (ang. *dual model*), dwutorowy (ang. *twin track model*), agencji koordynującej (ang. *coordinating agency model*) oraz zdecentralizowany (OECD, 2018, s. 32-35). Modele te dotyczą przedsiębiorstw publicznych prowadzących działalność gospodarczą i funkcjonujących w otoczeniu konkurencyjnym. Nie dotyczą zatem przedsiębiorstw publicznych, których głównym zadaniem jest realizacja celów polityki publicznej, czyli nieprowadzących działalności o charakterze ekonomicznym nastawionym na osiągnięcie zysków.

W modelu scentralizowanym funkcjonującym w połowie analizowanych przez OECD krajów nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami publicznymi jest prowadzony przez jeden organ państwowy (ministra, agencję lub inny podmiot, np. spółkę). Model ten daje możliwość prowadzenia spójnej polityki właścicielskiej w przedsiębiorstwach publicznych oraz wprowadza jasne zasady odpowiedzialności przedsiębiorstwa wobec rządu. Do krajów stosujących taki model można zaliczyć m.in. Chiny, Finlandię, Francję, Koreę, Szwecję i Słowenię. Według OECD model nadzoru właścicielskiego zbliżony do modelu centralnego funkcjonuje w Chile, na Węgrzech, w Norwegii, Holandii, Hiszpanii, Polsce³, Afryce Południowej i Rosji.

³ Według autora scentralizowany model nadzoru właścicielskiego funkcjonował w Polsce do końca 2016 r., czyli do dnia likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa. Dokument OECD został opublikowany w 2018 r. i nie uwzględnia wszystkich zmian w nadzorze właścicielskim na spółkami Skarbu Państwa w Polsce opisanych w dalszej części artykułu.

W modelu podwójnym (ang. *dual model*) funkcjonującym w 7 analizowanych krajach odpowiedzialność za nadzór nad przedsiębiorstwami publicznymi jest dzielona pomiędzy ministra branżowego i ministra „centralnego”, którym najczęściej jest minister finansów lub minister skarbu odpowiedzialny za wyniki finansowe i realizację celów rządowych. Główną zaletą tego modelu jest podział na regulatora i nadzorującego przedsiębiorstwo. Z kolei jego wadami jest rozmywanie odpowiedzialności pomiędzy ministrami oraz ryzyko pogorszenia działań kierownictwa przedsiębiorstw, a tym samym i przedsiębiorstwa, w wyniku podwójnego nadzoru. Model ten funkcjonuje w Brazylii, Czechach, Estonii, Niemczech, we Włoszech, w Nowej Zelandii i Szwajcarii.

Kolejny z wymienionych modeli, model dwutorowy (ang. *twin track model*), występuje w Belgii i Turcji. Podobny jest do modelu scentralizowanego, z tą różnicą, że przedsiębiorstwa publiczne są podzielone na 2 grupy i są nadzorowane przez 2 różne instytucje rządowe. W Belgii spółka Federal Holding and Investment Company, kontrolowana przez rząd, nadzoruje prawie wszystkie przedsiębiorstwa publiczne oprócz 5 spółek (SNCB, Infrabel, bPost, Belgocontrol i Proximus), które są nadzorowane przez rząd. Spółki Infrabel i bPost są również częściowo nadzorowane przez Federal Holding and Investment Company. W Turcji agencja rządowa, Administracja Prywatyzacyjna (The Privatization Administration, PA), nadzoruje przedsiębiorstwa publiczne rozważane do prywatyzacji, podczas gdy Podsekretariat Skarbu (Undersecretariat of the Treasury) – wszystkie przedsiębiorstwa publiczne, które nie zostały jeszcze poddane prywatyzacji.

W modelu agencji koordynującej (ang. *coordinating agency model*) występującym w 5 analizowanych krajach, w tym w Izraelu, Indiach, na Łotwie i Litwie, wyspecjalizowana jednostka rządowa pełni funkcję agencji koordynującej o charakterze doradczym, której najważniejszym zadaniem jest monitorowanie wyników przedsiębiorstw publicznych. Ograniczone zadania agencji w połączeniu z dużą autonomią ministerstw powodują, że model ten przypomina model zdecentralizowany.

W ostatnim z wymienionych modeli, modelu zdecentralizowanym, występującym w 3 analizowanych krajach, tj. w Argentynie, Meksyku i Kolumbii, nadzór nad przedsiębiorstwami publicznymi jest sprawowany przez wielu ministrów z bardzo ograniczoną koordynacją przez tzw. centrale, np. rząd. Zaletą takiego modelu jest fakt, że najczęściej nadzór jest wykonywany przez ministra odpowiedzialnego za daną branżę gospodarki, który jest specjalistą w danej dziedzinie. Wadą tego modelu jest niejasne oddzielenie funkcji nadzorczych od funkcji regulacyjnych, jeśli nadzór sprawowany jest przez ministra będącego jednocześnie regulatorem danej branży gospodarki. Ponadto istnieje bardzo duże ryzyko wpływania na decyzje operacyjne poszczególnych przedsiębiorstw przez danego ministra. Jest to model szeroko rozpowszechniony w Ameryce Łacińskiej (Blume, 2012, s. 4-5).

Zgodnie z wytycznymi OECD wykonywanie funkcji właścicielskich przez państwo powinno być wyraźnie umiejscowione w administracji, scentralizowane w jednym podmiocie lub – jeśli nie jest to możliwe – wykonywane przez podmiot koordynujący. Organ wykonujący funkcje właścicielskie powinien mieć wystarczające

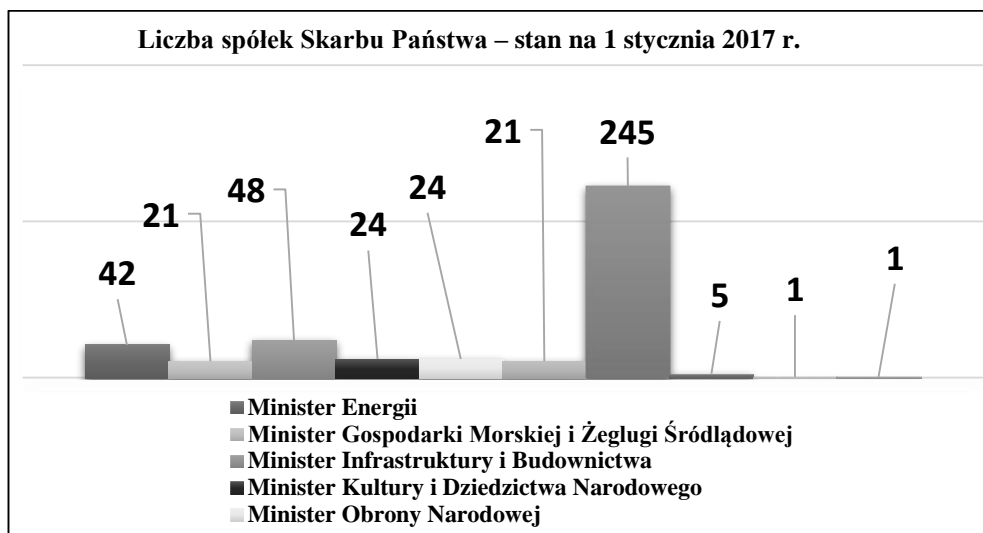
zasoby i kompetencje w celu efektywnego realizowania swoich zadań (OECD, 2015, s. 35-36).

Scentralizowany model nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa, zgodny z wytycznymi OECD, funkcjonował w Polsce do końca 2016 r., czyli do dnia likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa. Od 1 stycznia 2017 r. funkcjonuje w Polsce zdecentralizowany model nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa.

2.2. Zmiany organów i podmiotów nadzorujących spółki Skarbu Państwa w latach 2017-2021

W Polsce do końca 2016 r. nadzór nad 432 spółkami Skarbu Państwa sprawowało Ministerstwo Skarbu Państwa, a zatem funkcjonował scentralizowany model nadzoru właścicielskiego. 16 lipca 2016 r. rząd przyjął uchwałę o likwidacji ministerstwa. Zgodnie z tą uchwałą miało ono funkcjonować do końca 2016 r., a od stycznia 2017 r. jego obowiązki miał przejąć nowy podmiot. Pod koniec czerwca 2016 r. ówczesny minister Skarbu Państwa Dawid Jackiewicz oznajmił, że nowy podmiot, czyli holding lub agencja, zastępujący Ministerstwo Skarbu Państwa zostanie powołany w pierwszym kwartale 2017 r. (RMF 24, 2016). Jednakże 14 września 2016 r. Jackiewicz został odwołany ze stanowiska (Postanowienie..., 2016) i zastąpił go Henryk Kowalczyk, który kierował tym ministerstwem do czasu jego likwidacji, czyli do końca 2016 r. W styczniu 2017 r. doszło do decentralizacji nadzoru właścicielskiego nad 432 spółkami Skarbu Państwa. Nie powstał żaden nowy podmiot, który przejąłby zadania likwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa, a nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa „przeszedł” w ręce 10 ministrów. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2260) wprowadziła zmiany do Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 543) – zlikwidowano dział Skarb Państwa oraz wykreślono bądź przekazano innym organom uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Kompetencje ministra Skarbu Państwa do wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa przyznano prezesowi Rady Ministrów w zapisach Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2259). W ustawie tej napisano, że prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Jednocześnie w tej samej ustawie zaznaczono, że prezes Rady Ministrów może przekazać innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi rządu lub państwowej osobie prawnej wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach. Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których

prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 10), przekazano 10 ministrom uprawnienia nadzorcze w 432 spółkach przysługujące prezesowi Rady Ministrów (rys. 1).



Rys. 1. Liczba spółek Skarbu Państwa w nadzorze właścicielskim poszczególnych ministrów (Dz.U. z 2017 r., poz. 10)

Przekazanie nadzoru właścicielskiego nad 432 spółkami 10 ministrom i przyznanie prezesowi Rady Ministrów funkcji koordynującej należy traktować jako decentralizację nadzoru właścicielskiego w Polsce. Wynika to z faktu, że zakres koordynacji nadzoru właścicielskiego przez prezesa Rady Ministrów był niewielki, a ministrowie nadzorujący poszczególne spółki mieli dużą autonomię. Ponadto wielu ministrów było jednocześnie regulatorami branż i nadzorcami spółek funkcjonujących w tych branżach. Przykładem może być minister energii, który nadzorował spółki elektroenergetyczne (m.in. spółki Energa SA, Enea SA, TAURON Polska Energia SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA) oraz kopalnie (m.in. spółki Jastrzębska Spółka Węglowa SA, Kampania Węglowa SA) i jednocześnie był odpowiedzialny za działy gospodarki takie jak „energia” i „paliwa kopalne”.

W ciągu kolejnych 5 lat, czyli w latach 2017-2021, poszczególne spółki Skarbu Państwa były „przekazywane” w nadzór właścicielski innym ministrom lub podmiotom. W Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 584),

wymieniono 337 spółek Skarbu Państwa, które były nadzorowane przez 12 ministrów, Agencję Mienia Wojskowego (3 spółki) i Polską Organizację Turystyczną (1 spółka). Najwięcej spółek (165) nadzorował minister przedsiębiorczości i technologii (minister właściwy ds. gospodarki).

Na mocy kolejnego aktu prawnego, Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, dotyczącego nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa z lipca 2019 r. przekazano Agencji Rozwoju Przemysłu SA nadzór nad 98 spółkami dotychczas nadzorowanymi przez inne organy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1319). 19 listopada 2019 r. dotychczasowe Ministerstwo Energii zmieniło nazwę na Ministerstwo Aktywów Państwowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2290), zmienił się też minister nadzorujący ten resort. W grudniu 2019 r. nastąpiła kolejna alokacja spółek Skarbu Państwa (rys. 2). Nadzór właścicielski nad nimi przekazano 6 ministrom oraz Agencji Rozwoju Przemysłu SA. Najwięcej spółek (210) przydzielono do nadzoru ministrowi aktywów państwowych oraz Agencji Rozwoju Przemysłu SA (96 spółek) (Dz.U. z 2019 r., poz. 2369).

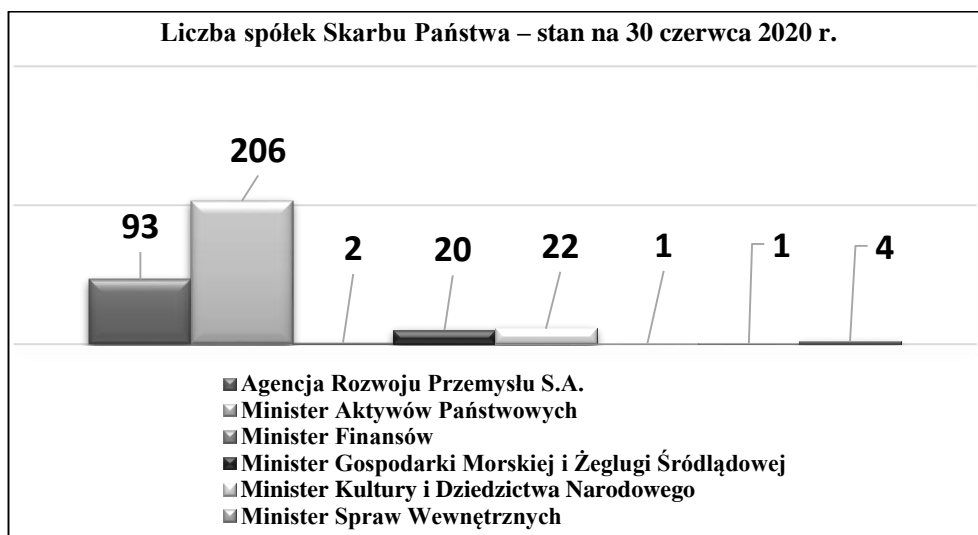


Rys. 2. Liczba spółek Skarbu Państwa w nadzorze właścicielskim poszczególnych ministrów i Agencji Rozwoju Przemysłu SA (Dz.U. z 2019 r., poz. 2369)

Wraz ze zmianą nazwy Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych dokonano zmian w Ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, czyniąc ministra aktywów państwowych odpowiedzialnym za dział „aktywa państwowe”, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 284). Zmiany te zostały wprowadzone również w Ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 735). Zatem w porównaniu do pierwszej wersji

tej ustawy z grudnia 2016 r. wskazano ministra odpowiedzialnego za zarządzanie mieniem państwowym, w tym za wykonywanie praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa.

Teoretycznie można by uznać, że ponownie doszło do centralizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa w Polsce, jednak w dalszym ciągu nadzór nad 142 spółkami (40%) wykonywany był przez 5 ministrów i Agencję Rozwoju Przemysłu SA. Z tych 142 spółek aż 96 (68%) nadzorowanych było przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA, co mogło wskazywać, że funkcjonował w Polsce model dwutorowy (ang. *twin track model*) nadzoru właścicielskiego występujący w Belgii i Turcji. Niestety wszystko wskazuje na to, że podział spółek nadzorowanych przez ministra aktywów państwowych i Agencję Rozwoju Przemysłu SA nie wynikał z jakichkolwiek zasad, tak jak w Turcji i Belgii. Potwierdzają to kolejne akty prawne zmieniające podmioty nadzorujące poszczególne spółki Skarbu Państwa. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 513), przekazano prezesowi Rady Ministrów nadzór nad 4 podmiotami Skarbu Państwa. Były to spółki: Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA, Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA, Agencja Rozwoju Przemysłu SA oraz Polski Fundusz Rozwoju SA. Jednocześnie liczba spółek nadzorowanych przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA zmniejszyła się do 94, zatem prezes Rady Ministrów nadzorujący Agencję Rozwoju Przemysłu SA pośrednio nadzorował 94 spółki będące w jej nadzorze.



Rys. 3. Liczba spółek Skarbu Państwa w nadzorze właścicielskim poszczególnych ministrów, prezesa Rady Ministrów i Agencji Rozwoju Przemysłu SA – stan na 30.06.2020 r. (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2021)

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. w bazie danych prowadzonej przez Komitet Polityczny Rady Ministrów było 349 spółek Skarbu Państwa (rys. 3). Nadzór nad 252 spółkami był sprawowany przez 6 ministrów, nad 4 spółkami przez prezesa Rady Ministrów i nad 93 spółkami przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA. Z tych 349 spółek tylko 254 z nich prowadziły „normalną” działalność, 27 spółek było w trakcie likwidacji, 22 spółki nie prowadziły działalności, 43 spółki były w procesie upadłości, dla 2 spółek procedura upadłości zakończyła się i 1 spółka była w trakcie restrukturyzacji. Bezpośrednie udziały Skarbu Państwa w tych 254 spółkach wynosiły: do 10% w 65 spółkach, do 30% w 42 spółkach, do 50% w 36 spółkach, do 99,96% w 36 spółkach i do 100% w 81 spółkach.

Kolejne Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 168), odebrało prezesowi Rady Ministrów nadzór nad Korporacją Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA i Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA i przekazało go ministrowi właściwemu ds. gospodarki.

Z kolei Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, przekazało prezesowi Rady Ministrów nadzór nad spółką ElectroMobility Poland SA, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej nadzór nad spółką Polskie Promy sp. z o.o. oraz pełnomocnikowi rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej nadzór nad spółką Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1991).

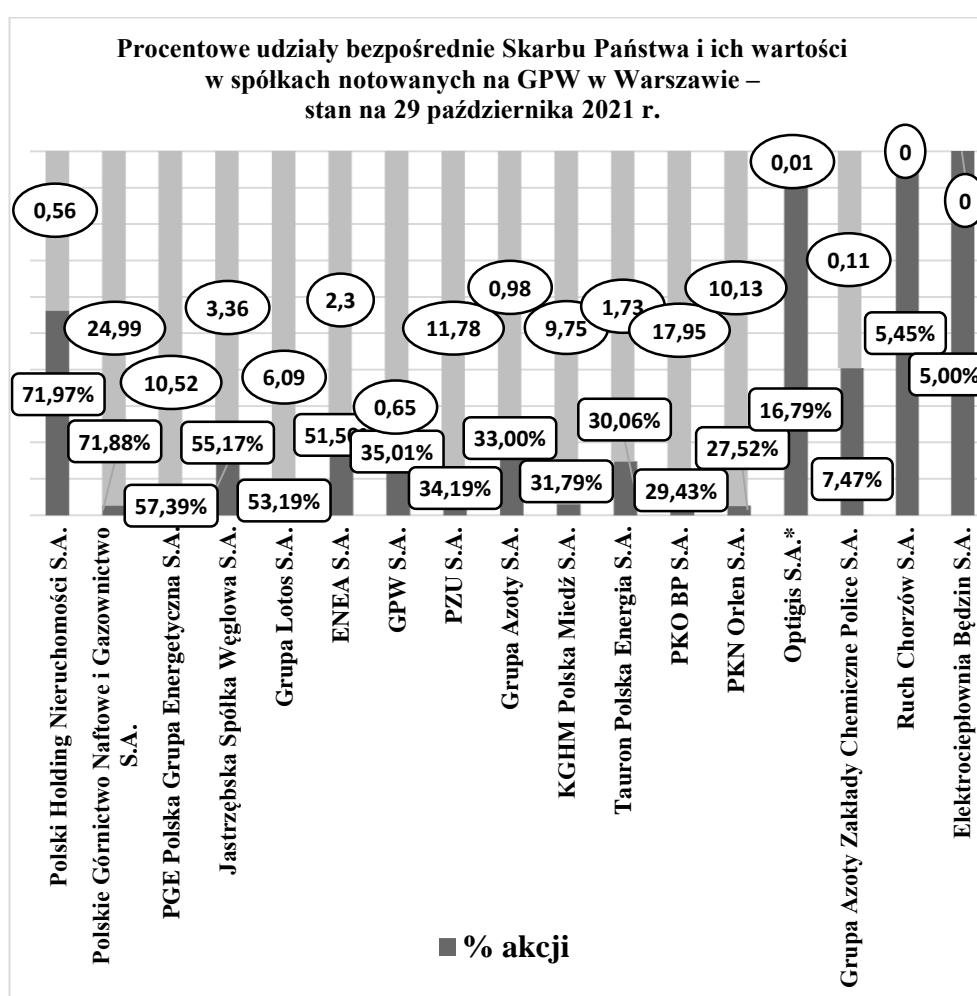
3. OCENA WPROWADZONYCH ZMIAN

W Wytycznych nadzoru korporacyjnego dla przedsiębiorstw publicznych (The Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) wydanych przez OECD w 2015 r. napisano, że ostatecznym celem działalności przedsiębiorstw publicznych powinna być maksymalizacja wartości społecznej poprzez właściwą alokację zasobów (OECD, 2015, s. 29). Ponadto stwierdza się, że działalność przedsiębiorstw publicznych powinna przynosić w długim okresie stopy zwrotu z kapitału takie, jakie przynoszą przedsiębiorstwa prywatne (OECD, 2015, s. 21).

Z kolei w dokumencie rządowym Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2021) zaznaczono, że do głównych celów nadzoru właścicielskiego należy długoterminowy wzrost wartości majątku narodowego realizowany poprzez wzrost wartości spółek z udziałem

łem Skarbu Państwa. Niestety nie podano, co należy rozumieć przez długoterminowy wzrost wartości majątku narodowego, i nie przedstawiono zasad pomiaru jego wartości.

Z podanej wcześniej liczby 264 spółek Skarbu Państwa prowadzących „normalną” działalność (rys. 3) tylko 17 z nich to spółki, których akcje notowane są na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie i w związku z tym można uznać ich kapitalizację giełdową za ich wartość rynkową (rys. 4).



* Optigis SA poprzez naczelników pierwszego i drugiego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego

Rys. 4. Procentowe udziały bezpośrednie Skarbu Państwa i ich wartości w spółkach notowanych na GPW w Warszawie (StockWatch, 2021)

Niestety zdecydowana większość spółek, w których Skarb Państwa ma udziały, to spółki niepubliczne, które nie są wyceniane przez rynek, zatem aby stwierdzić, czy ich wartość wzrasta w kolejnych latach, konieczna jest ich regularna wycena przez firmy zewnętrzne. Wprowadzenie obowiązku „opomiarowania” tych spółek umożliwiłoby dokonywanie odpowiednich korekt w nadzorze właścicielskim. Można powtórzyć za Robertem S. Kaplanem z Harvard Business School, że „aby coś zarządzać, trzeba to zmierzyć” (Archiwum.rp.pl, 2006). Należało więc „opomiarować” efektywność funkcjonowania spółek Skarbu Państwa, a następnie dokonywać odpowiednich zmian w zależności od osiągniętych wyników. Jak powiedział Peter Drucker, guru ds. zarządzania, „można usprawnić tylko to, co jest opomiarowane” (Sawczuk, 2022).

Obowiązkowa wycena przedsiębiorstw publicznych funkcjonuje w Szwecji, gdzie na 46 przedsiębiorstw publicznych (ang. *state-owned enterprises*) tylko 2 są spółkami giełdowymi, czyli mającymi kapitalizację giełdową. Niemniej jednak co roku szwedzkie przedsiębiorstwa publiczne niebędące spółkami giełdowymi są wyceniane przez firmy zewnętrzne, a ich wartość jest podawana w raporcie rocznym przygotowanym przez ministra odpowiedzialnego za nadzór nad nimi (Minister for Business, Industry and Innovation). W 2020 r. wartość 46 szwedzkich przedsiębiorstw publicznych wyniosła 700 mld SEK i była wyższa o 60 mld SEK w porównaniu do 2019 r. (The Government Offices of Sweden, 2020a, s. 9).

Ponadto dokonując decentralizacji nadzoru właścicielskiego oraz przeprowadzając liczne zmiany organów i podmiotów nadzorujących poszczególne spółki Skarbu Państwa, należało jednocześnie wprowadzić obowiązek sporządzania co roku raportu o funkcjonowaniu tych spółek. Zalecenia takie znajdują się w wytycznych OECD dla przedsiębiorstw publicznych. Zgodnie z nimi „[p]odmiot (podmioty) koordynujący lub sprawujący funkcje właścicielskie powinien opracować spójną i zbiorczą sprawozdawczość w obszarze przedsiębiorstw publicznych, a także publikować co roku zbiorczy raport o przedsiębiorstwach publicznych”. Raport ten powinien koncentrować się głównie na wynikach finansowych oraz wartości przedsiębiorstw publicznych (OECD, 2005, s. 46). Zbiorcze raporty o przedsiębiorstwach publicznych sporządzają m.in. organy odpowiedzialne za nadzór właścicielski w Szwecji, Niemczech i we Francji. W Szwecji jest to minister gospodarki, przemysłu i innowacji (Minister for Business, Industry and Innovation), w Niemczech minister finansów, a we Francji agencja rządowa Agence des participations de l’État (APE). Raport szwedzki (The Government Offices of Sweden, 2020a) i francuski (APE, 2018-2019) zawierają wybrane dane jednostkowe i skonsolidowane przedsiębiorstw publicznych, natomiast raport niemiecki (Bundesministerium der Finanzen, 2019) – tylko wybrane dane jednostkowe. W raporcie szwedzkim znajdują się ponadto informacje o realizacji celów finansowych poszczególnych przedsiębiorstw publicznych (dywidenda, struktura kapitału oraz rentowność kapitałów własnych – wskaźnik ROE), jeśli zostały one ustalone.

Inną istotną cechą nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami publicznymi w Szwecji są regulacje dotyczące raportowania zewnętrznego przez te przedsiębiorstwa. Jak napisano wcześniej, na 46 przedsiębiorstwach publicznych w Szwecji tylko akcje 2 spółek notowane są na rynku giełdowym, niemniej jednak wszystkie 46 przedsiębiorstw traktuje się jako spółki giełdowe, podlegają one zasadom raportowania przewidzianym dla spółek giełdowych (poza nielicznymi wyjątkami). Wymogi te zawarte są w dokumencie rządowym *State Ownership Policy and principles for state-owned enterprises* (The Government Offices of Sweden, 2020b). Postulaty takie znajdują się również w wytycznych OECD dla przedsiębiorstw publicznych, w których zapisano, że „przedsiębiorstwa publiczne podlegać powinny takim samym rygorystycznym standardom księgowości oraz ujawniania informacji finansowych jak spółki giełdowe. Duże lub giełdowe przedsiębiorstwa publiczne powinny publikować informacje finansowe oraz pozafinansowe zgodnie z rygorystycznymi, uznawanymi międzynarodowo, standardami” (OECD, 2005, s. 19). Takie rozwiązanie oznacza, że wszystkie szwedzkie przedsiębiorstwa publiczne muszą publikować m.in. informacje o wynagrodzeniach członków rad dyrektorów (struktura jednopoziomowa), czyli w uproszczeniu odpowiedników członków zarządu i członków rad nadzorczych w Polsce (struktura dwupoziomowa).

Wykorzystanie doświadczeń szwedzkich w zakresie raportowania zewnętrznego, bazujących prawie w całości na zasadach OECD (OECD, 2015) dla przedsiębiorstw publicznych, z pewnością ułatwiłoby ocenę jakości nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa w Polsce. Szwedzki model nadzoru właścicielskiego jest scentralizowany, zalecany przez OECD. Na 46 przedsiębiorstwach publicznych aż 37 jest nadzorowanych przez jednego ministra (Minister for Business, Industry and Innovation), a kolejne 9 spółek – przez 4 ministrów.

Podsumowując, analiza przeprowadzonych zmian w nadzorze właścicielskim nad spółkami Skarbu Państwa oraz tych, których należało dokonać, ale nie dokonano, potwierdza badaną hipotezę, że decentralizacja nadzoru właścicielskiego w styczniu 2017 r. oraz liczne zmiany organów i podmiotów nadzorujących poszczególne spółki Skarbu Państwa w latach 2017-2021 nie poprawiły efektywności nadzoru właścicielskiego w Polsce, gdyż nie były oparte na przesłankach merytorycznych. Zaprezentowane zmiany były podyktowane czynnikami politycznymi, a nie merytorycznymi. Głównym dowodem tego jest brak informacji o efektywności wdrażanych zmian, w tym brak informacji o efektywności funkcjonowania spółek Skarbu Państwa przed decentralizacją nadzoru właścicielskiego, czyli przed 1 stycznia 2017 r. Jak wykazano, nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa miał charakter płynny, co oznacza, że zmieniały się osoby i podmioty nadzorujące poszczególne przedsiębiorstwa. Przykładowo według stanu na 9 lipca 2018 r. prezes Rady Ministrów, który do 1 stycznia 2017 r. nie nadzorował bezpośrednio żadnej spółki, sprawował już nadzór nad 40 przedsiębiorstwami. Na szczególną uwagę zasługuje przejście kontroli przez niego nad Polskim Koncernem Naftowym ORLEN SA oraz Grupą LOTOS SA nadzorowanymi wcześniej przez ministra energii. Opisanie wcześniej likwidacja Ministerstwa Energii i utworzenie Ministerstwa Aktywów

to kolejne przykłady walki poszczególnych ministrów oraz premiera o wpływy w nadzorze właścicielskim rozumiane jako chęć nadzorowania jak największej liczby przedsiębiorstw w celu tworzenia sieci zaufanych i oddanych im osób pracujących w tych przedsiębiorstwach, mogących wesprzeć ich kampanie polityczne. W wyniku tej zmiany nadzór nad wspomnianymi wcześniej koncernami paliwowymi, czyli Polskim Koncernem Naftowym ORLEN SA oraz Grupą LOTOS SA, przekazano ministrowi aktywów państwowych.

Według Igora Postuły cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek Skarbu Państwa⁴ posiadają członkowie zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Ponadto, według tego autora, przy założeniu, że korzyści z majątku spółek mogą mieć charakter nie ekonomiczny, lecz polityczny, minister oraz wiceministrowie mogą posiadać cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek jako podmioty autonomiczne (Postuła, 2013). Można założyć, że nie jakość nadzoru właścicielskiego, ale już sam fakt jego wykonywania generuje korzyści polityczne dla partii i osób go sprawujących.

Decentralizacja nadzoru właścicielskiego nie poprawiła jego efektywności, a sama likwidacja Ministerstwa Skarbu Państwa nie doprowadziła do oszczędności 100 mln zł rocznie i 1 mld zł w ciągu 10 lat w wyniku ograniczenia biurokracji i administracji, o jakich rząd informował polskie społeczeństwo (Dziennik Gazeta Prawna, 2016). Pewne oszczędności byłyby możliwe, gdyby realizowano proces centralizacji nadzoru właścicielskiego. Wówczas likwidacja komórek nadzorczych w poszczególnych ministerstwach i innych organach nadzorczych mogłaby przyczynić się do powstania pewnych oszczędności. Niestety proces odwrotny, czyli wprowadzenie kilku, a nawet kilkunastu organów nadzorujących spółki Skarbu Państwa w miejsce jednego organu, czyli Ministerstwa Skarbu Państwa, generuje dodatkowe koszty zamiast planowanych oszczędności⁵.

4. PODSUMOWANIE

Stworzenie odpowiednich narzędzi, w tym proponowanego rocznego raportu o funkcjonowaniu spółek Skarbu Państwa zawierającego m.in. ich wycenę, ułatwiłoby krytyczną ocenę ich funkcjonowania przez polskie społeczeństwo. Niestety możliwość krytycznej oceny nadzoru właścicielskiego przez społeczeństwo oraz partie opozycyjne powoduje, że rządzące partie polityczne nie są zainteresowane działaniami zmierzającymi do poprawy efektywności i transparentności nadzoru

⁴ Według tego autora cechy właściciela ekonomicznego majątku oraz akcji spółek Skarbu Państwa ma ten, kto decyduje o sposobach i formach wykorzystania majątku spółek i ich akcji, kto czerpie korzyści z tych aktywów (Postuła, 2013).

⁵ Opinia ta wynika z dużego doświadczenia zawodowego autora, który był dyrektorem finansowym oraz członkiem zarządu w polskich i zagranicznych spółkach oraz jest członkiem The Association of Chartered Certified Accountants (ACCA).

właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa. Przeprowadzona decentralizacja nadzoru właścicielskiego oraz liczne zmiany organów i podmiotów nadzorujących poszczególne spółki Skarbu Państwa z pewnością pogorszyły jego transparentność, a tym samym możliwość oceny jego efektywności. Polska, dokonując zmiany modelu nadzoru właścicielskiego ze scentralizowanego na zdecentralizowany, dołączyła do grona krajów, głównie z Ameryki Łacińskiej, które ze względu na niski stopień rozwoju gospodarczego nie są dobrym przykładem do naśladowania. Konieczny jest powrót do centralizacji nadzoru właścicielskiego w Polsce, bo tylko taki model nadzoru właścicielskiego umożliwia optymalne jego ulepszanie celem poprawy dobrobytu społeczeństwa polskiego.

LITERATURA

- Agence des participations de l'État (APE) (2018-2019). Annual Report 2018-2019.
- Archiwum.rp.pl (2006). *Żeby czymś zarządzać, trzeba to zmierzyć*. Pobrano z: <https://archiwum.rp.pl/artykul/593613-Zeby-czys-zarzadzac-trzeba-to-zmierzyc.html> (1.06.2022).
- Bankier.pl (2021). *Notowania GPW – akcje*. Pobrano z: <https://www.bankier.pl/> (30.10.2021).
- Biznes Newseria (2020). *Wydatki państwowych spółek kluczowe dla wychodzenia z recesji. Pomogą napędzić inwestycje sektora prywatnego*. Pobrano z: <https://biznes.newseria.pl/news/wydatki-pastwowych,p902203215> (22.09.2020).
- Blume, D. (2012). *Ownership Oversight and Board Practices for Latin American State-Owned Enterprises*, OECD.
- Bundesministerium der Finanzen (2019). *Beteiligungsbericht Des Bundes 2019*.
- Dziennik Gazeta Prawna (2016). *Sejm uchwalil ustawy dotyczace likwidacji MSP*. Pobrano z: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1002533,sejm-uchwalil-ustawy-dotyczace-likwidacji-msp.html> (30.10.2021).
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2017). *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. Pobrano z: <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (30.10.2021).
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2018). Pobrano z: <http://nadzor.kprm.gov.pl/spolki-z-udzialem-skarbu-panstwa> (15.08.2018).
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2021). *Spółki z udziałem Skarbu Państwa*. Pobrano z: <https://prezentacja.www.gov.pl/web/premier/wykaz-spolek> (25.10.2021).
- Kowalski, P., Büge, M., Sztajerowska, M., Egeland, M. (2013). *State-Owned Enterprises: Trade effects and policy implications. Trade Policy Papers*, 147.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 735).
- OECD (2005). *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Tłumaczenie – Ministerstwo Skarbu Państwa. Oryginalny dokument: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publications, 2, Paris.*

- OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. OECD Publishing, Paris. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en> (30.10.2021).
- OECD (2018). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises. A Compendium of National Practices.
- PKN Orlen SA (2020). Raport zintegrowany Grupy Orlen 2020.
- Polska Grupa Górnicza SA (2020). *Sprawozdanie zarządu z działalności spółki Polska Grupa Górnicza Spółka Akcyjna w 2020 roku*.
- Postanowienie nr 1131.14.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów.
- Postuła, I. (2013). *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Puls Biznesu (2020). *Raport Pekao: firmy państwowe kluczowe dla przezwyciężenia kryzysu*. Pobrano z: <https://www.pb.pl/raport-pekao-firmy-panstwowe-kluczowe-dla-przezwydzienienia-kryzysu-1000388> (26.08.2020).
- RMF 24 (2016). *Przyjęto uchwałę o likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa*. Pobrano z: https://www.rmf24.pl/ekonomia/news-przyjeto-uchwale-o-likwidacji-ministerstwa-skarbu-panstwa,nId,2242471#crp_state=1 (30.10.2021).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 584).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 1319).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 10).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. z 2019 r., poz. 2290).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 2369).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 513).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 168).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes

- Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2021 r., poz. 1991).
- Sawczuk, M. (2022). *Nie można zarządzać i poprawiać czegoś, czego nie mierzymy*. Pobrano z: <https://www.controlengineering.pl/nie-mozna-zarzadzac-i-poprawiac-czegos-czego-nie-mierzymy/> (1.06.2022).
- StockWatch (2021). *Portfel inwestora*. Pobrano z: <https://www.stockwatch.pl/inwestor/Skarb-Panstwa.aspx> (3.11.2021).
- Szymański, D. (2020). *Spółek Skarbu Państwa jest więcej, niż się wydaje. Wiele z nich to firmy zombie*. Pobrano z: <https://businessinsider.com.pl/firmy/spolki-skarbu-panstwa-w-polsce-ile-ich-jest-jak-wygladaja-ich-finanse-opinia-dot/7m9szez/> (17.01.2020).
- The Government Offices of Sweden (2020a). Annual report for state-owned enterprises 2020.
- The Government Offices of Sweden (2020b). State Ownership Policy and principles for state-owned enterprises.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 543).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2259).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2260).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 284).

DECENTRALIZATION OF CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES (SOE'S) IN POLAND

Summary

As a result of the liquidation of the Ministry of the Treasury, as of December 31, 2016, ownership supervision over 432 state-owned enterprises, so far exercised by this ministry, was transferred to 10 ministers. This change meant the decentralization of corporate governance in Poland. Over the next 5 years, numerous and significant changes took place in the bodies and entities supervising individual state-owned enterprises. The aim of the article was to answer the question whether the decentralization of corporate governance of state-owned enterprises and the numerous changes to the bodies and entities supervising individual companies in 2017-2021 contributed to its improved effectiveness. A critical analysis of the introduced legal regulations and literature related to the subject of the article leads to the conclusion that the decentralization of corporate governance and numerous changes to legal regulations concerning the location of the supervisory bodies of state-owned enterprises within the state structures did not contribute to the improvement of its effectiveness, as they did not result from substantive premises. Before the decentralization of corporate governance and during the implementation of changes, appropriate tools to assess these changes were not implemented. The real reasons for the introduced changes were political and resulted from the political struggle of individual factions within the ruling coalition, which wanted to supervise the largest possible number of state-owned enterprises. Therefore, the final assessment of the presented changes is negative.

Keywords: state-owned enterprises, corporate governance, Ministry of State Assets

