



**UMCS**

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
W Lublinie  
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

Dziedzina: **nauk społecznych**  
Dyscyplina: **ekonomia i finanse**

**Mgr Stefan Sękowski**  
nr albumu: 1838058

**Właścicielska renta polityczna. Studium  
teoretyczno-empiryczne  
(Ownership political rent. A theoretical-empirical Study)**

Rozprawa doktorska przygotowywana pod kierunkiem naukowym  
prof. dr. hab. Macieja Bałtowskiego

**LUBLIN, 2023**



## Oświadczenie autora pracy

*Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza rozprawa doktorska została wykonana przeze mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. Oświadczam również, że praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem stopnia naukowego w wyższej uczelni.*

*Data.....*

*Podpis autora pracy.....*



## SPIS TREŚCI

<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Renta, renta polityczna – definicje odłamy, klasyfikacje</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1. Istota i źródła renty. Podziały</b> .....	<b>17</b>
1.1.1. Renta i renta ekonomiczna .....	17
1.1.2. Renta polityczna i pogoń za rentą .....	22
1.1.2.1. Pogoń za rentą według Gordona Tullocka .....	22
1.1.2.2. Pojęcie pogoni za rentą w literaturze .....	24
1.1.2.3. Renta polityczna a świadczenia opiekuńcze państwa (redystrybucjonizm) .....	27
1.1.3. Ingerencja państwa jako przyczyna renty politycznej .....	28
1.1.3.1. Naturalna obecność państwa w gospodarce a ingerencja .....	29
1.1.3.2. Interwencjonizm a etatyzm .....	30
1.1.3.3. Społecznie użyteczna i społecznie marnotrawna ingerencja państwa w gospodarkę .....	31
1.1.3.4. Skutki ingerencji państwa w gospodarkę .....	34
1.1.4. Rodzaje (podziały) renty politycznej .....	39
1.1.4.1. Podział według rodzaju ingerencji (renta regulacyjna i renta właścicielska) .....	40
1.1.4.2. Podział według kategorii beneficjenta (renta interesariuszy i renta zwrotna) .....	41
1.1.4.3. Podział według rodzaju skutków kreacji renty (renta pośrednia i renta bezpośrednia) .....	42
1.1.4.4. Podział według statusu ontologicznego (renta materialna i renta niematerialna) .....	43
1.1.4.5. Podział według celu jej wykorzystania (renta partykularna i renta reprodukcji władzy) .....	44
1.1.5. Pogoń za różnymi rodzajami renty politycznej .....	45
1.1.5.1. Pogoń za regulacyjną rentą polityczną .....	45
1.1.5.2. Pogoń za właścicielską rentą polityczną .....	48
<b>1.2. Renta polityczna – aspekty teoretyczne</b> .....	<b>50</b>
1.2.1. Teoria wyboru publicznego .....	50
1.2.2. Ekonomiczna teorii demokracji Anthony'ego Downsa .....	53
1.2.3. Koncepcje state capture i party patronage .....	60
1.2.3.1. State capture a kreacja renty politycznej .....	60
1.2.3.2. Party patronage a kreacja renty politycznej .....	63
1.2.4. Rent-seeking societies, czyli państwa zawłaszczzone .....	65
1.2.5. Czynniki sprzyjające kreacji renty politycznej .....	69
1.2.5.1. Czynniki społeczno-gospodarcze .....	69
1.2.5.2. Czynniki polityczno-prawne .....	71
1.2.5.3. Czynniki kulturowe .....	74

<b>2. Społeczeństwa goniące za rentą i systemy pasożytnicze na przestrzeni wieków – zarys problematyki .....</b>	<b>77</b>
<b>2.1. Uwagi wprowadzające.....</b>	<b>77</b>
<b>2.2. Renta polityczna w okresie Starożytności i Średniowiecza .....</b>	<b>79</b>
2.2.1. Okres od zarania państwowości do końca Starożytności .....	79
2.2.2. Okres Średniowiecza .....	83
<b>2.3. Nowożytność .....</b>	<b>87</b>
2.3.1. Kraje europejskie .....	87
2.3.2. Monopole handlowe jako źródła renty politycznej (na przykładzie Kompanii Wschodnioindyjskiej) .....	90
2.3.3. Rzeczpospolita Szlachecka jako <i>rent seeking society</i> .....	92
<b>2.4. Renta polityczna w XIX w. i I połowie XX w. ....</b>	<b>93</b>
2.4.1. Regres starych form renty politycznej i jej nowe przejawy w XIX wieku.....	94
2.4.2. Etatyzm i neomerkantylizm po I wojnie światowej .....	98
2.4.3. Faszyzm i narodowy socjalizm jako systemy rentotwórcze .....	99
<b>2.5. Okres od 1945 roku do współczesności .....</b>	<b>101</b>
2.5.1. Rozrost państwa po II wojnie światowej .....	101
2.5.2. Cofanie się renty – od lat 70. XX wieku do 2008 roku .....	104
2.5.3 Renta polityczna współcześnie, po 2008 roku .....	106
<b>2.6. Renta polityczna w Polsce – rys historyczny .....</b>	<b>111</b>
2.6.1. II Rzeczpospolita.....	111
2.6.1.1. Właścicielska renta polityczna .....	112
2.6.1.2. Regulacyjna renta polityczna .....	114
2.6.1.3. Przykład renty reprodukcji władzy .....	117
2.6.2. Okres gospodarki socjalistycznej .....	118
2.6.2.1. Właścicielska renta polityczna .....	119
2.6.2.2. Regulacyjna renta polityczna w realnym socjalizmie .....	121
2.6.2.3. Polityczna renta reprodukcji władzy w realnym socjalizmie .....	122
2.6.3. Regulacyjna renta polityczna w III RP .....	123
2.6.3.1. Transformacja gospodarcza i wczesne lata gospodarki rynkowej w III RP (1989-2004) .....	124
2.6.3.2. Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej (2004-2015) .....	129
2.6.3.3. Okres rządów Prawa i Sprawiedliwości (od 2015).....	130
<b>2.7. Podsumowanie .....</b>	<b>132</b>
2.7.1. Uwagi wstępne.....	132
2.7.2. Poszczególne rodzaje renty politycznej w przekroju historycznym .....	134
2.7.2.1. Renta właścicielska oraz regulacyjna (w podziale według obszaru ingerencji). 134	
2.7.2.2. Renta zwrotna oraz interesariuszy (według rodzaju beneficjenta) .....	135

2.7.2.3. Renta bezpośrednia i pośrednia (podział według stopnia skutków) .....	136
2.7.2.4. Renta materialna i niematerialna (podział według statusu ontologicznego).....	136
2.7.2.5. Renta partykularna i renta reprodukcji władzy (podział według celu wykorzystania) .....	137
<b>3. Polityczna renta właścicielska w Polsce po roku 1989.....</b>	<b>139</b>
<b>3.1. Przedsiębiorstwa państwowe w Polsce. Definicje, istota i rys historyczny .</b>	<b>139</b>
3.1.1. Przedsiębiorstwa państwowe – definicje przyjęte w literaturze i własna definicja .....	139
3.1.2. Tło historyczne na świecie .....	143
3.1.2.1. Okres od połowy XIX wieku do 1918 roku .....	144
3.1.2.2. Okres do wybuchu II wojny światowej .....	144
3.1.2.3. Okres od końca II wojny światowej do końca lat 70. XX wieku .....	145
3.1.2.4. Okres od lat 80. XX wieku do współczesności .....	145
3.1.3. Funkcje przedsiębiorstw państwowych .....	147
3.1.3.1. Likwidowanie niedomagań rynków .....	147
3.1.3.2. Dostarczanie specyficznych dóbr i usług publicznych .....	148
3.1.3.3. Funkcja fiskalna .....	148
3.1.3.4. Realizacja strategicznych celów państwa.....	149
3.1.3.5. Funkcja zewnętrzna .....	149
3.1.3.6. Wspieranie wzrostu gospodarczego .....	150
3.1.4. Socjalistyczne korzenie współczesnych polskich przedsiębiorstw państwowych .....	150
3.1.4.1. Rozmiar gospodarki uspołecznionej .....	151
3.1.4.2. Miejsce „zakładów pracy” w gospodarce socjalistycznej.....	152
3.1.4.3. Forma nadzoru nad przedsiębiorstwami.....	152
<b>3.2. Przedsiębiorstwa państwowe jako źródła renty politycznej – ewolucja w okresie transformacji .....</b>	<b>153</b>
3.2.1. Okres do roku 2007 .....	153
3.2.1.1. Nowi-starzy beneficjenci właścicielskiej renty politycznej.....	153
3.2.1.2. Zmiana własnościowa a kreacja właścicielskiej renty politycznej .....	154
3.2.1.3. Nadzór właścicielski a kreacja właścicielskiej renty politycznej.....	158
3.2.2. Okres rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (2007-2015).....	163
3.2.3. Okres rządów Zjednoczonej Prawicy (od 2015 roku) .....	167
<b>3.3. Instytucjonalne ograniczenia kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej w Polsce .....</b>	<b>171</b>
3.3.1. Scentralizowany model nadzoru korporacyjnego .....	171
3.3.2. Powoływanie organów nadzorczych i zarządzających .....	173

3.3.2.1. Powoływanie członków rad nadzorczych .....	173
3.3.2.2. Powoływanie zarządów .....	176
3.3.3. Wynagrodzenia organów nadzorczych i zarządzających.....	177
3.3.3.1. Wynagrodzenia rad nadzorczych.....	177
3.3.3.2. Wynagrodzenia zarządów .....	178
3.3.4. Sponsoring i wydatki marketingowe .....	179
<b>3.4. Czynniki i warunki istnienia właścicielskiej renty politycznej w Polsce.....</b>	<b>180</b>
3.4.1. Czynniki społeczno-gospodarcze .....	180
3.4.2. Czynniki polityczno-prawne.....	182
3.4.3. Czynniki kulturowe .....	184
<b>4. Właścicielska renta polityczna w polskich przedsiębiorstwach państwowych. Metodyka badań empirycznych .....</b>	<b>187</b>
<b>4.1. Ogólny opis badania .....</b>	<b>187</b>
<b>4.2. Dobór próby.....</b>	<b>188</b>
<b>4.3. Analiza ryzyk badawczych.....</b>	<b>191</b>
<b>4.4. Przebieg badania .....</b>	<b>194</b>
<b>5. Właścicielska renta polityczna w polskich przedsiębiorstwach państwowych. Wyniki badań empirycznych .....</b>	<b>199</b>
<b>5.1. Pogoń za właścicielską rentą polityczną i jej kreacja .....</b>	<b>199</b>
5.1.1. Uwagi wprowadzające .....	199
5.1.2. Przykłady właścicielskiej renty politycznej .....	202
5.1.2.1. Ogólna charakterystyka .....	202
5.1.2.2. Renta interesariuszy i partykularna.....	204
5.1.2.3. Renta zwrotna reprodukcji władzy .....	207
5.1.2.4. Renta interesariuszy i reprodukcji władzy .....	214
5.1.3. Pogoń za rentą polityczną .....	216
5.1.4. Krótkie podsumowanie .....	217
<b>5.2. Czynniki wpływające na kreację właścicielskiej renty politycznej.....</b>	<b>217</b>
5.2.1. Czynniki polityczno-prawne.....	218
5.2.2. Czynniki kulturowe .....	221
5.2.3. Czynniki społeczno-gospodarcze .....	223
5.2.4. Krótkie podsumowanie .....	223
<b>5.3. Właścicielska renta reprodukcji władzy w praktyce .....</b>	<b>224</b>
5.3.1. Właścicielska renta polityczna jako renta reprodukcji władzy .....	224
5.3.2. Sposób wykorzystania właścicielskiej renty reprodukcji władzy.....	225
5.3.3. Krótkie podsumowanie .....	227
<b>5.4. Kreacja renty jako nieodłączna cecha przedsiębiorstw państwowych.....</b>	<b>228</b>
5.4.1. Rola kreacji właścicielskiej renty politycznej w działalności przedsiębiorstw	



państwowych .....	228
5.4.2. Krótkie podsumowanie.....	232
<b>6. Wnioski i uwagi końcowe .....</b>	<b>233</b>
<b>6.1. Wnioski z części teoretycznej .....</b>	<b>233</b>
<b>6.2. Wnioski z części historyczno-gospodarczej .....</b>	<b>237</b>
<b>6.3. Wnioski z badań empirycznych.....</b>	<b>240</b>
6.3.1. Ogólna charakterystyka właścicielskiej renty politycznej w Polsce .....	240
6.3.2. Pogoń za właścicielską zwrotną rentą reprodukcji władzy i jej kreacja .....	242
<b>6.4. Skutki kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej .....</b>	<b>247</b>
<b>6.5. Rekomendacje – jak ograniczyć właścicielską rentę polityczną? .....</b>	<b>250</b>
6.5.1. Opinie respondentów .....	250
6.5.2. Zalecenia OECD .....	252
6.5.3. Własne propozycje.....	254
6.5.3.1. Neutralizacja czynników społeczno-gospodarczych.....	254
6.5.3.2. Neutralizacja czynników polityczno-prawnych.....	257
6.5.3.3. Neutralizacja czynników kulturowych .....	260
<b>Aneks. Treść ustrukturyzowanego wywiadu kwestionariuszowego .....</b>	<b>263</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>267</b>



## Wprowadzenie

Zjawisko czerpania korzyści indywidualnych bądź grupowych wynikających z decyzji państwa (jego organów i podmiotów zależnych od państwa), określane w literaturze ekonomicznej jako renta polityczna, występuje w mniejszym lub większym natężeniu od zarania dziejów. W ostatnich dziesięcioleciach zjawisko to jest poddawane różnorodnym analizom teoretycznym i empirycznym w ramach teorii pogoni za rentą (*rent-seeking theory*). Teoria ta powstała w ramach paradygmatu teorii wyboru publicznego, która z kolei stanowi ważny element współczesnej ekonomii instytucjonalnej<sup>1</sup>.

Jednak literatura naukowa dotycząca renty politycznej skoncentrowana jest do tej pory przede wszystkim na tym jej rodzaju, który można określić mianem renty regulacyjnej, a więc wynikającej z określonych działań państwa w ramach jego regulacyjnego oddziaływania na rynek i gospodarkę. Przeprowadzono wiele badań w różnych krajach dotyczących skutków wprowadzania ceł, subsydiów, ograniczania dostępu do zawodów i innych tego rodzaju ingerencji organów państwa w gospodarkę. Wyniki tych badań ujawniają typowe mechanizmy pogoni za rentą. Określają sytuacje rentogenne i sposoby kreowania renty politycznej, wskazują na różnorakie korzyści indywidualne bądź grupowe osiągnane przez tzw. beneficjentów renty oraz na związane z tym koszty społeczne<sup>2</sup>.

Znacznie mniej jest w literaturze badań i analiz poświęconych drugiemu rodzajowi renty politycznej, który określam dalej jako renta właścicielska, a więc takiej, w której decyzje państwa (jego organów i podmiotów zależnych od państwa) będące źródłem renty, mają charakter właścicielski, związane są z istnieniem przedsiębiorstw państwowych. Wynika to z faktu, że oddziaływanie właścicielskie państwa na gospodarkę, co jest warunkiem powstania właścicielskiej renty politycznej, może występować tylko w tych krajach, w których zakres i znaczenie domeny państwowej (przedsiębiorstw państwowych) są znaczące. W krajach anglosaskich, w których rozwijała się teoria pogoni za rentą, skala przedsiębiorstw państwowych w gospodarce jest niewielka, a dodatkowo funkcjonują one w ugruntowanym systemie instytucjonalnym, co sprawia, że zjawisko renty właścicielskiej z natury rzeczy nie ma

---

<sup>1</sup> Zob. np.: J. Wilkin, Teoria wyboru publicznego – *homo oeconomicus* w sferze polityki, w: Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania, J. Wilkin (red.), Scholar, Warszawa 2012. Więcej na ten temat w rozdz. 1.1.2.

<sup>2</sup> Zob. np.: A.O. Krueger, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, "American Economic Review" 1974, Vol. 64, No. 3.

większego znaczenia i nie stanowi istotnego przedmiotu badań.

Natomiast w krajach takich jak Polska (a także np. Chiny, Indie, Rosja, Brazylia czy Indonezja), w których zakres przedsiębiorstw państwowych w gospodarce jest duży i znaczący, zjawisko właścicielskiej renty politycznej wydaje się być powszechne i ważne. Bez jego opisanego i wyjaśnienia trudno zrozumieć kluczowe relacje zachodzące w tych krajach na styku gospodarki i polityki. W aspekcie naukowym w tym obszarze istnieje luka badawcza, dotycząca pogłębionej, teoretycznej i empirycznej analizy zjawiska właścicielskiej renty politycznej. Głównym celem pracy – nowatorskim w literaturze światowej, według mojej wiedzy – jest właśnie wypełnienie tej luki wielostronną charakterystyką zjawiska właścicielskiej renty politycznej, zwłaszcza w odniesieniu do polskiej gospodarki. Podejmę także próbę określenia, czy i w jaki sposób zjawisko to jest wykorzystywane przez polityków dla osiągania własnych korzyści oraz szerzej – korzyści własnego obozu politycznego.

Zjawisko właścicielskiej renty politycznej jest obserwowane w Polsce i w innych krajach od lat i opisywane w dużej mierze w formie dziennikarskiej czy publicystycznej. Brakuje naukowego opisu i analiz mechanizmów pogoni za tego rodzaju rentą polityczną i jej kreacji, a także solidnej, empirycznej weryfikacji powszechnie przytaczanych tez dotyczących drenowania własności państwowej czy wykorzystywania spółek skarbu państwa jako politycznego łupu. Wiedza naukowa na temat negatywnych skutków właścicielskiej aktywności państwa, tego co niekiedy określane jest jako funkcja drapieżcza przedsiębiorstw państwowych (*predatory function*<sup>3</sup>), jest stosunkowo ograniczona. Opisy i analizy ciemnej strony państwowej przedsiębiorczości odnoszą się przede wszystkim do państw, w których panuje kapitalizm państwowy<sup>4</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem Chińskiej Republiki Ludowej i Rosji<sup>5</sup>.

\*

Celem niniejszej rozprawy doktorskiej jest nowatorska w literaturze ekonomicznej konceptualizacja i wszechstronna analiza właścicielskiej renty politycznej. Cel ten zrealizowany został poprzez dokonanie wieloaspektowego zbadania tego zjawiska – teoretycznego, historyczno-gospodarczego oraz empirycznego. Szczególnym punktem

---

<sup>3</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Routledge, London-New York 2022 (rozdz. 2.2.3).

<sup>4</sup> J. Kurlantzick, *State Capitalism*, Oxford University Press, Kindle Edition, 2016 (rozdz. 2).

<sup>5</sup> R.L. Lardy, *The State Strikes Back. The End of Economic Reform in China?*, PIIE, Washington D. C., 2019 (rozdz. 1); S. Djankov, *Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism*, Policy Briefs PB15-18, Peterson Institute for International Economics, 2015.

odniesienia dla prowadzonych badań jest gospodarka polska w latach 2007-2021. Polskę można traktować jako reprezentatywny przykład państwa, w którym – ze względu na duży udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce i stosunkowo słabe zinstytucjonalizowanie mechanizmów kontrolnych – właścicielska renta polityczna jest zjawiskiem o poważnym znaczeniu zarówno gospodarczym, jak i politycznym.

Problem badawczy, którego rozwiązanie zawiera rozprawa, obejmuje cztery grupy zagadnień:

- **Pierwsza grupa** to wyodrębnienie, zdefiniowanie i wielostronna charakterystyka zjawiska właścicielskiej renty politycznej w aspekcie teoretycznym.
- **Druga grupa** to określenie czynników sprzyjających kreacji właścicielskiej renty politycznej, zarówno w ujęciu historycznym, jak i we współczesnych systemach gospodarczych.
- **Trzecia grupa** to zbadanie, w tym empiryczne, skutków istnienia właścicielskiej renty politycznej dla gospodarki i szerzej – dla ładu instytucjonalnego w kraju.
- **Czwarta grupa** to wyspecyfikowanie – zarówno na podstawie analizy teoretyczno-historycznej, rekomendacji organizacji międzynarodowych, jak i wyników badań empirycznych – działań, które powinny podejmować organy państwa, aby zniwelować warunki sprzyjające kreacji właścicielskiej renty politycznej.

Praca składa się z sześciu rozdziałów. Rozdział pierwszy umieszcza właścicielską rentę polityczną w szerszym kontekście teorii pogoni za rentą (ekonomii instytucjonalnej) i ukazuje ją jako jeden z rodzajów renty politycznej. Definiuję rentę polityczną i ukazuję jej różnorodność, podkreślam, że renta polityczna może być efektem ingerencji państwa w gospodarkę, niezależnie od tego, czy ingerencja została powzięta w dobrej czy złej wierze, a nawet od tego, czy całościowe skutki danej ingerencji uznajemy za korzystne społecznie. Charakteryzując zjawisko renty politycznej przedstawiam jej autorski podział według pięciu kryteriów, z których ten na regulacyjną i właścicielską rentę polityczną jest kluczowy dla niniejszej pracy. Odmiany i rodzaje właścicielskiej renty politycznej, pojawiające się w wyniku podziałów, odpowiednio zdefiniowane, tworzą podstawy języka naukowego, nieistniejącego wcześniej, niezbędnego do pogłębionej analizy tego zjawiska.

W pierwszym rozdziale wskazuję i omawiam także paradygmaty ekonomiczne, w ramach których badana jest przeze mnie właścicielska renta polityczna, przede wszystkim teorię wyboru publicznego i szczególnie program badawczy w jej ramach, jakim jest

ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downs'a. Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej kreślę procesy, jakie prowadzą do kreacji renty politycznej, przede wszystkim zawłaszczanie państwa (*state capture*) i patronat partyjny (*party patronage*). Ukazuję i analizuję także czynniki, które ułatwiają kreację renty politycznej, zarówno warunki społeczno-gospodarcze, jak i instytucjonalne – formalne (polityczno-prawne) oraz nieformalne (kulturowe)<sup>6</sup>.

W rozdziale drugim prezentuję oryginalną analizę tworzenia renty politycznej i pogoni za nią w szerokim ujęciu historycznym, począwszy od okresu Starożytności, aż do początku XXI w. Właścicielska renta polityczna ukazana jest w analizie jako część szerszego zjawiska kreacji i dystrybucji renty politycznej. Opisuję, jak obecność różnych rodzajów renty politycznej fluktuuje na przestrzeni wieków w odniesieniu do kluczowego dla tej pracy podziału renty – na regulacyjną oraz właścicielską. Podkreślam, że właścicielska renta polityczna obecna była w starożytności w postaci renty przewłaścicielskiej (jeszcze przed oddzieleniem własności władcy od własności państwowej), by później utracić na znaczeniu w długim okresie, w którym dominowała regulacyjna renta polityczna i powrócić na scenę w XX wieku. Można powiedzieć, że w ostatnich 100 latach oba rodzaje renty politycznej – regulacyjna i właścicielska – występują obok siebie, oczywiście w różnym zakresie i intensywności w zależności od kraju. W drugim rozdziale skupiam się także szczegółowo na przypadku Polski, kreśląc dzieje renty politycznej od okresu II Rzeczypospolitej po współczesność. W odniesieniu do III RP koncentruję się na analizie regulacyjnej renty politycznej, rozwijając wątek właścicielskiej renty politycznej w trzecim rozdziale.

Rozdział trzeci stanowi szerokie wprowadzenie do części empirycznej pracy, zawierającej wyniki oryginalnych badań dotyczących właścicielskiej renty politycznej we współczesnej Polsce. W rozdziale przedstawiam pojęcie przedsiębiorstwa państwowego, analizuję jego różne rodzaje i odmiany. Kontynuuję także wątek historyczny, ukazując dzieje właścicielskiej renty politycznej w Polsce po 1989 roku, co powoduje, że łatwiej jest umieścić przedmiot badań empirycznych w kontekście historycznym. Pokazuję także czynniki, głównie instytucjonalne, sprzyjające kreowaniu i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej w Polsce. Zgodnie z podziałem wprowadzonym w 1. rozdziale wyróżniam czynniki społeczno-gospodarcze, polityczno-

---

<sup>6</sup> O.E. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, Vol. 38, No. 3.

prawne i kulturowe.

Rozdział czwarty, o charakterze metodycznym, zawiera prezentację założeń metodycznych i opis przeprowadzonych przez mnie badań empirycznych. W rozdziale formułuje cztery zasadnicze pytania badawcze, odzwierciedlające podstawę poznawczą i cele tych badań. Pytania te są następujące:

1. Jaka jest charakterystyka właścicielskiej renty politycznej i jej pozyskiwania?
2. Jakie czynniki wpływają na proces kreacji właścicielskiej renty politycznej?
3. Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób właścicielska renta polityczna służy jako renta reprodukcji władzy?
4. Na ile właścicielska renta polityczna występuje w przedsiębiorstwach państwowych obok ich głównych zadań, a na ile to zjawisko jest immanentną cechą przedsiębiorstw państwowych?

Aby sformułować odpowiedzi na te pytania badawcze przeprowadziłem 20 ustrukturyzowanych, pogłębionych wywiadów kwestionariuszowych z prezesami, członkami zarządów oraz rad nadzorczych (w tym przewodniczącymi) polskich przedsiębiorstw państwowych z lat 2007-2021.

Rozdział piąty obejmuje prezentację wyników badań empirycznych. Poddałem w nim analizie wypowiedzi respondentów związane z pytaniami kwestionariuszowymi i na ich podstawie sformułowałem odpowiedzi na pytania badawcze. Przy wykorzystaniu uzyskanych odpowiedzi scharakteryzowałem właścicielską rentę polityczną, skupiając się przede wszystkim na procedurach jej kreowania, celach jej wykorzystywania i typach beneficjentów renty. Opisałem także czynniki wpływające na proces kreacji właścicielskiej renty politycznej, wedle wagi, jaką przypisywali im respondenci.

Szczególne uwagę, zgodnie z sugestiami respondentów, poświęciłem analizie właścicielskiej renty politycznej jako renty reprodukcji władzy – czyli wykorzystywaniu jej jako źródła środków finansowych i niematerialnych służących do walki o władzę, bądź do utrzymania władzy. Opisałem proces kreacji renty reprodukcji władzy oraz różne jej przejawy. Zwróciłem uwagę, że zdaniem respondentów właścicielska renta polityczna, zwłaszcza renta reprodukcji władzy, jest nieodłącznym elementem istnienia przedsiębiorstw państwowych.

Najważniejsze elementy pracy znajdują się w rozdziale szóstym. Przedstawiam w nim wnioski z przeprowadzonych badań odnoszone do sformułowanego powyżej problemu badawczego pracy. W pierwszych czterech podrozdziałach odpowiadam na pytania odnośnie do fenomenu właścicielskiej renty politycznej stawiane przez ekonomię

pozytywną (w sensie – „jak jest”?), prezentując syntetycznie wyniki badań teoretycznych, historyczno-gospodarczych i empirycznych. W piątym podrozdziale podejmuje próbę analizy właścicielskiej renty politycznej w ujęciu ekonomii normatywnej (w sensie – „jak powinno być”). Przedstawiam środki zaradcze, których zastosowanie powinno doprowadzić do minimalizacji kreacji tego rodzaju renty w Polsce. Wykorzystuję przy tym zarówno własne przemyślenia, wnioski z przeprowadzonych badań empirycznych, jak i propozycje istniejące w literaturze przedmiotu, zwłaszcza rekomendacje Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD). Podobnie jak we wcześniejszych rozdziałach, dzielę sugerowane remedia na środki, które mogą służyć neutralizacji czynników rentotwórczych, odpowiednio: społeczno-gospodarczych, polityczno-prawnych (instytucje formalne), i kulturowych (instytucje nieformalne).

Właścicielska renta polityczna bywa skutkiem ubocznym korzystnych społecznie rozwiązań, ale bywa i celem samym w sobie. Nie ma możliwości całkowitego jej wyrugowania. Jednocześnie można zminimalizować, przynajmniej w pewnym stopniu, jej kreację, jak i jej niekorzystne skutki. Niniejsza praca doktorska z jednej strony przynosi pogłębione zrozumienie źródeł, przyczyn i przejawów właścicielskiej renty politycznej we współczesnej gospodarce, a z drugiej – może być punktem wyjścia do opracowania szczegółowych rozwiązań, które doprowadzą do ograniczenia tego niekorzystnego dla ładu społeczno-gospodarczego zjawiska.



# 1. Renta, renta polityczna – definicje odłamy, klasyfikacje

## 1.1. Istota i źródła renty. Podziały

### 1.1.1. Renta i renta ekonomiczna

Niniejsza praca dotyczy wszechstronnej analizy zjawiska renty politycznej kreowanej poprzez wykorzystanie przedsiębiorstw państwowych, a więc właścicielskiej renty politycznej. Jednak najpierw dokonam analizy samego pojęcia renty jako zjawiska ekonomicznego, a następnie jej szczególnego rodzaju, jakim jest renta polityczna. Wyjaśnię też kwestie związane z kategorią pogoni za rentą.

Podejście do renty w teorii ekonomii można podzielić na trzy etapy, z których dwa opisuję w niniejszym punkcie, zaś trzeci – w kolejnym. Pierwszy etap to czas od starożytności do mniej więcej połowy XVIII wieku, kiedy to wykształcał się kapitalizm oraz ekonomia klasyczna. Drugi etap to okres od połowy XVIII wieku do lat 60. XX wieku. Trzeci, trwający do tej pory etap, rozpoczyna się od pierwszych publikacji Gordona Tullocka i Anne O. Krueger na temat pogoni za rentą i kieruje naszą uwagę na szczególny rodzaj renty, czyli rentę polityczną.

Mimo iż pierwszy okres był najdłuższy można o nim – w kontekście rozwoju rozważań na temat renty – powiedzieć zdecydowanie najmniej. Wynika to z faktu, iż renta, choć była oczywiście obecna w życiu gospodarczym, nie budziła większego zainteresowania ówczesnych badaczy tematyki gospodarczej. Kwestie ekonomiczne rozpatrywano w dużej mierze jako elementy filozofii moralnej. Z jej punktu widzenia czerpanie korzyści z pracy na roli (nawet jeśli była to cudza praca – np. przymusowa praca niewolników czy chłopów) nie budziło większych kontrowersji przez zdecydowaną większość tego okresu. Większy sprzeciw etyczny budziła działalność handlowa, a w szczególności lichwa, jak określano pożyczanie pieniędzy dla zysku. Nie można tego jednak utożsamiać z rentą.

Drugi etap – *de facto* właściwy czas zainteresowania ekonomii tematyką renty – zaczął się dopiero w XVIII wieku, szczególnie po opublikowaniu przez Adama Smitha „Bogactwa narodów”. P. Mihályi i I. Szelényi słusznie wskazują, że pojęcie to rozwinęło się, gdy w ekonomii królowała laborystyczna teoria wartości. Czytając różne klasyczne definicje pojęcia renty można dojść do wniosku, że pierwotnie uchodziła ona za wszelką korzyść „niewypracowaną” przez właściciela danego środka produkcji<sup>1</sup>. U Adama

---

<sup>1</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, t. 1, s. 171.

Smitha renta odnosiła się przede wszystkim do takiej właśnie korzyści płynącej z własności ziemi – obok płacy w przypadku pracy i zysku w przypadku kapitału. Pisał, że „gdy cała ziemia w kraju staje się własnością prywatną, właściciele jej, tak jak wszyscy inni ludzie, pragną zbierać, czego nie posiali i żądają renty nawet za naturalne płody ziemi”<sup>2</sup>.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż na początku rozważań na temat renty wiązała się ona z negatywną oceną moralną (niniejsza praca stara się, w części teoretycznej, nieco „odczarować” to pojęcie). Wynika to z faktu, iż w okresie poprzedzającym pojawienie się ekonomii klasycznej korzyść osiągnięta przez właściciela ziemskiego nie pochodziła z jego pracy, a w dużej mierze przymusowej pracy chłopów. To oni siali i zbierali, zaś niewypracowane korzyści – czyli rentę – zgarniał właściciel. Jest to ważna konstatacja w kontekście dalszych rozważań nad rentą polityczną.

Kolejnym ekonomistą, który miał ogromny wkład w konceptualizację pojęcia renty, był David Ricardo. Wskazywał on na bardzo istotny element rentotwórczy – renta bierze się z ograniczonej podaży jej źródła. U Ricardo nadal była nim ziemia. Jak pisał, „renta stanowi tę część produktu ziemi, którą płaci się jej właścicielowi za użytkowanie pierwotnych i niezniszczalnych sił gleby”<sup>3</sup>. I dalej: „prawa rządzące rozwojem renty są zupełnie odmienne od praw rządzących rozwojem zysku i rzadko kiedy działają w tym samym kierunku”<sup>4</sup>. Jakie to prawa? Otóż renta nie jest zyskiem tylko opłatą za użytkowanie ziemi, ponoszoną, ponieważ ilość ziemi „nie jest nieograniczona, a jakość nie jest jednolita”<sup>5</sup>. Krótko mówiąc, renta jest związana z rzadkością dobra, jakim jest ziemia. Można ją, zdaniem Ricardo, zaobserwować, gdy porównamy dochody z uprawy różnych ziem, na których zastosowano jednakowe ilości kapitału i nakładu pracy<sup>6</sup>.

Renta uchodzi u Ricardo za szkodliwą dla dobrobytu społecznego. Paul Samuelson zwracał uwagę na to, iż Ricardo obawiał się pochłonięcia zysków przez renty wraz z rozwojem kapitalizmu, co doprowadzi do tego, że płace robotników pozostaną na poziomie minimum egzystencji<sup>7</sup>. Jako że dalsze rozważania Ricardo zbyt bazowały na laborystycznym rozumieniu wartości, zatrzymajmy się w tym miejscu. Z naszego punktu

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 61.

<sup>3</sup> D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957, s. 69.

<sup>4</sup> Tamże, s. 71.

<sup>5</sup> Tamże, s. 72.

<sup>6</sup> Tamże, s. 73.

<sup>7</sup> P. Samuelson, *The Canonical Classical Model of Political Economy*, "Journal of Economic Literature" 1978, Vol. 16, No. 4.

widzenia ważne jest, że Ricardo zauważył, że renta jest efektem szczególnej pozycji właściciela ziemi. Ten aspekt należy jednak rozszerzyć także na kapitał, a nawet na pracę – a biorąc pod uwagę pewne formy jakie przyjmuje renta – także poza działalność gospodarczą. Jako pierwszy zwrócił na to uwagę Alfred Marshall<sup>8</sup>. Autor ten w matematyczny sposób ujął elastyczność popytu i podaży. Zjawiska te mogą być pomocne przy analizie zjawiska renty, a szczególnie jej kosztów społecznych.

Marshall jako jeden z pierwszych ekonomistów po rewolucji marginalistycznej rozpoczął współczesne, nie obciążone laborystyczną teorią wartości, badania nad rentą. Jednocześnie rozwiązał worek licznych definicji renty, które ukazują różne jej aspekty. Tropem Marshalla szedł Aage B. Sørensen, który pisał, że „renta to zwroty z zasobów, które mają sztywną podaż, ponieważ pojedynczy właściciele zasobu kontrolują podaż tych zasobów, tak że podaż nie odpowie na wzrost ceny”<sup>9</sup>. Ta opisowa definicja tłumaczy powstawanie np. renty monopolistycznej, jednocześnie jest dość skomplikowana, ponadto nie odnosi się do zjawisk, w których renta nie wiąże się z wymianą rynkową (np. w wielu przypadkach – analizowanych dalej – właścicielskiej renty politycznej czy renty politycznej związanej z redystrybucją dochodów przez budżet państwa).

Niektóre definicje idą w kierunku wiązania renty z kosztem alternatywnym. Jak pisze Tollison, renta to „płatność na rzecz właściciela zasobu przekraczająca kwotę, jaką jego zasoby mogłyby przynieść przy ich następnym najlepszym alternatywnym wykorzystaniu. Renta ekonomiczna to wpływ przekraczający koszt alternatywny zasobu”<sup>10</sup>. Tym tropem szedł także Sławomir Sztaba, wskazując, że renta to „wszelka opłata czynnika produkcji, która przekracza jego koszt alternatywny”<sup>11</sup>.

W literaturze ekonomicznej obecne są często dwa ujęcia renty: jest ona rozumiana jako „dodatkowa wypłata, jaką otrzymuje dany czynnik produkcji, ponad dochód transferowy konieczny do skłonienia go do świadczenia swych usług właśnie w tym zastosowaniu” oraz jako „wszelka długookresowa płatność otrzymywana za użytkowanie zasobu czynnika produkcji, która przekracza jego koszt alternatywny”<sup>12</sup>. Mimo że autorzy używają często pojęcia „renta ekonomiczna” (rozumianego jako odrębna kategoria od

---

<sup>8</sup> A. Marshall, *Principles of Economics*, 8th ed., Palgrave Macmillan, London 2013 (rozdz. VI.9).

<sup>9</sup> A.B. Sørensen, *Toward a sounder basis for class analysis*. „*American Journal of Sociology*” 2000, Vol. 105, No. 6, s. 1525.

<sup>10</sup> G. Tollison, *Rent-seeking: A survey*, „*Kyklos*” 1982, Vol. 35, No. 4.

<sup>11</sup> S. Sztaba, *Renta ekonomiczna*, w: *Ekonomia od A do Z*. Encyklopedia podręczna, S. Sztaba (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 402.

<sup>12</sup> D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa 1993, s. 316.

renty politycznej, co będzie wyjaśnione w dalszej części pracy) z kontekstu wynika, że mają na myśli wszelkiego rodzaju renty. Skoro tak, to także tak rozumiana definicja nie bierze pod uwagę różnych form renty, które nie mają związku z wymianą rynkową.

Współcześnie uznaje się często, zgodnie z tym, co pisał Robert Solow, że renta „nie jest zwrotem z kapitału czy pracy, ale raczej zwrotem ze szczególnej pozycji firmy. Może pochodzić z tradycyjnej siły monopolistycznej, bycia jedynym producentem czegoś, ale istnieją też inne drogi, na których firmy są przynajmniej po części chronione przed konkurencją. Wszystko, co ogranicza konkurencję, czasem także regulacje, może być źródłem renty”<sup>13</sup>. W tym kierunku idzie także Zygmunt Dowgiałło, według którego renta (już bez przymiotników) to „kategoria stosowana dla określenia dochodu, jaki może otrzymać dysponent (właściciel) czynników produkcji znajdujący się w korzystniejszej sytuacji od innych”<sup>14</sup>.

Wszystkie powyższe definicje ukazują różne aspekty renty, jednocześnie szczególnie dwie ostatnie wydają się chwytać istotę zjawiska. Dlatego na ich podstawie konstruuje następującą definicję: **Renta to korzyść, jaką osiągają aktorzy ekonomiczni dzięki znalezieniu się w korzystniejszej sytuacji od innych.** Tak skonstruowana definicja obejmuje nie tylko właścicieli środków produkcji, ale także biernych wytwórczo konsumentów renty polegającej na redystrybucji dochodu, co jest szczególnie istotne w przypadku renty politycznej.

Od początku głębszego analizowania renty w literaturze pojawiały się jej różne taksonomie. Ich wspólnym mianownikiem jest poszukiwanie źródła renty. Wydaje się, że każda z nich może być współcześnie użyteczna, a jej użyteczność zależy od perspektywy badawczej, jaką się przyjmuje. Nie wszystkie z nich są jednak przydatne z punktu widzenia niniejszej pracy, choć ich przedstawienie pomoże w zrozumieniu najważniejszego i podstawowego dla naszej tematyki badawczej podziału renty – mianowicie na rentę ekonomiczną i polityczną.

Aage B. Sørensen<sup>15</sup>, rekonstruując rozważania Marshalla, dzieli rentę na: a) rentę monopolistyczną (*monopoly rent*) będącą efektem ograniczeń utrudniających bądź uniemożliwiających wejście na rynek, np. przez tworzenie wysokich kosztów wejścia wynikających z efektu skali czy też wprowadzania regulacji przez decydentów

---

<sup>13</sup> R. Solow, The Future of Work: Why wages Aren't Keeping Up?, „Pacific Standard”, 11th August 2015, <https://psmag.com/economics/the-future-of-work-why-wages-arent-keeping-up> (dostęp 9.12.2019).

<sup>14</sup> Z. Dowgiałło, Renta, w: Słownik ekonomiczny dla przedsiębiorcy, wyd. V rozszerzone, Z. Dowgiałło (red.), Wydawnictwo Znicz, Szczecin 1996, s. 188.

<sup>15</sup> A.B. Sørensen, dz. cyt.

politycznych, b) rentę złożoną (*composite rent*), wynikającą z synergii dwóch różnych kapitałów, np. gdy zarówno właściciele młyna wodnego i potoku osiągają korzyści z funkcjonowania młyna i c) rentę wynikającą z wrodzonych zdolności i talentów (*rent based on natural abilities and talents*), np. koszykarza korzystającego ze swojego wzrostu. Ta typologia odpowiada na pytanie, czy beneficjent renty jest samodzielnym właścicielem jej źródła, czy dzieli je z kimś innym, czy też to źródło jest niepodzielne, ale szeroko rozpowszechnione.

Z kolei Péter Mihályi i Iván Szélényi wprowadzają podział na rentę wynikającą a) z rzadkości (*scarcity rent*) i rentę wynikającą b) z solidarności (*solidarity rent*). Pierwszy typ renty jest efektem pojawienia się rzadkości – jako efekt gry rynkowej bądź realiów naturalnych lub sztucznych, w wyniku ingerencji państwa w gospodarkę. Drugi z kolei wynika z działań państwa, których celem jest stworzenie rozwiązań ograniczających dostęp do danego dobra „w celu stworzenia warunków solidarności”<sup>16</sup>. Do tego typu instytucji należą np. ograniczenia dotyczące wysokości czynszów, redystrybucja dochodów czy płaca minimalna. Co ważne w kontekście dalszych rozważań, są one określane jako renta niezależnie od potencjalnie pozytywnej oceny aksjologicznej.

Pogoń za rentą – co można wywnioskować z lektury literatury na ten temat – nie dotyczy jednak każdej tego typu renty, a tej renty, która powstaje w wyniku ingerencji państwa w gospodarkę<sup>17</sup>. Taką rentę nazywam rentą polityczną. Definiuję ją jako **korzyść indywidualną bądź grupową osiąganą dzięki ingerencji państwa w gospodarkę**. Z kolei renta ekonomiczna, powstaje w wyniku oddziaływania zjawisk ekonomicznych – będzie nim np. monopol naturalny<sup>18</sup>. Przykładowo, rentą polityczną będzie zawsze renta solidarnościowa w rozumieniu Mihályiego i Szelenyego, z kolei renta wynikająca z wrodzonych zdolności i talentów Sørenseny jest rentą typowo ekonomiczną. W obu przypadkach mamy do czynienia ze znalezieniem się danego beneficjenta w sytuacji korzystniejszej od innych aktorów – jednocześnie w pierwszym przypadku o powstaniu renty zdecydowali decydenci polityczni, a w drugim przypadku czynniki niezależne od ludzkiej woli. Jednocześnie renta monopolistyczna Sørenseny może być zarówno rentą ekonomiczną (jeśli np. wynika ona z naturalnego monopolu) albo polityczną (jeśli jest

---

<sup>16</sup> P. Mihályi, I. Szélényi, *Rent-Seekers, Profits, Wages and Inequality: The Top 20%*, Palgrave Pivot, Cham 2019, s. 54.

<sup>17</sup> J. Wilkin, Pogoń za rentą za pomocą mechanizmów politycznych, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Scholar, Warszawa 2012, s. 222.

<sup>18</sup> S. Sękowski, The pros and cons of rent-seeking. Political rent in various research paradigms, „*Studia z Polityki Publicznej*” 2021, Vol. 8, No. 2, s. 14.

ona efektem np. wprowadzenia licencji przez państwo). Podobnie sytuacja wygląda ze *scarcity rent* Mihalyego i Szelenyego.

### **1.1.2. Renta polityczna i pogoń za rentą**

#### 1.1.2.1. Pogoń za rentą według Gordona Tullocka

W dalszej części tej pracy pisząc o rencie i pogoni za rentą będę miał na myśli zawsze rentę polityczną (chyba, że zaznaczę, że jest inaczej). To ważne wskazanie, ponieważ zazwyczaj w literaturze ono się nie pojawia, choć można wnioskować, że autorzy piszący na ten temat mają na myśli właśnie rentę polityczną. Za pierwszy artykuł dotyczący tej tematyki uchodzi praca Gordona Tullocka z 1967 r.<sup>19</sup>. Jego publikację należy traktować jako początek trzeciego etapu rozwoju badań nad rentą. Tekst Tullocka miał charakter uzupełniający względem metody badania kosztów monopoli czy podatków opracowanej przez Arnolda C. Harbergera<sup>20</sup>. Zdaniem tego amerykańskiego ekonomisty koszt społeczny wynikający z podniesienia cen będącego efektem nałożenia cła jest – *ceteris paribus* – równy wartości niesprzedanych dóbr. Przykładowo: cła podnoszą ceny, w związku z czym konsumenci mogą nabyć mniejszą ilość dóbr za tą samą kwotę.

Tymczasem zdaniem Tullocka nie są to jedyne koszty ceł. „Po pierwsze, pobór ceł wymaga wydatków na inspektorów celnych itd., którzy dokonują poboru, a także straży przybrzeżnej, która udaremnia przemyt” – pisał zmarły już wykładowca George Mason University, dodając do tego także przykład brokerów celnych, którzy przygotowują transport. Innymi kosztami, obecnymi także przy nakładaniu podatków, może być choćby marnotrawienie uzyskanych w ten sposób środków. Inne straty społeczne to koszty poniesione przez beneficjentów renty w celu jej pozyskania.

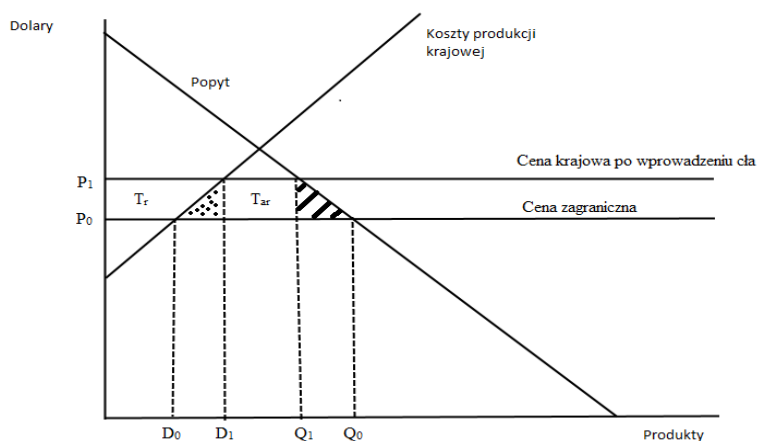
Rysunek 1.1 zawiera ilustrację kosztów społecznych ceł. Może służyć także do ukazania renty politycznej w każdej sytuacji, w której ingerencja państwa w gospodarkę wpływa na podaż dóbr i usług i w ten sposób prowadzi do sztucznych przesunięć na rynku.

Rysunek 1.1. Koszty społeczne ceł

---

<sup>19</sup> G. Tullock, *The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft*, „Western Economic Journal” 1967, Vol. 5, No. 3.

<sup>20</sup> A.C. Harberger, *Using The Resources on Hand More Effectively*, „American Economic Review” 1959, Vol. 49.



- $P_0$  – cena dobra importowanego na rynkach zagranicznych
- $P_1$  – cena dobra importowanego na rynkach krajowych po wprowadzeniu cła
- $Q_0$  – konsumpcja danego dobra przy cenie  $P_0$
- $Q_1$  – konsumpcja danego dobra przy cenie  $P_1$
- $D_0$  – produkcja krajowa danego dobra przy cenie  $P_0$
- $D_1$  – produkcja krajowa danego dobra przy cenie  $P_1$
- $T_r$  – renta polityczna otrzymywana przez producentów krajowych
- $T_{ar}$  – dochód państwa z podniesionego cła

Źródło: na podstawie „The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft” Gordona Tullocka.

Tullock ilustruje powyższym wykresem zjawisko renty politycznej i wynikającej z niej straty społecznej. Jego podstawą jest klasyczna krzywa popytu. Wyobraźmy sobie sytuację, w której na rynek krajowy trafia zagraniczny produkt. Gdy sprzedawany jest on po cenie  $P_0$ , konsumpcja wynosi  $Q_0$ , zaś produkcja krajowa danego dobra wynosi  $D_0$ . Sytuacja zmienia się po wprowadzeniu ceł, co oznacza ograniczenie podaży (dalszy ciąg zjawiska dobrze tłumaczy definicja renty Sørenseny). Importerzy podnoszą wówczas ceny do poziomu  $P_1$ . Konsumenci zareagują na to zmniejszając konsumpcję danego dobra do  $Q_1$ . Importerzy będą mogli więc sprzedać mniej danego dobra, co zaowocuje wzrostem produkcji (i sprzedaży) krajowej danego dobra. Różnica między  $Q_0$  a  $Q_1$ , fragment krzywej popytu oraz różnicą między  $P_1$  a  $P_0$  tworzą zakreskowany trójkąt oznaczający stratę społeczną polegającą na mniej efektywnym wykorzystaniu środków, które w sytuacji, gdyby nie istniało cło, zostałyby przeznaczone na zakup danego dobra – w tej jednak sytuacji środki zostaną zaoszczędzone lub przeznaczone na zakup innego dobra. Nie trafią one do budżetu państwa, gdyż nie zostają w ogóle wydane. To jest tzw. trójkąt Harbergera, ilustrujący stratę społeczną, którą opisywał Arnold Harberger. Środki, które

dzięki wprowadzeniu cła trafią do budżetu, oznaczone są prostokątem  $T_{ar}$ .

Z kolei trójkąt zakropkowany ilustruje stratę spowodowaną nieefektywnym wykorzystaniem zasobów produkcyjnych zużytkowanych na droższą produkcję krajową dóbr objętych cłem.  $T_r$  to czworokąt Tullocka obrazujący dodatkowy dochód producentów krajowych uzyskany dzięki wprowadzeniu ceł. To jest właśnie renta polityczna.

#### 1.1.2.2. Pojęcie pogoni za rentą w literaturze

Pojęcie „rent-seeking” pojawiło się w literaturze 7 lat po pracy Tullocka, kiedy to użyła go po raz pierwszy Anne O. Krueger, opisując zjawisko poszukiwania renty wynikającej z rządowych ograniczeń działalności gospodarczej. Ekonomistka skupiła się na ukazaniu, że „konkurencyjna pogon za rentą wynikająca z licencji importowych pociąga za sobą koszt społeczny dodatkowy do tego, jaki by się pojawił, gdyby ten sam poziom cen osiągnąć w wyniku ceł”. Jest to także pierwsza znana praca, w której próbuje się oszacować koszt społeczny pogoni za rentą<sup>21</sup>. Pogon za rentą jest więc dążeniem podejmowanym przez różnych aktorów sceny gospodarczej do pozyskania renty politycznej.

G. Anderson, Ch. Rowley i R. Tollison określają pogon za rentą jako „dążenie do zysków poprzez wykorzystanie rządowego przymusu”<sup>22</sup>. Według samego Rowleya „pogon za rentą skupia swoją uwagę na zasobach spożytkowanych przez konkurujące ze sobą grupy interesów w celu przekonania rządów do wykreowania zwrotów wyższych niż te, które mogłyby osiągnąć przy nieobecności opieki rządu”<sup>23</sup>. Z kolei według Tollisona pogon za rentą to „wydatkowanie ograniczonych zasobów w celu zdobycia sztucznie wykreowanego transferu”<sup>24</sup>. Wynika z tego, że pogon za rentą odnosi się *stricte* do renty politycznej<sup>25</sup>. Należy podkreślić, iż beneficjentami renty politycznej są jednostki bądź grupy jednostek, nie zaś samo państwo. Wpływy podatkowe ze sprzedaży koncesji czy dywidendy z przedsiębiorstw państwowych nie są same w sobie rentą polityczną, podobnie ich zyski wynikające z posiadania pozycji monopolistycznej czy

---

<sup>21</sup> A.O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review” 1974, Vol. 64, No. 3.

<sup>22</sup> G.M. Anderson, C.K. Rowley, R.D. Tollison, *Rent-Seeking and the Restriction of Human Exchange*, „The Journal of Legal Studies” 1988, Vol. 17, No. 1, s. 100.

<sup>23</sup> C.K. Rowley, *Political Culture and Economic Performance in Sub-Saharan Africa*, „European Journal of Political Economy” 2000, Vol. 16, No. 1, s. 141.

<sup>24</sup> R.D. Tollison, dz. cyt., s. 578.

<sup>25</sup> A. Latkov, *Trends of Rent-Seeking Theory*. MPRA Paper 62865. October 2014, Munich Personal RePEc Archive.



oligopolistycznej, choć są efektem ingerencji państwa w gospodarkę. Dopiero wykorzystane na korzyść jednostek bądź grup stają się rentą polityczną. Państwo, podległe mu organy bądź przedsiębiorstwa są w tym układzie narzędziami do kreacji renty.

Pogoń za rentą może zachodzić na różne sposoby, legalne (lobbing, akcje społeczne) jak i nielegalne (korupcja, przekupstwo, zastraszanie). Środki, jakie na ten cel pożytkują potencjalni beneficjenci, mogłyby zostać spożytkowane w inny sposób, lepszy z punktu widzenia dobrobytu społecznego. Stanowią one stratę społeczną, obok korzyści, jakie w wyniku pogoni za rentą osiągają jej beneficjenci. Jak wskazywał S. Sztaba, negatywne skutki pogoni za rentą przejawiają się w stracie społecznej z istnienia monopolu, stracie społecznej w postaci zasobów zmarnotrawionych na pogoń za rentą, które mogłyby zostać lepiej wykorzystane, błędnej alokacji zasobów oraz efektów interwencji państwa wywołujących sztuczne niedobory<sup>26</sup>.

Warto zaznaczyć, że początki rozważań nad pogonią za rentą dotyczą pewnych przesunięć korzyści (transferów) w ramach całego systemu następujących w wyniku ingerencji państwa, a nie bezpośrednich korzyści władzy czy ekipy rządzącej wynikających z określonych ingerencji, co jest głównym tematem niniejszej pracy. W tradycyjnych analizach *rent-seeking* korzyści trafiają do uczestników gry rynkowej bądź grup społecznych, z kolei decydenci są twórcami tej renty. Ich ewentualne korzyści nie przynależą do kategorii renty politycznej, ale do kosztów pogoni za rentą (*rent-seeking costs*). Tymczasem, jak dowodzę w niniejszej pracy, rentę polityczną stanowią również te korzyści, które dzięki ingerencji państwa w gospodarkę osiągają także kreujący rentę polityczną. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w przypadku renty politycznej kreowanej za pomocą przedsiębiorstw państwowych, o czym będę pisał w kolejnych rozdziałach.

Takie rozumienie renty politycznej i związanych z nią kosztów społecznych oraz straty społecznej towarzyszy rozważaniom nad pogonią za rentą od czasów pierwszego artykułu Tullocka – i konstytuuje ono także sposób myślenia na ten temat prezentowany w niniejszej pracy. Jednocześnie nie podzielam podejścia Tullocka do tego, co ostatecznie jest pogonią za rentą (a w konsekwencji, także samą rentą). Twórca teorii *rent-seeking* traktuje ją bowiem bardzo wąsko.

---

<sup>26</sup> S. Sztaba, Ograniczona skuteczność przeciwdziałania pogoni za rentą, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, W pogoni za rentą, READ ME, Warszawa 1998, s. 52.

Pojęcie pogoni za rentą opisuje, jego zdaniem, „zachowanie w otoczeniu instytucjonalnym, w którym indywidualne dążenia do maksymalizacji wartości powodują społeczne marnotrawstwo a nie korzyść społeczną”<sup>27</sup>. W innym miejscu sugerował, byśmy „używali pojęcia >pogoni za rentą< (i tak robiłem zawsze) tylko w odniesieniu do przypadków, w których cokolwiek byłoby proponowane, ma negatywny wpływ społeczny”<sup>28</sup>. Takie podejście jest problematyczne przede wszystkim dlatego, że rodzi problemy natury empirycznej. Idąc tropem Tullocka, nie dowiemy się, co jest pogonią za rentą, dopóki nie przeprowadzimy bilansu korzyści i strat społecznych, spowodowanych pogonią za rentą i nie określimy, że mamy do czynienia ze stratą społeczną netto. Nie możemy jednak tego zrobić, dopóki nie wskażemy, co jest stratą społeczną spowodowaną pogonią za rentą<sup>29</sup>.

W ten sposób tworzy się błędne koło, możliwe do przerwania jedynie wtedy, jeśli za aksjomat przyjmiemy, że każda pogon za rentą powoduje stratę społeczną netto. Jednak nie można z góry stwierdzić – bez przeprowadzenia analizy skutków danej regulacji – że tak właśnie jest<sup>30</sup>. W związku z tym, by użyteczna w sensie poznawczym i analitycznym kategoria, jaką jest renta polityczna i pogon za nią, nie stała się pojęciem abstrakcyjnym i niemożliwym do empirycznej weryfikacji, proponuję traktować ją jako jeden z czynników pomniejszających dobrobyt społeczny. Zakładam więc, że renta polityczna i koszty pogoni za rentą stanowią stratę społeczną.

Jednak ingerencja państwa w gospodarce, która ją wykreowała, niekoniecznie musi z założenia prowadzić do straty społecznej netto. Dlatego należy podkreślić, że renta polityczna nie jest, sama z siebie, pojęciem obciążającym negatywnie ingerencję. Jej konstytutywną cechą jest to, że jest efektem ingerencji państwa w gospodarkę. Fakt, iż dana ingerencja kreuje rentę polityczną nie powoduje, iż należy z góry traktować tę ingerencję jako szkodliwą. Renta polityczna może być, przykładowo, skutkiem ubocznym lub kosztem ingerencji, o ile owa ingerencja przynosi korzyści społeczne netto.

---

<sup>27</sup> G. Tullock, *Efficient Rent-Seeking*, w: James M. Buchanan (red.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*; A & M University Press, Texas 1980.

<sup>28</sup> G. Tullock, *The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, Dordrecht, London 1989, s. 55.

<sup>29</sup> Inna sprawa, że sam Tullock był sceptyczny wobec empirycznej możliwości określenia wartości straty społecznej spowodowanej przez pogon za rentą. Zob.: G. Tullock, *Where is the rectangle?* „Public Choice” 1997, Vol. 91, No. 2.

<sup>30</sup> Także inni autorzy wyrażali sceptycyzm wobec maksymalistycznie traktowanej teorii pogoni za rentą. Zob.: D.G. Hartle, *The Theory of “Rent Seeking”: Some Reflections*, „The Canadian Journal of Economics” 1983, Vol. 16, No. 4, s. 541.

### 1.1.2.3. Renta polityczna a świadczenia opiekuńcze państwa (redystrybucjonizm)

Kontrowersje związane z definicją renty politycznej pojawiają się przede wszystkim w kontekście redystrybucjonizmu, o którym będzie mowa w rozdziale 2. Niemal powszechnie uważa się, że we współczesnych gospodarkach państwo powinno pełnić pewne funkcje opiekuńcze, zaś różne formy świadczeń są przyjmowane z reguły z entuzjazmem. Z kolei pojęcie renty politycznej wywołuje – o ile ktoś je zna – raczej negatywne konotacje. Stąd postulat<sup>31</sup>, by oddzielać od siebie te korzyści, które, przyjęło się, że się ludziom należą (czyli redystrybucyjne), od tych, które, w domniemaniu, zostały zawłaszczone przez wpływowe jednostki bądź grupy dzięki decyzjom politycznym (czyli pochodzące z renty politycznej).

Moim zdaniem jest to błędny postulat. Decydenci polityczni zawsze wskazują, że wprowadzają różnego rodzaju ingerencje z myślą o interesie publicznym, z kolei ich beneficjenci często uważają, że są do nich z różnych, najczęściej etycznych przyczyn, uprawnieni. Jednak pojęcie renty politycznej jest kategorią ekonomiczną, w założeniu możliwie zobiektywizowaną. Posługując się nieco wyostrzoną analogią: jak popyt na usługi płatnych morderców nie przestaje być popytem, mimo że odnosi się do zbrodni, tak renta polityczna osiądana np. przez osoby uboższe nie przestaje być rentą polityczną, mimo że dotyczy państwowej dobroczynności.

Zwolennicy tej tezy mogą powoływać się na to, iż Mihalyi i Szenelyi rentę dzielą na *scarcity rent* i *solidarity rent*. Jednak ich podział nie odnosi się bezpośrednio do renty politycznej. Jak wskazywałem we wcześniejszej publikacji<sup>32</sup>, pojęcie renty politycznej oraz renty ekonomicznej zawierają się zarówno w jednej, jak i drugiej rencie Mihalyia i Szenelyiego.

Cechą konstytutywną renty politycznej jest jej kreacja w wyniku ingerencji państwa w gospodarkę – nie cel, jaki przyświecał danej ingerencji. Delimitacja wedle wartościowania celu wprowadzałaby nas w niekończące spory aksjologiczne dotyczące tego, czy dana korzyść indywidualna bądź grupowa będąca efektem ingerencji państwa w gospodarkę jest rentą polityczną, czy nie. Dlatego uważam, że jako taką należy traktować wszelkie tego typu korzyści (wyłączając opisywaną w 1.1.3.2 naturalną obecność państwa w gospodarce, co już samo w sobie jest problematyczne). Jak wskazuję w podpunkcie 1.1.3.5, każda ingerencja państwa w gospodarkę może przynosić zarówno

---

<sup>31</sup> Zob. Renta polityczna w Polsce – Bartoszewicz, Kowalski, Mikołajewska, Sękowski, Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=oY43lxqsORA> (dostęp 29.06.2022).

<sup>32</sup> S. Sękowski, dz. cyt.

koszty, jak i korzyści społeczne. Renta polityczna jest elementem kosztów społecznych danej ingerencji, jednak korzyści mogą, hipotetycznie, przewyższać te koszty.

Inny argument w odniesieniu do choćby świadczeń w ramach 500+ mówi, iż (od 1 lipca 2019 roku) to świadczenie przysługuje każdemu dziecku, a więc jest uniwersalne. W związku z tym nie należy traktować go jako renty politycznej. Jednak to nie powszechność korzyści jest cechą konstytutywną renty politycznej, tylko to, że jest ona efektem ingerencji państwa w gospodarkę.

Kolejny argument przemawia za tym, że niektóre świadczenia są traktowane na świecie, a przynajmniej w państwach Zachodu, jako oczywistość. Abstrahując od tego, że nie wszędzie taka sytuacja ma miejsce, nie jest to argument przemawiający za włączeniem takich świadczeń w zakres naturalnej obecności państwa w gospodarce. Do ingerencji naturalnych zaliczam te, bez których żadna zdrowa gospodarka nie może się obejść. Są to przede wszystkim te rozwiązania, które w instytucjonalny sposób chronią sprawne funkcjonowanie gospodarki. Nie należą do nich wszelkiego rodzaju „zdobycze socjalne” bądź inne ulepszenia, niezależnie od naszej ich oceny. W literaturze obecne są zresztą analizy ukazujące pogoń za rentą jako źródło państwa dobrobytu<sup>33</sup>. Dyskusyjne mogą być te usługi publiczne, które np. Daron Acemoglu i James Robinson zaliczają do kategorii instytucji włączających, jak np. powszechna edukacja<sup>34</sup>. Wydaje mi się jednak, że powszechny dostęp do darmowej edukacji (abstrahując od tego, że także w naszym kręgu cywilizacyjnym wygląda to różnie) należy raczej zaliczać do kategorii „ulepszeń” niż instytucji, bez których życie gospodarcze nie może się obyć. Tym bardziej, że wiele problemów badawczych dotyczących tego typu usług (np. przyczyn realnie nierównego dostępu do nich) można sensownie analizować właśnie dzięki wykorzystywaniu założeń i narzędzi teorii pogoni za rentą. Takie podejście jest też obecne już w literaturze<sup>35</sup>.

### **1.1.3. Ingerencja państwa jako przyczyna renty politycznej**

Aby powstała renta polityczna konieczna jest ingerencja państwa w gospodarkę. Jest ona

---

<sup>33</sup> Zob.: G.M. Anderson, *Welfare Programs in the Rent-Seeking Society*. „Southern Economic Journal” 1987, Vol. 54, No. 2; J. Kulawik, *Public Choice Theory as a tool for explaining Genesis and development of social insurance*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, Vol. 2, No. 74; A.B. Sørensen, *On Kings, Pietism and Rent-seeking in Scandinavian Welfare States*, „Acta Sociologica” 1998, Vol. 41, No. 4.

<sup>34</sup> D. Acemoglu, J. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają*, Zysk i S-ka, Poznań 2012 (rozdz. 1).

<sup>35</sup> Zob.: J. Cook, S. Lavertu, C. Miller, *Rent-Seeking through collective bargaining: Teachers unions and education production*, „Economics of Education Review” 2021, Vol. 85; M.S. Mitsopoulos, T. Pelagidis, *State Monopoly in Higher Education as a Rent Seeking Industry* (March 2006). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=890541> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.890541>.

od setek lat oczywistym elementem i czynnikiem kształtującym życie ekonomiczne. Może być dokonywana – generalnie rzecz biorąc – na dwa różne sposoby: poprzez interwencjonizm i etatyzm. Te dwa sposoby (rodzaje) ingerencji tworzą jej zasadniczy podział.

Ingerencja państwa w gospodarkę może mieć różny zakres. Od takiej, która powszechnie uznawana jest za naturalną i nie podlegającą (poza doktrynami anarchistycznymi) w zasadzie dyskusji, po totalną, występującą w najbardziej skrajnych przypadkach realnego socjalizmu.

#### 1.1.3.1. Naturalna obecność państwa w gospodarce a ingerencja

Trzeba rozróżniać naturalną obecność państwa w gospodarce, niezbędną do jej funkcjonowania, od ingerencji czyli oddziaływania o charakterze teleologicznym, prowadzonego z określoną intencją przez rząd. W dalszej części pracy, mówiąc o „ingerencji państwa w gospodarkę” będę miał na myśli nie wszelkie działania państwa, które mają wpływ na życie gospodarcze, ale te, które wychodzą poza minimum niezbędne dla funkcjonowania gospodarki, bądź te, które powodują, że nie można mówić o powszechnym obowiązywaniu takich działań. Przykładowo, za teorią praw własności, a także zdecydowaną większością nurtów w myśli ekonomicznej uznaję, że prawna ochrona własności prywatnej jest jednym z fundamentalnych warunków funkcjonowania gospodarki. Innymi tego typu instytucjami – gwarantowanymi w dużej mierze przez państwo – są także np. swoboda zawierania umów czy gwarantowanie ich wykonywania. Są to rozwiązania, bez których obrót gospodarczy jest niemożliwy. Gdy państwo gwarantuje wolność gospodarczą, wypływającą z prawa własności i swobody zawierania umów, nie jest to ingerencja państwa w gospodarkę, lecz właśnie działania niezbędne. Natomiast gdy ją ogranicza – przykładowo wydając koncesje na prowadzenie działalności w danej branży – wówczas jest to już ingerencja.

Jednocześnie można spotkać się z przykładami decyzji politycznych, które nie są jednoznaczne w tym kontekście. Można do nich zaliczyć choćby rozwiązania, które w założeniu projektodawców mają np. wyrównać krzywdy wynikłe z wcześniejszego ingerowania państwa w gospodarkę. Przykładami mogą tu być, z jednej strony, reforma rolna, przeprowadzona tuż po wojnie przez władze komunistyczne, polegająca na odbieraniu właścicielom ziemskim ich areałów i przekazywaniu ich chłopom, czy z drugiej strony, reprivatyzacja przeprowadzona w licznych krajach postsocjalistycznych. Rozstrzygnięcie tego typu kwestii wymaga jeszcze pogłębionej dyskusji teoretycznej,

która, moim zdaniem, nie jest na tym etapie rozstrzygnięta.

Jednocześnie chcę przedstawić argumenty przemawiające za tym, że nie mamy tu do czynienia z ingerencją państwa w gospodarkę, a próbą zaprowadzenia sprawiedliwości wyrównawczej. Z jednej strony w obu przypadkach można jednoznacznie wskazać beneficjentów i benefaktorów tych rozwiązań, na pierwszy rzut oka wygląda to więc na kreację renty politycznej. Niemniej celem tego typu działań jest *de facto* próba likwidacji sytuacji rentogennej. W przypadku reformy rolnej jej przedmiotem była ziemia, która stanowiła także źródło renty politycznej osiągananej przez przodków wielkich właścicieli ziemskich. Z kolei reprivatyzacja dotyczy zazwyczaj bądź zwrotu w naturze dóbr ich wcześniejszych właścicieli, a zagarniętych przez komunistów, bądź wypłaty rekompensaty za nie. Jedno i drugie rozwiązanie nie jest więc formą redystrybucji, lecz można je traktować jako zwrot mienia niesłusznie odebranego.

Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że w niektórych przypadkach, być może, jednoznaczne rozstrzygnięcie nie jest możliwe bez wydania osądów natury aksjologicznej. Mimo to nawet takie sporne przypadki można owocnie badać za pomocą instrumentarium teorii pogoni za rentą, jakkolwiek w niniejszej pracy badam z reguły bardziej jednoznaczne przypadki renty politycznej. Jednocześnie chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że pojęcia ingerencji państwa w gospodarkę czy renty politycznej mają charakter naukowy i jako takie z założenia nie są pojęciami pejoratywnymi. Rozróżnienia oddziaływań państwa na gospodarkę na niezbędne (naturalne) oraz ingerencyjne nie należy traktować jako wartościującego. Stąd też, jak pisałem w punkcie 1.1.3, o tym, czy daną korzyść wynikającą z ingerencji państwa w gospodarkę należy traktować jako rentę polityczną nie decyduje, czy daną ingerencję traktujemy jako społecznie użyteczną. Takie wątpliwości czasem się pojawiają<sup>36</sup>, wynikają jednak z tego, że pojęcie renty politycznej traktuje się potocznie jako pojęcie obciążające negatywnie ingerencję, której jest efektem. Jednak cechą konstytutywną renty politycznej jest – powtarzam – to, że jest wynikiem ingerencji, a nie naszą oceną danej ingerencji.

#### 1.1.3.2. Interwencjonizm a etatyzm

Ingerencja państwa w gospodarkę, stanowiąca zawsze przejaw polityki gospodarczej, może odbywać się na dwa sposoby. W obu przypadkach ingerencja państwa w

---

<sup>36</sup> Przykładowo, podczas dyskusji na temat renty politycznej w Polsce Bianka Mikołajewska z OKO Press wyraziła wątpliwość, czy politykę prorodziną prowadzoną np. za pomocy 500+ należy traktować jako kreację renty politycznej. Zob. Renta polityczna w Polsce – Bartoszewicz, Kowalski, Mikołajewska, Sękowski, Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=oY43lxqsORA> (dostęp 29.06.2022)

gospodarkę ma wpływ na grę rynkową i jej rezultaty. Pierwszy sposób, zwykle określany mianem interwencjonizmu, zawiera w sobie różne formy pośredniego oddziaływania państwa na funkcjonowanie rynku. Paleta jest bardzo szeroka. To przede wszystkim działalność regulacyjna, czyli taka, w której państwo wyznacza ramy działalności gospodarczej innych aktorów, ale także polityka monetarna, fiskalna, handlowa, społeczna, polityka rynku pracy oraz, częściowo, inwestycyjna.

Drugi sposób ingerencji, określany jako etatyzm, polega na aktywnej działalności gospodarczej państwa. Ma ona miejsce, gdy państwo samo staje się aktorem na rynku – zakłada nowe przedsiębiorstwa lub prowadzi bezpośrednio działalność gospodarczą. Zasadniczą cechą etatyzmu jest duża rola w gospodarce przedsiębiorstw państwowych.

Jakkolwiek renta polityczna może się pojawiać w ramach obu sposobów ingerencji państwa w gospodarkę, tj. interwencjonizmu oraz etatyzmu, to niniejsza praca skoncentrowana jest na rencie politycznej będącej efektem etatyzmu. O ile bowiem renta wynikająca z ingerencji o charakterze interwencjonistycznym jest stosunkowo dobrze rozpoznana i analizowana w literaturze przedmiotu, o czym pisałem powyżej, to w przypadku renty wynikającej z ingerencji etatystycznych sytuacja jest odmienna. Jest to dotychczas, można powiedzieć, „białe pole” w badaniach nad zjawiskiem renty politycznej i pogoni za rentą.

#### 1.1.3.3. Społecznie użyteczna i społecznie marnotrawna ingerencja państwa w gospodarkę

Pojawia się pytanie: jakie są przyczyny aktywności państwa w gospodarce? Dlaczego państwa (rządy) starają się wpływać na gospodarkę zarówno poprzez interwencjonizm, jak i etatyzm? Na początku trzeba zaznaczyć, że nie należy mylić celów danej ingerencji z jej skutkami. Skutki powinny oczywiście odpowiadać celom, ale nie zawsze tak się dzieje – np. wtedy, gdy cele zostały sformułowane nierealistycznie (świadomie lub nieświadomie) lub też gdy dobrano nieodpowiednie środki do ich osiągnięcia. Przy czym zawsze postawienie celu wymaga intencji jego spełnienia i głównie tymi właśnie intencjami, od strony państwa-kreatora celów, zajmuję się w tym miejscu.

W zgłębieniu celu ingerencji państwa w gospodarkę pomagają nam dwie odrębne i poniekąd sprzeczne ze sobą grupy teorii regulacji. Pierwsza z nich to **teorie regulacji opartych na interesie publicznym** (*public interest theories of regulation*), zaś druga to **teorie regulacji opartych na interesie prywatnym** (*private interest theories of regulation*). Teorie te dotyczą generalnie zjawisk w środowisku ekonomicznym, w

którym przedsiębiorstwa państwowe posiadają nikłe znaczenie. Jednak uważam, że ze względu na ich kompleksowe ujęcie, może je zastosować także w odniesieniu do interesujących nas w tej pracy ingerencji etatystycznych<sup>37</sup>, a więc sytuacji gospodarek, w których istnieje obszerny sektor przedsiębiorstw państwowych.

Teorie regulacji opartych na interesie publicznym zakładają, że celem ingerencji państwa w gospodarkę jest poprawa dobrobytu społecznego. Niezbędność ingerencji bierze się przede wszystkim z występowania niedoskonałości rynku (*market failures*), które powodują, że swobodna wymiana nie zawsze prowadzi do najbardziej efektywnych skutków. Jak wskazywał F.M. Bator – pierwszy, który pisał na temat *market failures* w usystematyzowany sposób – do takich niedomagań zalicza się głównie efekty zewnętrzne, istnienie dóbr publicznych wymagających wspólnego zarządzania czy występowanie monopolów naturalnych<sup>38</sup>. Stąd ważne jest, by państwo uchylało np. regulacje środowiskowe czy dotyczące ochrony zdrowia, zarządzało gospodarką wodną, prowadziło politykę antymonopolową, pieniężną, społeczną, regulowało rynek pracy itd. – paleta może być zresztą znacznie szersza. Jednak niedomagania rynku nie są jedynym powodem, dla którego państwa ingerują w gospodarkę. Joseph Stiglitz, jeden z czołowych współczesnych kontynuatorów tej teorii pisze, że obok konwencjonalnych niedomagań rynku państwo powinno reagować także na zawodności rynków wynikające z ograniczonej racjonalności podmiotów gry rynkowej. Zdaniem Stiglitz państwo powinno także zajmować się zaprowadzaniem sprawiedliwości dystrybucyjnej<sup>39</sup>.

Innym ważnym obszarem ingerencji opartych na interesie publicznym, jest także działalność proinnowacyjna i strategiczna. Stosowana jest ona w sytuacjach, w których działania państwa mają służyć realizowaniu jego długookresowej racji stanu (jakkolwiek rozumianej). Do tego rodzaju ingerencji państw należą zwłaszcza różne polityki merkantylistyczne i protekcjonistyczne w sytuacji, gdy są one częścią ogólnej strategii i mają zapewniać państwu bezpieczeństwo, a także pomagać w konfliktach z innymi krajami np. poprzez ich gospodarczą penetrację. Ingerencja w ramach celów strategicznych i rozwojowych może też pokrywać się z ingerencją w ramach innych celów. Beneficjentem tego rodzaju ingerencji co do zasady powinno być państwo

---

<sup>37</sup> J. den Hertog, Review of Economic Theories of Regulation, Working Papers, Utrecht School of Economics Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper Series 2010,10-18.

<sup>38</sup> F.M. Bator, The Anatomy of Market Failure, „The Quarterly Journal of Economics” 1958, Vol. 72, No. 3.

<sup>39</sup> J. Stiglitz, Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation, In: E. Balleisen & D. Moss (red.), Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation, Cambridge University Press, Cambridge 2009.



(wspólnota).

Nie zawsze jednak intencją ingerencji państwa jest korzyść wspólnoty. O takich przypadkach mówią **teorie regulacji opartych na interesie prywatnym**. George Stigler już ponad 50 lat temu zauważył i analizował sytuacje, w których regulacje nie służą interesowi publicznemu<sup>40</sup>. Przeciwnie: tworzy się je przede wszystkim w interesie partykularnym, np. wybranych branż przemysłu, które mają na nich skorzystać. Różnego rodzaju ograniczenia narzucane przez państwo służą utrzymywaniu cen na odpowiednim poziomie, czy uniemożliwieniu wejścia konkurencji na rynek. Z kolei subsydia mają za zadanie wspierać wybrane branże czy przedsiębiorstwa. Ingerencje nie dotyczą jednak tylko grup biznesowych, beneficjentami mogą być także inne grupy interesu (osoby młodsze, emeryci, pracownicy, bezrobotni, kobiety, mężczyźni itd.). Wreszcie, mogą także służyć samym politykom, tworząc zarówno ich prywatne korzyści, jak i przynosząc benefity obozowi politycznemu znajdującemu się w danym momencie przy władzy. Ten ostatni przypadek, rozpatrywany w kategoriach renty politycznej, odgrywa istotną rolę w niniejszej pracy.

Idąc tym tokiem rozumowania można podzielić cele ingerencji państwa w gospodarkę na dwa rodzaje – ze względu na rodzaj beneficjenta. Pierwszy to **cele społecznie użyteczne, z których ma płynąć korzyść społeczna**. Ich beneficjentem jest, w założeniu, wspólnota. Ten rodzaj ingerencji tłumaczą teorie regulacji opartych na interesie publicznym. Drugi rodzaj to **cele społecznie marnotrawne, z których ma płynąć korzyść partykularna**. Tutaj beneficjentami są wybrane grupy lub jednostki. Tego typu sytuacje wyjaśniają teorie regulacji opartych na interesie prywatnym. Nie zawsze jest łatwo odróżnić jedną grupę celów ingerencji od drugiej i często tym samym ingerencjom mogą być przypisane obie grupy celów, choć w różnych proporcjach. Dlatego należy mówić o społecznie użytecznych i społecznie marnotrawnych aspektach ingerencji. Odpowiednio dobrana metoda ingerencji może maksymalizować aspekt użyteczny i minimalizować marnotrawny.

Jak zostało wspomniane, nie zawsze dana ingerencja doprowadza do osiągnięcia zamierzonego celu. Dlatego jednocześnie warto wprowadzić inny podział, teleologiczny. W związku z nim funkcje, jakie pełnią ingerencje państwa w gospodarce, można podzielić na a) spełnione zgodnie z zamierzonym celem i b) spełnione niezgodnie – z

---

<sup>40</sup>G.J. Stigler, The Theory of Economic Regulation, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971. Vol. 2, No. 1.

reguły, gdy oficjalnie głoszony cel jest tylko pretekstem do osiągnięcia innych korzyści lub gdy zakładane skutki są jedynie uboczne.

#### 1.1.3.4. Skutki ingerencji państwa w gospodarkę

Skutki ingerencji państwa w gospodarkę można oceniać z różnych punktów widzenia. Metodologiczny indywidualizm zakłada, że to jednostka jest podmiotem działań w gospodarce, a także że skutki różnych działań należy rozpatrywać z punktu widzenia zmiany stanu jednostki. Z kolei metodologiczny holizm wskazuje, że należy rozpatrywać je z punktu widzenia wpływu na całość gospodarki. Ekonomia jako nauka społeczna może badać i jedno i drugie. W interesującym nas kontekście warto stosować oba podejścia. Decydenci polityczni, od których zależą ingerencje państwa w gospodarkę, są jednostkami dążącymi do osiągnięcia celów i prywatnych i społecznych. Stąd cele ingerencji mogą być zarówno prywatne, jak i społeczne. Wpływają one na sytuację tak jednostek, jak i zbiorowości. Z reguły jednak oficjalnie argumentowane są dbałością o dobrobyt społeczny. Dlatego aby ocenić ich skuteczność, należy rozpatrywać je przede wszystkim z tej perspektywy.

Ingerencje państwa w gospodarkę są społecznie użyteczne wtedy, gdy podnoszą dobrobyt społeczny, zaś społecznie marnotrawne wtedy, gdy go obniżają. Dobrobyt społeczny i jego zmiany można mierzyć różnymi wskaźnikami, w zależności od tego, jaki cel chcą osiągnąć decydenci polityczni. Może to być PKB per capita (uzupełniony o parytet siły nabywczej da bardziej dokładne dane dotyczące sytuacji życiowej członków danej populacji, podobnie jak wskaźnik Human Development Index), przewidywalna długość życia, wskaźnik umieralności niemowląt, wskaźniki dostępu do edukacji czy poziomu wykształcenia.

Te wartości nie są jednak absolutne. Po pierwsze, są to wartości zagregowane – ich wzrost może być nierównomierny, gdy przyjrzymy się zmieniającej się sytuacji każdej jednostki należącej do danej populacji. Próba podniesienia zagregowanego dobrobytu społecznego może skutkować obniżeniem dobrobytu niektórych jednostek, pozbawionych np. w tym celu pewnych dóbr (przykładowo w przypadku wyłączenia pod budowę drogi). Po drugie, osiągnięcie danego celu może pociągać za sobą konieczność poniesienia kosztów związanych z innym celem, choć nierzadko różne aspekty dobrobytu społecznego są ze sobą współzależne.

Jeżeli skutki społeczne danej ingerencji chcemy badać porównując ze sobą korzyści społeczne z nich płynące (czy spełniają cel postawiony przed nimi, czy nie) z ich kosztami

społecznymi, to dobrym koncepcyjnym punktem odniesienia tego zagadnienia jest optimum Pareto. Do momentu osiągnięcia optimum Pareto podnoszenie łącznego (zagregowanego) dobrobytu społecznego nie może pociągać ze sobą obniżenia dobrobytu poszczególnych jednostek (jakkolwiek podnoszenie dobrobytu poszczególnych jednostek nie musi zachodzić równomiernie). Optimum Pareto jako punkt odniesienia często pojawia się w literaturze na temat pogoni za rentą<sup>41</sup>. Jednak jako że osiągnięcie optimum Pareto – a nawet dążenie do niego, jest pewnym ideałem, warto korzystać także z bilansu korzyści i straty społecznej netto, czyli różnicy między korzyścią a stratą społeczną wynikającą z danej ingerencji.

Korzyść społeczną rozumiem jako sumę pozytywnych skutków danej ingerencji państwa odczuwanych przez członków danego społeczeństwa I podobnie – strata społeczna to suma negatywnych skutków danej ingerencji państwa odczuwanych przez członków danego społeczeństwa. Jeśli różnica między korzyścią społeczną a stratą społeczną jest dodatnia, wówczas możemy mówić o korzyści społecznej netto, zaś gdy jest ujemna, wówczas możemy mówić o stracie społecznej netto. Korzyść i stratę społeczną można mierzyć na różne sposoby, w zależności od aksjologii stojącej u źródeł danej ingerencji i celu, jaki ma ona osiągnąć. Jakkolwiek niniejsza praca zajmuje się wyłącznie badaniem strony kosztowej takiego bilansu warto wskazać, że po stronie korzyści można zapisać np. nadwyżkę konsumenta bądź korzyści płynące z polepszenia kogoś ze wskaźników dobrobytu społecznego omówionych powyżej.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy przeważają pozytywne czy negatywne skutki ingerencji państwa w gospodarkę. Takie stwierdzenie wymaga nie tylko teoretycznego namysłu, ale też empirycznej weryfikacji. Sprawdzenie czy wszelkie ingerencje państwa w gospodarkę przynoszą więcej korzyści czy kosztów wychodziłoby daleko poza temat tej pracy. Można jednak wskazać pewne czynniki, które wpływają na wzrost korzyści i straty społecznej.

#### **a) Skutki społecznie użyteczne**

O społecznie użytecznym skutku danej ingerencji można mówić wtedy, gdy prowadzi on do korzyści społecznej netto. Idąc za Stiglitzem można powiedzieć, że taka sytuacja występuje, gdy dzięki danej ingerencji udaje się uniknąć jednej z dwóch niedogodności:

---

<sup>41</sup> Zob.: R.D. Congleton, Efficient status seeking: Externalities, and the evolution of status games, "Journal of Economic Behavior & Organization" 1989, Vol. 11, No. 2; E. Katz, J.B. Smith, Rent-seeking and optimal regulation in replenishable resource Industries, „Public Choice” 1988, Vol. 59, No. 2; C. Rothschild, F. Scheuer, Optimal Taxation With Rent-Seeking, „The Review of Economic Studies” 2016, Vol. 83, No. 3; G. Tullock, The Economics..., s. 75.

*market failures* lub nieracjonalności rynku albo też zaprowadzić sprawiedliwość redystrybutywną. Zostawmy na boku pytanie, na ile rzeczywiście państwo powinno dążyć do realizacji tych celów, które leży raczej w gestii etyki i filozofii polityki i przyjmijmy, że polityka gospodarcza powinna bazować na wskazanym przez Stiglitz'a fundamencie aksjologicznym.

Możemy wymienić cztery podstawowe rodzaje niedomagań rynku. Pierwsza z nich to nieefektywne wykorzystanie zasobów. Następuje ono w wyniku wystąpienia niedoskonałej konkurencji, skutkującej monopolem naturalnym, zmonopolizowanymi cenami czy kartelami. Państwo przeciwdziała mu głównie poprzez regulacje antymonopolowe. Drugim rodzajem *market failures* są brakujące rynki (*missing markets*). To sytuacja, w której nie istnieje rynek na dobra, który teoretycznie byłby konkurencyjny i efektywnie alokował środki<sup>42</sup>. Państwa tworzą takie rynki, lub starają się zmniejszać koszty transakcyjne dostępu do informacji. Stąd biorą się choćby regulacje zawodów czy oznaczanie potencjalnie szkodliwych produktów.

Trzecim rodzajem jest niewystarczająca zdolność rynku do dostarczania dóbr publicznych. Są to dobra, których konsumpcja jest powszechna i trudno z niej kogoś wyłączyć. W efekcie możliwe jest wystąpienie „przekleństwa wspólnego pastwiska” polegającego na tym, że konsumenci nie muszą ponosić kosztów eksploatacji danego dobra, gdyż i tak jest powszechnie dostępne, co prowadzi do jego nadużywania. Stąd państwo bierze często na siebie dostarczanie tych dóbr.

Ostatnią, czwartą grupą *market failures* są negatywne efekty zewnętrzne. To poniekąd odwrotność „dóbr publicznych”. Pojawiają się wtedy, gdy dana działalność gospodarcza powoduje efekty, których koszty ponosić muszą inni. Tu poprzez regulacje wkracza państwo – szczególnie widać to w przypadku różnych regulacji środowiskowych.

Drugim powodem ingerencji jest nieracjonalność rynków. Koncepcja nieracjonalności rynków zrodziła się pod wpływem ekonomii behawioralnej. Jak wskazuje Stiglitz, różni się ona od konwencjonalnych *market failures* brakiem założenia pełnej racjonalności podmiotów gospodarczych. Pewne negatywne społecznie efekty działań gospodarczych mogą wystąpić w wyniku błędów poznawczych, na które, zdaniem Stiglitz'a (ale i innych zwolenników ekonomii behawioralnej) państwo może reagować działaniami utrudniającymi podejmowanie błędnych decyzji. Stiglitz wymienia tutaj choćby

---

<sup>42</sup> W.P. Heller, *Equilibrium Market Formation Causes Missing Markets*), Discussion Paper 93-07R, January 1997, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=41002> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.41002>

obowiązek ubezpieczania się czy różne formy utrudnień w dostępie do używek. Niezależnie od tego, do ingerencji wynikających z próby walki z nieracjonalnością rynków można zaliczyć wszelkie formy *nudgingu* (szturchania) ze strony państwa do podejmowania odpowiednich decyzji<sup>43</sup>.

Trzecia grupa przyczyn, dla których państwo ingeruje w gospodarkę, to zapewnianie (powiększanie) sprawiedliwości dystrybucyjnej. Nierzadko efekty swobodnej gry rynkowej okazują się niesatysfakcjonujące w sensie społecznym. Wówczas państwo wkracza, by je korygować. Z korektą niechcianych efektów gry rynkowej mamy do czynienia np. w przypadku świadczeń finansowych czy progresji podatkowej mających doprowadzić poprzez redystrybucję dochodów do zmniejszania nierówności dochodowych i majątkowych, czy także w przypadku polityki antymonopolowej.

Upraszczając można powiedzieć, że dana regulacja przynosi skutki społecznie użyteczne wtedy, kiedy doprowadzi do osiągnięcia wyznaczonych przez decydentów społecznie użytecznych celów. Trzeba pamiętać jednak o kosztach ingerencji państwa w gospodarkę. Regulacja jest użyteczna społecznie, jeśli jej koszty są niższe od kosztów transakcyjnych braku regulacji<sup>44</sup>. Dobrze działająca regulacja wymaga decydentów działających w interesie dobra publicznego oraz szerokiego dostępu do informacji na temat kosztów i korzyści regulacji<sup>45</sup>. Istotne jest także to, że ocena skutków może być nierzadko subiektywna. Cele wyznaczone przez decydentów politycznych wynikają zazwyczaj z przyjętej na początku aksjologii, wokół której mogą toczyć się spory w społeczeństwie.

#### **b) Skutki społecznie marnotrawne**

William R. Keech i Michael C. Munger jako *government failure* określają sytuację, w której dana ingerencja państwa nie oznacza wyboru polepszenia efektywności alokacyjnej w sensie Pareto lub do niej nie doprowadza<sup>46</sup>. Dzielą *government failure* na porażki istotowe (*substantive failures*) czyli takie, które polegają na niemożności rozwiązania podstawowych problemów społecznych oraz na porażki proceduralne (*procedural failures*), polegające na nieodpowiednim wyborze środków<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> R.H. Thaler, C. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Penguin, New York 2009 (rozdz. 4).

<sup>44</sup> V.P. Goldberg, *Protecting the Right to be Served by Public Utilities*, „Research in Law and Economics” 1979, Vol. 1.

<sup>45</sup> Den Hertog, dz. cyt., s. 7.

<sup>46</sup> W.R. Keech, M.C. Munger, *The anatomy of government failure*, „Public Choice” 2015, Vol. 164.

<sup>47</sup> Tamże, s. 6.

Z kolei Michael Conway O'Dowd wyróżnia w ramach *government failures* trzy grupy: wrodzone niemożliwości (*inherent impossibilities*), porażki polityczne (*political failures*) oraz porażki biurokratyczne (*bureaucratic failures*). Niemożliwości wrodzone pojawiają się wówczas, gdy decydenci polityczni próbują zrealizować cel niemożliwy do zrealizowania. Porażki polityczne to takie, w których cel jest możliwy do zrealizowania, jednak środki podjęte w jego realizacji nie są odpowiednie. Jako na źródło takiej sytuacji O'Dowd wskazuje ograniczenia polityczne. Z kolei trzeci rodzaj – porażki biurokratyczne – pojawiają się, gdy zarówno cel ingerencji dobrany jest realistycznie, jak i środki podjęte dla jego realizacji są odpowiednie, jednak aparat administracyjny nie potrafi ich zrealizować<sup>48</sup>.

Brian Wallery i Joe Wallis prezentują nieco inny podział i wskazują na trzy typy *government failures*. Pierwszy z nich to porażka prawodawcza (*legislative failure*) – pojawia się wówczas, gdy decydenci polityczni podejmują decyzje, które mają służyć nie dobru wspólnemu, a maksymalizacji szans na reelekcję. Z kolei porażka biurokratyczna (*bureaucratic failure*) pojawia się wtedy, gdy co prawda cel i środki są społecznie użyteczne, jednak administracja nie ma odpowiednich bodźców do tego, by efektywnie realizować te polityki. Trzecim rodzajem porażki jest strata społeczna związana z pogonią za rentą, w efekcie której dochodzi do nieefektywnej alokacji dóbr<sup>49</sup>.

Wszystkie te podziały zakładają, iż *government failures* zmniejszają dobrobyt społeczny. Jako *government failures* możemy więc traktować te cechy ingerencji państwa w gospodarkę, które prowadzą do straty społecznej. Nie są to działania, które prowadzą do strat, jednocześnie niwelując je korzyściami, które przynoszą. Wydaje się jednak, że nie należy patrzeć na ingerencje państwa w gospodarkę w sposób tak zero-jedynkowy. Dana ingerencja może z jednej strony przynosić społeczne korzyści w jednym aspekcie, jednocześnie powodować koszty społeczne w drugim. Dodatkowo ważny jest czynnik czasu – stosunkowo często występują ingerencje przynoszące straty społeczne w krótkim okresie, zaś korzyści mogą się ujawnić dopiero w długim okresie (jak np. w regulacjach dotyczących podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce). Ostateczna ocena powinna wynikać z bilansu i tego, czy mamy do czynienia z korzyścią społeczną netto.

Część *government failures* bierze się z dążenia do realizacji interesów partykularnych

---

<sup>48</sup> M.C. O'Dowd, The Problem of 'Government Failure' In Mixed Economies, „South African Journal of Economics” 1978, Vol. 46, No. 4, s. 360.

<sup>49</sup> B.E. Dollery, J.L. Wallis, Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy, „Journal of Interdisciplinary Economics” 1997, Vol. 8, No. 2.

samych decydentów (zarówno prywatnych, jak i jako grupy sprawującej władzę w celu jej zachowania) bądź grup interesów. Jednak nie wszystkie *government failures* – a także straty społeczne niekoniecznie prowadzące do nich, jednakże uszczuplające dobrobyt społeczny – biorą się z dążenia do zaspokojenia interesów partykularnych (własnych bądź cudzych) przez decydentów politycznych. Część wynika z natury gospodarki państwowej, która jednak ingeruje w mechanizmy rynkowe. Przykładem mogą być tu problemy z rachunkiem ekonomicznym, związanym z niemożnością przetworzenia informacji z rynku. Cechą, która odróżnia jakościowo państwo od przedsiębiorstw prywatnych jest tendencja do niefrasobliwości inwestycyjnej i decyzyjnej z jednej strony i pasywności decyzyjnej z drugiej. To efekt niewielkich możliwości pociągnięcia państwowych decydentów do odpowiedzialności za błędne decyzje, przy jednoczesnej tendencji do rozliczania ich (politycznego lub karnego) za decyzje ryzykowne, które mogły doprowadzić do negatywnych skutków. Bezpieczniej jest więc nie podjąć żadnej decyzji (za co urzędnicy nie są pociągani do odpowiedzialności) niż podjąć taką, w wyniku której można stracić władzę, stanowisko bądź mieć problemy z prawem.

Tego typu wady państwa prowadzące do strat społecznych są naturalne i jednocześnie nie są absolutne. Przykładowo rozwój naukowo-techniczny prowadzący do możliwości zbierania coraz większej liczby danych pomaga niwelować (choć nie w stu procentach) ograniczenia państwa w zakresie dostępu do informacji rynkowych. Mariana Mazzucato zachęca też do tego, by inaczej patrzeć na ryzykowne, ale potencjalnie korzystne rozwojowo decyzje państwowe, przez co można ograniczyć szkody wynikłe z pasywności decyzyjnej<sup>50</sup>. Możliwość niwelowania ograniczeń państwa w dużej stopniu zależy od odpowiedniego ukształtowania otoczenia instytucjonalnego.

#### **1.1.4. Rodzaje (podziały) renty politycznej**

Zjawisko renty politycznej jest bardzo szerokie i ma bardzo różne przejawy. Dlatego też wymaga klasyfikacji. W niniejszym podrozdziale proponuję podział renty politycznej według pięciu kategorii:

- a/ według rodzaju ingerencji państwa w gospodarkę (renta właścicielska i renta regulacyjna),
- b/ według kategorii beneficjenta (renta zwrotna i renta interesariuszy),
- c/ według rodzaju skutków kreacji renty (renta bezpośrednia i renta pośrednia),

---

<sup>50</sup> M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016 (rozdz. 1).

- d/ według jej statusu ontologicznego (renta materialna i renta niematerialna),
- e/ według celu jej wykorzystania (renta reprodukcji władzy i renta partykularna).

Kolejność przedstawienia tych kategorii ma bardzo duże znaczenie. Po pierwsze, niniejsza praca dotyczy właścicielskiej renty politycznej, z tego powodu od tego zaczynam analizę. Po drugie, każdy przejaw renty politycznej można opisać także w kontekście pozostałych czterech podziałów.

#### 1.1.4.1. Podział według rodzaju ingerencji (renta regulacyjna i renta właścicielska)

Każda ingerencja państwa w gospodarkę rodzi beneficjentów pozyskujących rentę polityczną, jednocześnie różne rodzaje ingerencji tworzą różne rodzaje renty politycznej. Teoria pogoni za rentą, która uporządkowała i ustawiła na wiele lat sposób myślenia na temat renty politycznej, brała pod uwagę przede wszystkim rentę będącą efektem interwencjonizmu (regulacji). To tego zjawiska dotyczyły rozważania odnoszące się do celów czy monopolów. Jednocześnie głównie zachodni badacze działający w krajach, w których sektor państwowy miał niewielkie bądź żadne znaczenie, nie brali pod uwagę specyficznych cech, których nabiera renta kreowana przez i w przedsiębiorstwach państwowych. Są one na tyle zasadnicze, że w istocie można mówić o dwóch rodzajach renty politycznej – regulacyjnej rentie politycznej (RRP), będącej efektem interwencjonizmu oraz właścicielskiej rentie politycznej (WRP), będącej efektem etatyzmu.

Zasadnicza różnica (która implikuje dalsze różnice) między WRP a RRP polega na relacji między państwem a przedsiębiorstwem, które uczestniczy (w różnych formach) w procesie kreacji i dystrybucji renty. W przypadku RRP ingerencja państwa odnosi się do zasady do przedsiębiorstw prywatnych, nie będących częścią sektora publicznego. Decydenci polityczni mają wpływ na kształt regulacji, którym podlegają przedsiębiorstwa będące podmiotami zewnętrznymi wobec aparatu państwowego – zazwyczaj decydenci nie mają bezpośredniego wpływu na ich funkcjonowanie (nie licząc przypadków zdegenerowanych systemów gospodarczych, o których będę pisał później).

W przypadku WRP chodzi o przedsiębiorstwa państwowe (kontrolowane przez państwo), które można traktować jako część aparatu państwowego. Tutaj decydenci polityczni mają bezpośredni wpływ zarówno na kształt otoczenia prawno-instytucjonalnego, w jakim obracają się przedsiębiorstwa, jak i decydują o ich funkcjonowaniu. WRP pojawia się, gdy przedsiębiorstwo państwowe podejmuje decyzje nie kierując się optymalizacją własnej działalności gospodarczej, tylko innymi celami, z



reguły narzucanymi przez państwowego właściciela.

#### 1.1.4.2. Podział według kategorii beneficjenta (renta interesariuszy i renta zwrotna)

W świetle pierwotnej teorii pogoni za rentą twórcy renty (decydenci polityczni) tworzą ją dla innych. Beneficjenci nie są tożsami z twórcami renty. Ogólnie rzecz biorąc są to zazwyczaj przedstawiciele różnych grup interesów i „pasażerowie na gapę”. W przypadku renty regulacyjnej będą to np. przedstawiciele branż subwencjonowanych czy takich, w których ogranicza się możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku renty właścicielskiej będą to np. twórcy kulturalni bądź kluby sportowe, których rentę kreują decyzje dotyczące sponsorowania przez przedsiębiorstwa państwowe. Rentę, której beneficjent nie jest tożsamy z twórcą renty, nazywam rentą interesariuszy.

Jednak, szczególnie w przypadku właścicielskiej renty politycznej, można zaobserwować liczne sytuacje, w których decydenci kreują rentę dla siebie samych, tzn. beneficjentami są sami twórcy renty. Ten rodzaj renty określam za Piotrem Kozarzewskim<sup>51</sup> mianem renty zwrotnej. Takie sytuacje występują zarówno w przypadku regulacyjnej renty politycznej, jak i właścicielskiej renty politycznej. Jednak, jak się wydaje, kreowanie regulacyjnej renty, która jest jednocześnie rentą zwrotną, nie jest łatwe w demokratycznym państwie prawa. Wynika to z faktu, iż w demokratycznym państwie prawa, ze względu na jawność życia publicznego, bardzo trudno ukryć możliwość korzystania ze środków publicznych przez samych rządzących bądź tworzenie prawa korzystnego wyłącznie dla nich<sup>52</sup>. Dodatkowo istnieją często prawne ograniczenia tego procederu. Trudno też przedstawić go opinii publicznej jako realizującego interes społeczny, inaczej niż w przypadku renty interesariuszy.

Przykładem samodzielnego pobierania regulacyjnej renty politycznej przez jej twórców może być finansowanie partii politycznych ze środków publicznych w postaci subwencji czy zwrotu kosztów prowadzenia kampanii wyborczej, aczkolwiek warto pamiętać że w tych demokracjach, w których takie mechanizmy występują, partia rządząca nie jest jedynym ich beneficjentem. Środki finansowe otrzymuje także opozycja, choć często mniejsze (w ramach przejrzystego systemu, którego reguły znane są

---

<sup>51</sup> P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska państwa w okresie transformacji systemowej. Próba syntezy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019 (rozdz. 7.2.3.1)

<sup>52</sup> Choć takie sytuacje zdarzają się w krajach o nieliberalnej demokracji. Przykładowo w Polsce w lutym 2023 r. wyszła na jaw sprawa określana w publicystyce politycznej jako „Willa+”, której istotą było stworzenie prawa dającego ekipie władzy szerokie możliwości czerpania regulacyjnej renty politycznej.

zazwyczaj przed rozpoczęciem kolejnego cyklu wyborczego). Poszerzenie skali tego zjawiska wymaga degeneracji systemu bądź w kierunku kapitalizmu koleśiów (*crony capitalism*), w którym rządzący obóz polityczny żyje w symbiozie z korzystającymi z kreowanej renty politycznej sferami biznesowymi, bądź w kierunku nieliberalnej demokracji.

W przeciwieństwie do RRP właścicielska renta polityczna może znacznie łatwiej trafiać w ręce obozu rządzącego bez degeneracji systemu politycznego (choć ta zdecydowanie ułatwia ten proceder). Wynika to z charakteru decyzji, jakich potrzeba do kreacji renty politycznej w przypadkach obu rodzajów. W przypadku WRP decyzje te nie wymagają, co do zasady, procesu legislacyjnego – są bardziej odgórne, leżą w samodzielnej gestii czy to nadzoru właścicielskiego danego przedsiębiorstwa państwowego, czy to jego menedżmentu. Ze względu na szczegółowość tego rodzaju decyzji oraz mniejsze zainteresowanie opinii publicznej ich podejmowaniem, łatwiej podejmować je arbitralnie. Tym bardziej, że dotyczą one, z reguły, kwot mało istotnych z punktu widzenia efektywności przedsiębiorstwa. Samą rentę łatwo też „ukryć” w decyzjach, które i tak zostałyby podjęte – np. w wydatkach reklamowych czy decyzjach kadrowych<sup>53</sup>. Łatwość przejmowania właścicielskiej renty politycznej bierze się także z jej bezpośredniością – o czym piszę w kolejnym podpunkcie.

#### 1.1.4.3. Podział według rodzaju skutków kreacji renty (renta pośrednia i renta bezpośrednia)

Rentę polityczną można podzielić także na rentę pośrednią i bezpośrednią. Kryterium jest pytanie, czy kreacja renty tworzy samą rentę czy też wyłącznie warunki do jej pojawienia się. Renta pośrednia jest efektem regulacji, które tworzą warunki do pojawienia się renty. W momencie kreacji renty nie jest pewne, że ona się pojawi, jednak sztuczna zmiana realiów, w jakich funkcjonują uczestnicy rynku, umożliwia taki obrót spraw. Dobrze widać to na klasycznym przykładzie ceł: wprowadzenie bariery dla wwozu np. płodów rolnych do kraju ułatwia rolnikom z kraju sprzedaż swoich produktów po wyższych cenach, ale o tym, czy tak rzeczywiście się stanie (i jak wysoka będzie odnoszona przez nich korzyść), ostatecznie decyduje gra rynkowa.

W przypadku renty bezpośredniej twórcy renty przekazują korzyści do konkretnych podmiotów. Przykładem są tu wszelkie transfery finansowe trafiające do beneficjentów. Trzymając się przykładu rolniczego, rentą bezpośrednią będą dotacje dla gospodarstw

---

<sup>53</sup> Analizuję ten problem obszernie w rozdz. 5.

rolnych.

Regulacyjna renta polityczna może być zarówno rentą pośrednią jak i bezpośrednią. Można jednak zakładać, że w jej ramach renta pośrednia trafia głównie do przedsiębiorstw, z kolei renta bezpośrednia wykorzystywana jest częściej w polityce społecznej, względnie w rolnictwie, bądź jako działanie interwencyjne na rynku w sytuacji kryzysowej. Tyczy się to zwłaszcza tych gospodarek, w których istnieją ograniczenia dotyczące renty bezpośredniej (np. w Unii Europejskiej, która co do zasady zakazuje udzielania pomocy publicznej).

Z kolei właścicielska renta polityczna jest bardziej podatna do bycia rentą bezpośrednią. Przede wszystkim dlatego, że przedsiębiorstwa państwowe co do zasady nie tworzą warunków prowadzenia działalności gospodarczej – tym zajmuje się przede wszystkim władza ustawodawcza i wykonawcza oraz urzędy regulacyjne. Same przedsiębiorstwa państwowe podlegają regulacjom ze strony państwa (rządu). Aby móc uznać rentę polityczną wytworzoną przez przedsiębiorstwa państwowe za pośrednią, musi dojść do zbiegu wyjątkowych okoliczności. Tak się dzieje np., gdy przedsiębiorstwo państwowe, wykorzystując swoją pozycję monopolistyczną (obojętnie, czy będącą pochodną gry rynkowej, czy też zagwarantowaną przez państwo) wpływa swoją polityką cenową na ceny w danej branży (np. w Polsce na ceny paliw, dzięki pozycji quasi-monopolisty Orlenu). Innym przykładem może być sztuczne utrzymywanie zatrudnienia w danym przedsiębiorstwie po to, by zapobiegać wzrostowi bezrobocia. Warto zauważyć, że oba przypadki mają miejsce, gdy celem decyzji nie jest polepszenie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa.

Przypadki renty bezpośredniej znacznie łatwiej jest wskazać w ramach właścicielskiej renty politycznej. To wszelkiego rodzaju wydatki na towary czy usługi, które nie służą optymalnemu wykorzystaniu środków z punktu widzenia interesu gospodarczego danego przedsiębiorstwa państwowego. Dotyczy to także polityki płacowej czy kadrowej. Przykładem mogą być wydatki reklamowe skierowane do podmiotów medialnych sympatyzujących z władzą, które jednocześnie nie rokują dobrze z punktu widzenia polepszenia wizerunku marki przedsiębiorstwa czy zatrudnianie w firmie osób „według uznania”.

#### 1.1.4.4. Podział według statusu ontologicznego (renta materialna i renta niematerialna)

Zazwyczaj gdy mówimy o rencie politycznej, decyzje polityczne mają w tym kontekście doprowadzić albo do transferu środków do beneficjentów renty, albo stworzyć warunki

do ich kreacji. Jednak z czasem w literaturze pojawiły się także analizy dotyczące rent o charakterze niematerialnym. Kenneth Rogoff pisze o *ego-rents* uzyskiwanych przez decydentów politycznych, polegających np. na dobrym samopoczuciu płynącym ze statusu sprawowania władzy nad innymi ludźmi<sup>54</sup>. Jest to, według tego autora, jeden z celów podejmowania decyzji politycznych. Z kolei Piotr Kozarzewski pisze o „rencie o charakterze politycznym”, która według niego, „może być nakierowana na zaspokojenie innych, pozaegzystencjalnych potrzeb o charakterze nadrzędnym”<sup>55</sup>, takich jak dążenie do władzy, kontroli nad innymi ludźmi czy poczucia niezależności. Jest to w zasadzie ten sam rodzaj renty, który określiłem powyżej jako renta niematerialna.

#### 1.1.4.5. Podział według celu jej wykorzystania (renta partykularna i renta reprodukcji władzy)

Pierwotnie teoria pogoni za rentą zajmowała się przede wszystkim uzyskiwaniem uprzywilejowanej pozycji na rynku, dzięki której dana jednostka bądź grupa mogłaby uzyskiwać korzyści, które wykorzystywałaby dla swoich prywatnych celów. Większe dochody producentów krajowych ze sprzedaży towarów obarczonych wysokim cłem czy środki pozyskane dzięki dotacjom służą zazwyczaj albo firmie albo jej właścicielom czy pracownikom, którzy dzielą się zyskiem. Taką rentę nazywam rentą partykularną. Jednak korzyści z decyzji rentotwórczych mogą być, i często także są, wykorzystywane do walki o władzę. Mogą one służyć do budowania sobie przez polityków zaplecza materialnego dla prowadzenia działalności politycznej lub propagandowej, bądź na budowie prestiżu. To renta reprodukcji władzy.

Renta partykularna może być zarówno pośrednia, jak i bezpośrednia, może to być renta interesariuszy oraz zwrotna. Jak już pisałem – renta partykularna występuje w oczywisty sposób w przypadku renty regulacyjnej, jednak zdarza się także w przypadku renty właścicielskiej. Wtedy jej beneficjentami mogą być osoby zatrudnione w danym przedsiębiorstwie, jego kontrahenci czy beneficjenci wsparcia np. w postaci sponsoringu czy darowizn. Natomiast renta reprodukcji władzy jest szczególnie wyraźna w przypadku renty właścicielskiej i ma bardzo często charakter zwrotny. Przedsiębiorstwo państwowe – traktowane jako łup wyborczy – może służyć jako źródło synekur, które z kolei wiążą ich beneficjentów z partią rządzącą. Osoby zatrudnione w danym przedsiębiorstwie mogą „odwdzięczać się” partii, dzięki której zdobyły swoje stanowisko darowiznami na rzecz

---

<sup>54</sup> K. Rogoff, *Equilibrium Political Budget Cycles*, „NBER Working Paper” 1987, No. 2428.

<sup>55</sup> P. Kozarzewski, dz. cyt. (rozdz. 7.2.3.4).

kampanii wyborczej. Podobnie środki przeznaczane na reklamy czy sponsoring mogą służyć wspieraniu inicjatyw działających propagandowo na rzecz rządzących.

Renty reprodukcji władzy nie należy mylić z korzyściami, jakie politycy rządzący mogą osiągać dzięki kreacji renty politycznej. Zgodnie z ekonomiczną teorią demokracji Anthony'ego Downsa, która tłumaczy przyczyny kreacji renty politycznej (więcej na jej temat w punkcie 1.2.2), każda kreacja renty politycznej ma z punktu widzenia decydentów prowadzić do umocnienia ich władzy – przykładowo zachęcić wyborców do głosowania, lobbystów do wpłacania pieniędzy na kampanię, wpływowe grupy do promowania poszczególnych partii. Rentę reprodukcji władzy rozumiem jednak wężej: jako środki wykorzystywane do walki politycznej i propagandy. To te środki, które idą np. bezpośrednio na wsparcie mediów uprawiających propagandę na rzecz rządzących, albo wyprowadzanie pieniędzy z budżetu państwa na cele partyjne. Rentą reprodukcji władzy nie są środki rozsiewane z nadzieją, że być może będą skutkowały umocnieniem i utrwaleniem władzy, ale celowo wykorzystywane w tym kierunku.

### **1.1.5. Pogoń za różnymi rodzajami renty politycznej**

W niniejszym punkcie tłumaczę, w jaki sposób powstają regulacyjna oraz właścicielska renta polityczna. Dla uproszczenia opisuję tu obie w połączeniu wyłącznie z dwoma innymi rodzajami renty politycznej, wprowadzonymi według kryterium kategorii beneficjenta – interesariuszy oraz zwrotną. We wszystkich występują cztery kategorie aktorów, których podstawowa rola wyjaśniona jest w podpunkcie 1.1.5.1: goniący za rentą, beneficjenci, twórcy renty oraz benefaktorzy. Między nimi zachodzą trzy podstawowe działania – pogoń za rentą, kreacja renty oraz dystrybucja renty, również wyjaśnione w podpunkcie 1.1.5.1. Rola zarówno aktorów jak i relacji wygląda nieco inaczej w poszczególnych czterech rentach. Opisy jak i towarzyszące im schematy mają za zadanie ukazać występujące między nimi różnice.

#### **1.1.5.1. Pogoń za regulacyjną rentą polityczną**

Zaczynam od regulacyjnej renty politycznej interesariuszy – jednocześnie wprowadzone w tym miejscu pojęcia będą używane *per analogiam* dla opisu pogoni za innymi rodzajami rent. **Goniącymi za rentą** są jednostki bądź grupy, które starają się zmaksymalizować swoją użyteczność. Robią to zazwyczaj za pośrednictwem bądź w ramach grup interesów<sup>56</sup>. Mogą to być np. przedsiębiorstwa, związki zawodowe lub związki przedsiębiorców czy organizacje pozarządowe. Angażują one środki w celu

---

<sup>56</sup> A.L. Hillman, H.W. Ursprung, Where are the Rent Seekers?, „Constitutional Political Economy” 2004, Vol. 27.

przekonania (na różne sposoby) decydentów do podjęcia decyzji skutkującej kreacją renty. W założeniu każdy goniący za rentą stara się uzyskać dzięki pogoni za rentą korzyści dla siebie, jednak aby stać się jej beneficjentem nie trzeba angażować się w pogon za rentą bezpośrednio. **Beneficjentami** są zarówno goniący za rentą, którym uda się osiągnąć cel w postaci przekonania decydentów politycznych do kreacji renty, jak i jednostki bądź grupy, które korzystają dzięki decyzjom politycznym jako „gapowicze”<sup>57</sup>.

Relację między goniącym za rentą a beneficjentem można ukazać na przykładach. W obronie przywilejów emerytalnych stają przedstawiciele związków zawodowych grupujących pracowników uprzywilejowanych branż (w ten sposób stając się goniącymi za rentą), jednak na uzyskanej rencie politycznej korzystają nie tylko członkowie tych związków, lecz wszyscy emeryci. Podobnie na rzecz wprowadzenia świadczenia 500+ lobbowały związki grupujące rodziców wielodzietnych, ale beneficjentami stali się ostatecznie nie tylko oni, ale *de facto* wszyscy rodzice i ich dzieci.

Regulacyjna renta polityczna tworzona jest poza rynkiem. **Twórcami renty** są zawsze decydenci polityczni. To oni decydują, kto i w jaki sposób ma otrzymywać rentę polityczną. Mogą to robić np. uchwalając ustawy i w inny sposób tworząc ramy prawno-instytucjonalne dla udzielania renty politycznej, ale także wykorzystując podległe im (lub mianowanym przez nich urzędnikom) środki np. w różnego rodzaju funduszach czy też podejmując decyzje administracyjne. Ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downs’a podpowiada nam, że nie robią tego kierując się interesem publicznym. Przeciwnie – ich celem jest z reguły przekonanie interesariuszy do popierania obozu władzy. Dla uproszczenia w tym modelu zakładam, że decydenci polityczni stanowią jedność – w praktyce nie zawsze tak musi być.

Osobną kategorią są **benefaktorzy**, czyli ci, którzy są niejako sponsorami renty politycznej, w taki czy inny sposób „płacą” na wykreowaną rentę. Każda forma renty politycznej powoduje ze swej istoty potencjalną redystrybucję. Rzadko zdarza się, by transfer zachodził bezpośrednio. Z teorii pogoni za rentą wynika, że benefaktorem jest przede wszystkim społeczeństwo, ponieważ pogon za rentą powoduje koszt społeczny. Jednak z powodu złożoności systemu prawnego oraz faktu, że niewiele danin czy podatków ma charakter celowy, często trudno jest jednoznacznie wskazać benefaktorów odrębnego ograniczenia. Bywa np. tak (jak w przypadku płatności z budżetu), że

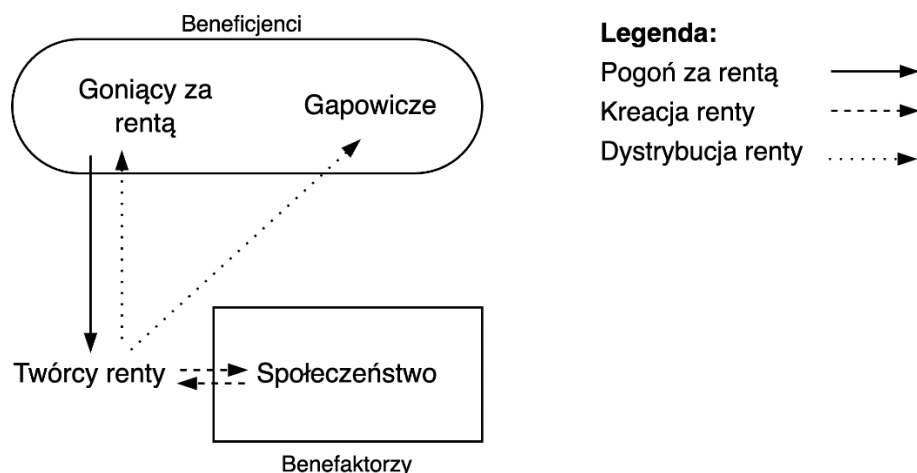
---

<sup>57</sup> H. Furtom, J. Sauer, M.S. Jensen, Free-riding on rent seeking – an empirical analysis, „Public Choice” 2009, Vol. 140.

beneficjent renty jest jednocześnie jej benefaktorem. Można powiedzieć, że dystrybucja renty zachodzi od beneficjenta za pośrednictwem twórców do goniących za rentą i gapowiczów. Zarówno goniący za rentą jak i gapowicze w chwili pozyskania renty stają się jej beneficjentami.

Rysunek 1.2 przedstawia w sposób schematyczny pogoń i kreację regulacyjnej renty politycznej interesariuszy.

Rysunek 1.2. Schemat pogoni i kreacji regulacyjnej renty politycznej interesariuszy



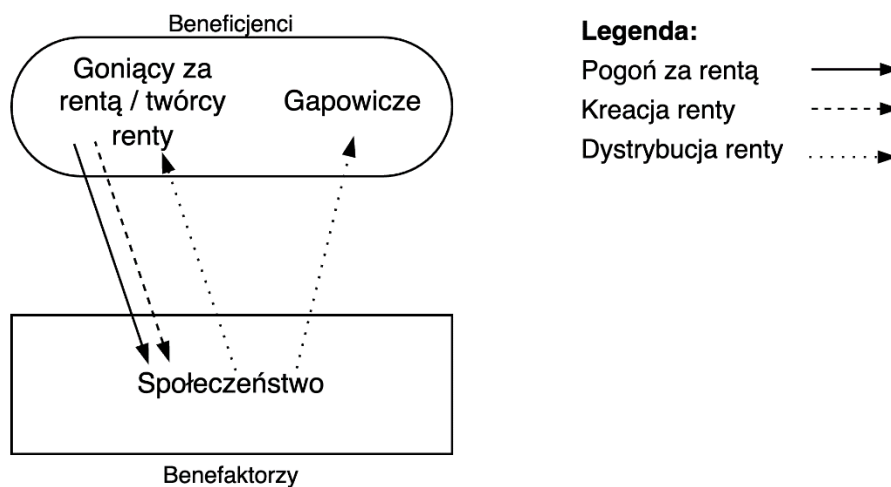
Źródło: Opracowanie własne.

Ilustrację tego schematu można zaczerpnąć z Tullockowskiego przykładu ceł. Krajowi producenci danego dobra (goniący za rentą) lobbują (pogoń za rentą) u decydentów politycznych (twórcy renty) na rzecz wprowadzenia ceł na produkty importowane w zamian za np. darowizny na rzecz kampanii wyborczej obozu rządzącego. Ci podejmują decyzję polityczną o wprowadzeniu ceł (kreacja renty). W efekcie ceny dóbr importowanych rosną a konsumenci (benefaktorzy) ponoszą ich koszty, na czym korzystają zarówno producenci aktywni w pogoni za rentą, jak i producenci, którzy nie brali udziału w lobbingu (gapowicze).

Inaczej wygląda to w przypadku pogoni za zwrotną regulacyjną rentą polityczną. Jak już wspomniałem, ta renta jest stosunkowo rzadka w przypadku państw demokratycznych. Z takimi przypadkami będziemy mieli do czynienia zazwyczaj w systemach oligarchicznych bądź kapitalizmie koleśiów, gdzie, przykładowo, faktyczną władzę sprawuje np. potężny biznesmen, który wprowadza regulacje korzystne dla jego firm. Zwrotna renta polityczna charakteryzuje się tym, że goniący za rentą jest

jednocześnie jej twórcą i beneficjentem. Zakładając, że nasza analiza zaczyna się w punkcie, w którym rządzący już sprawują władzę, chcąc wykreować rentę polityczną dla siebie rządzący nie muszą do tego nikogo przekonywać – pod warunkiem, że instytucje formalne i nieformalne im na to pozwalają. Proces pogoni za rentą staje się tożsamy z procesem kreacji renty politycznej, która – pozyskana od z benefaktorów – trafia do goniących/beneficjentów oraz pasażerów na gapę – rysunek 1.3.

Rysunek 1.3. Schemat pogoni i kreacji zwrotnej regulacyjnej renty politycznej



Źródło: opracowanie własne.

#### 1.1.5.2. Pogoń za właścicielską rentą polityczną

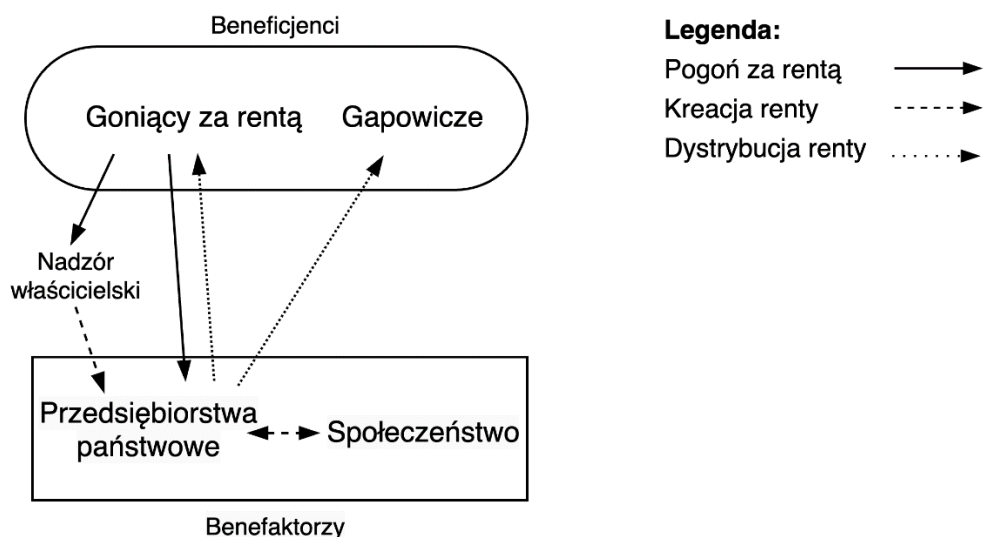
Proces pogoni, a w konsekwencji kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej wygląda inaczej niż regulacyjnej renty politycznej. Przede wszystkim dlatego, że przedsiębiorstwa odgrywają różną rolę w RRP i WRP. W przypadku RRP przedsiębiorstwa prywatne są (nie jedynym, ale on nas tutaj najbardziej interesuje) goniącym za rentą (i hipotetycznym beneficjentem) bądź benefaktorem. Nie są jednak (jak już wspomniałem w poprzednim punkcie, poza wyjątkowymi sytuacjami zdegenerowanych systemów takich jak *crony capitalism*) powiązane z decydentami politycznymi. W przypadku ingerencji etatystycznej pojawia się dodatkowy czynnik: przedsiębiorstwa państwowe. W ich przypadku występuje tożsamość, a w każdym razie silny związek, między decydem politycznym a przedsiębiorcą. Ma to miejsce z natury rzeczy w każdym systemie politycznym i gospodarczym, w którym występują przedsiębiorstwa państwowe: państwo sprawuje nad nimi pieczę, a decydenci polityczni



sprawują pieczę nad państwem. W związku z czym przedsiębiorstwo państwowe może występować w różnych rolach – być zarówno jej twórcą, benefaktorem, a nawet w wyjątkowych sytuacjach także goniącym za rentą i jej beneficjentem.

Na początku omawiam przykład pogoni za właścicielską rentą polityczną interesariuszy. W tym wypadku goniące za rentą jednostki lub grupy interesów (np. związki zawodowe, kluby sportowe czy stowarzyszenia) mogą ze swoimi dążeniami zwracać się bezpośrednio do twórców WRP, czyli kadry kierowniczej przedsiębiorstw państwowych bądź ich pracowników, lub pośrednio, do nadzoru właścicielskiego, który wykorzystując swoją władzę mógłby wywierać naciski na bezpośrednich twórców renty. W zależności od przejawu renty, benefaktorem jest zarówno społeczeństwo, jak i szczególnie, samo przedsiębiorstwo państwowe.

Rysunek 1.4. Schemat pogoni i kreacji właścicielskiej renty politycznej interesariuszy

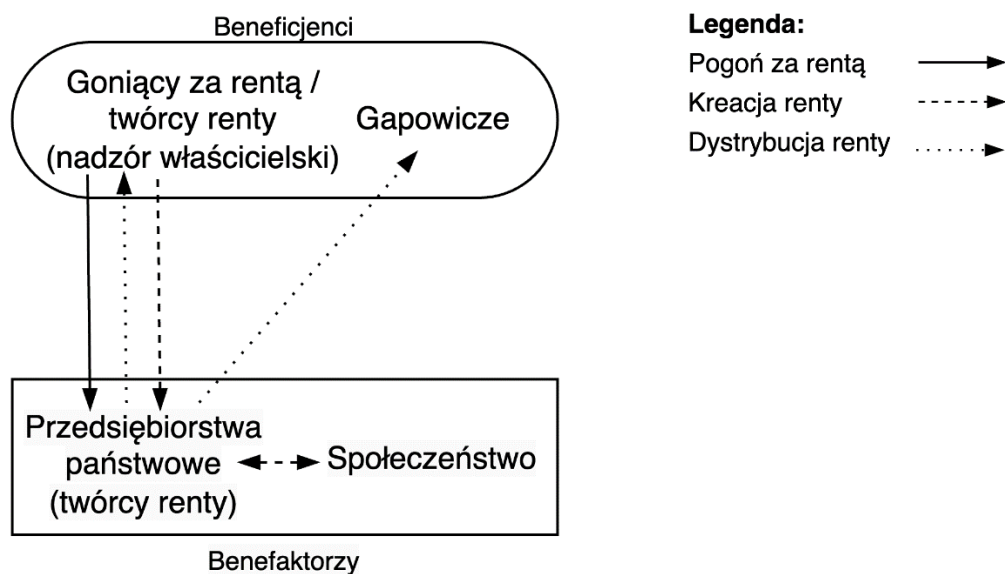


Źródło: opracowanie własne.

W przypadku zwrotnej właścicielskiej renty politycznej – podobnie jak w przypadku zwrotnej regulacyjnej renty politycznej – decydenci polityczni są tożsami z goniącymi za rentą. W tym modelu, tak samo jak w przypadku zwrotnej renty reprodukcji władzy, decydentów politycznych traktujemy jako jedność. Uprzedzając nieco fakty, moje badania wykazały, że w Polsce nie zawsze tak jest (więcej w rozdziałach 5. i 6.), niemniej ten model traktuję jako podstawowy i uogólniony. W przypadku zwrotnej właścicielskiej renty politycznej goniącym za rentą jest zarówno obóz rządzący sprawujący nadzór

właścicielski, jak i kadra zarządzająca przedsiębiorstw państwowych. Nadzór właścicielski może wywierać naciski na przedsiębiorstwa, żeby kreowały zwrotną WRP, zarządzający mogą także kreować ją z własnej inicjatywy. Przedsiębiorstwo kreuje zwrotną WRP, która trafia do rządzących bądź do kadry zarządzającej lub pracowników przedsiębiorstwa. I w tym wypadku benefaktorem może być także samo przedsiębiorstwo.

Rysunek 1.5. Schemat pogoni i kreacji zwrotnej właścicielskiej renty politycznej



Źródło: opracowanie własne.

## 1.2. Renta polityczna – aspekty teoretyczne

### 1.2.1. Teoria wyboru publicznego

Rozważania nad rentą polityczną, czy to regulacyjną, czy właścicielską, warto prowadzić w ścisłym związku z paradygmatem teorii wyboru publicznego. Przede wszystkim dlatego, że teoria pogoni za rentą powstała jako, jak to określił J.M. Buchanan, szczególny subprogram *public choice*<sup>58</sup>. Z tego powodu analizę teoretyczną renty politycznej rozpocznę od teorii wyboru publicznego, wskazując na jej związki z omawianą problematyką.

<sup>58</sup> J.M. Buchanan nazywa ją „subprogramem” o szczególnym znaczeniu w ramach teorii wyboru publicznego (J.M. Buchanan, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice, Fairfax, Virginia, US, 2003 s. 6).

Prekursorami paradygmatu teorii wyboru publicznego (*public choice*) byli Duncan Black<sup>59</sup> oraz późniejszy laureat Nagrody im. Nobla Kenneth Arrow<sup>60</sup>, zaś za twórców teorii wyboru publicznego jako nurtu badawczego należy traktować Jamesa M. Buchanana (także późniejszy Noblista) oraz Gordona Tullocka. Ich wspólna książka „The Calculus of Consent” z 1962 jest na swój sposób konstytutywna dla epistemologicznych fundamentów nurtu. W skrócie można powiedzieć, że przedmiotem badań teorii wyboru publicznego są decyzje jednostek podejmowane w sferze publicznej. Gordon Tullock określa ją wręcz jako „wykorzystanie narzędzi ekonomicznych do opracowywania tradycyjnych problemów [jakimi zajmują się] nauki polityczne”<sup>61</sup>. Tę teorię można nazwać paradygmatem badawczym, programem badawczym czy szkołą, w ramach której rozwijają się także inne subprogramy badawcze oraz teorie.

Nie jest to jednak program badawczy realizowany bez przedzałożeń. Są to – jak wskazuje James M. Buchanan, jeden z twórców *public choice* – indywidualizm metodologiczny, racjonalny wybór oraz traktowanie polityki jako wymiany<sup>62</sup>. Przedmiotem badań są więc decyzje indywidualnych aktorów, „którzy mają określoną hierarchię preferencji i podejmują działania prowadzące w danych warunkach do optymalnych wyników maksymalizacji korzyści (użyteczności) lub minimalizacji kosztów”<sup>63</sup>. Aktorzy owi, kierując się posiadaną przez siebie wiedzą, dokonują wyborów, które mają w optymalny sposób doprowadzić do osiągnięcia wybranych przez nich celów.

Twórcy *public choice* nie traktują polityki jako „roztropnej troski o dobro wspólne”, jak ujmowali to filozofowie Antyku. W ich ujęciu jest to wspólna próba troski o dobra partykularne. Jak piszą Buchanan i Tullock, „dwoje lub więcej jednostek uważa za obopólnie korzystne połączenie sił w celu osiągnięcia pewnych wspólnych celów. W bardzo rzeczywistym znaczeniu „wymieniają” koszty poniesione w celu zapewnienia sobie wspólnych korzyści”<sup>64</sup>. W tym sensie w ramach wyboru publicznego politykę rozumie się jako wymianę.

---

<sup>59</sup> D. Black, On the rationale of group decision making, „Journal of Political Economy” 1948, Vol. 56.

<sup>60</sup> K. Arrow, Social Choice and Individual Values, Wiley, New York 1951 (rozdz. 1).

<sup>61</sup> G. Tullock, Public Choice, w: The New Palgrave Dictionary of Economics, Palgrave Mcmillan, 2018, s. 10937.

<sup>62</sup> J.M. Buchanan, dz. cyt., s. 1.

<sup>63</sup> A. Jasińska-Kania, Teoria racjonalnego wyboru, w: Współczesne teorie socjologiczne, wybór i opracowanie A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 135.

<sup>64</sup> J.M. Buchanan, G. Tullock, The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962 s. 19.

Badacze operujący w ramach paradygmatu wyboru publicznego zakładają, że jednostki zwracają uwagę głównie na własny interes – i ma to odniesienie nie tylko do decyzji podejmowanych w życiu prywatnym i wymianie gospodarczej, ale także w życiu publicznym. Wyborcy starają się maksymalizować własną użyteczność i tym kierują się przede wszystkim przy podejmowaniu decyzji wyborczych, ale także innych dotyczących życia publicznego, w tym relacji z decydentami. Z kolei decydenci polityczni kierują się swoją użytecznością, w której fundamentalną rolę odgrywa chęć utrzymania się u władzy (jest to warunek *sine qua non* bycia decydentem). Jak pisze Gordon Tullock, wnioski płynące z badań w ramach paradygmatu *public choice* „ogniskują się wokół skutków ignorancji wyborców, kontroli agend i czynników skłaniających urzędników do poświęcenia interesu publicznego na rzecz interesów partykularnych”<sup>65</sup>.

W interesującym nas kontekście teoria wyboru publicznego wskazuje, że decydenci polityczni zawsze kreują rentę w swoim interesie, choć nie zawsze są jej bezpośrednimi beneficjentami. Renta interesariuszy zaspokaja partykularne interesy wyborców (lub grup, które mogą wpływać na decyzje wyborcze) po to, by ci odwdzięczyli się politykom i pozostawili ich u władzy. Renta zwrotna z kolei zaspokaja prywatne potrzeby decydentów (jeśli jest partykularna) lub służy do budowania sobie zaplecza dla prowadzenia działalności politycznej i propagandowej (jeśli jest rentą reprodukcji władzy).

Teoria wyboru publicznego ma także swoje ograniczenia. Jej twórcy zdawali sobie z tego sprawę, wskazując że nawet jeśli model racjonalnego dążenia do realizacji partykularnych interesów tłumaczy wiele aspektów polityki, „nie oznacza to, że wszystkie jednostki działają zgodnie z tymi behawioralnymi założeniami lub że jakieś jednostki działają w ten sposób za każdym razem”<sup>66</sup>. Należy więc brać pod uwagę, że dla niektórych przynajmniej jednostek wpływających na podejmowane decyzje pewne znaczenie może mieć także altruizm czy swoiście rozumiane dążenie do realizacji dobra wspólnego. Mimo to istnieje tendencja w ramach *public choice*, by traktować dążenie do interesu prywatnego jako głównego, jeśli nie jedyne go czynnika dotyczącego podejmowania kolektywnych decyzji. Stanowisko to prowadzi też do deprecjonowania hipotetycznych korzyści społecznych płynących z podejmowanych decyzji politycznych.

Takie absolutyzujące podejście ogranicza możliwości empirycznej weryfikacji

---

<sup>65</sup> G. Tullock, *Public Choice...*, s. 10937.

<sup>66</sup> J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent...*, s. 30.

hipotez. Dlatego też ważnym zadaniem dla badań empirycznych – podjętym także w tej pracy – jest oddzielenie od siebie zjawisk, które przynależą do „społecznie użytecznych” działań decydentów (czy, w naszym konkretnym przypadku, przedsiębiorstw państwowych) od tych, które mają służyć interesom samych decydentów.

Problemy z weryfikacją hipotez i skłonność do teoretycznego ujmowania opisywanych zjawisk biorą się także z obszerności przedmiotu badań *public choice*. Przykładowo, zjawisko pogoni za rentą obejmuje bardzo liczne i różnorodne aktywności interesariuszy, niekoniecznie legalne, które nie sposób ująć całościowo. Dlatego często badania empiryczne, opierające się na założeniach teorii wyboru publicznego, ograniczają się do weryfikacji hipotez w oparciu o wrywkowo badane przejawy tych zjawisk. Tak będzie także w przypadku niniejszej pracy. Nie pretenduję do zbadania zjawiska właścicielskiej renty politycznej w całej jego złożoności, lecz głównie do tego, by na podstawie badań szczególnych jego przejawów zidentyfikować i opisać jego mechanizm.

Mimo tych ograniczeń teoria wyboru publicznego jest paradygmatem użytecznym do badania i opisywania czynników wpływających na kolektywne decyzje gospodarcze i polityczne. Jej szczególną cechą jest antropologiczny pesymizm każący nie brać za dobrą monetę wszelkich oficjalnych zapewnień decydentów co do motywów podejmowanych przez nich decyzji i szukać ich autentycznych źródeł, a także kosztów, biorąc pod uwagę ich prywatny interes. Pozbawia ona złudzeń co do wrodzonego altruizmu ludzi oraz zasadniczego dążenia do realizacji dobra wspólnego przez polityków.

### **1.2.2. Ekonomiczna teorii demokracji Anthony’ego Downsa**

W ramach teorii wyboru publicznego powstały z biegiem lat liczne subprogramy zajmujące się badaniem szczegółowych zagadnień ekonomiczno-politycznych. Obok omówionych już wcześniej teorii pogoni za rentą czy teorii regulacji opartych na interesie prywatnym szczególnie pomocna będzie nam ekonomiczna teoria demokracji. Pomaga ona pogłębić odpowiedź na pytanie, dlaczego decydenci polityczni kreują rentę polityczną?

Downs, jeden z czołowych przedstawicieli teorii wyboru publicznego, w swojej głównej pracy „An Economic Theory of Democracy” postanowił zastosować metody badań ekonomicznych (w ramach paradygmatu *public choice*) do analizy systemu demokratycznego. Podobnie jak inni przedstawiciele tego nurtu wychodził z założenia, że podmiotem działalności, w tym wypadku, politycznej, są egoistyczne i racjonalne

jednostki, dążące do poszerzania własnej użyteczności. W celu jej osiągnięcia tworzą koalicje, których celem jest kontrola nad aparatem rządowym<sup>67</sup>. Te koalicje to partie polityczne. Co do zasady członkowie koalicji zgadzają się co do wszystkich celów partii, jednak autor zastrzega też, że w niektórych fragmentach analizy zakłada możliwość występowania grup i walk frakcyjnych w poszczególnych partiach<sup>68</sup>. Ten marginalny u Downsa aspekt będzie miał spore znaczenie dla wyjaśnienia pogoni za właścicielską rentą polityczną w Polsce (więcej na ten temat w 5. i 6. rozdziale).

Downs wskazuje też – co ma duże znaczenie z naszego punktu widzenia – na ograniczenia swojej teorii. „W prawdziwym życiu politycy czasem działają w sposób, który, ich zdaniem, jest najlepszy dla społeczeństwa jako całości, nawet gdy wiedzą, że ich działania przyniosą im straty głosów. Na każdym polu opis ludzkiego zachowania jest niekompletny bez wspomnienia o takim altruizmie; osoby, które tak się zachowują, to bohaterowie, których ludzie słusznie podziwiają”<sup>69</sup>.

Jednak, zdaniem Downsa, jest to tylko chwalebny wyjątek. Generalne założenie jego teorii (jak i całej teorii *public choice*) jest inne: politycy działają w interesie własnym. W omawianym przeze mnie kontekście ten interes polega na zdobyciu władzy i utrzymaniu się przy niej. W związku z tym „partie formułują polityki, by wygrywać wybory, nie zaś wygrywają wybory, żeby formułować polityki”<sup>70</sup>. Downs wymienia szereg potencjalnych motywów (chęć kierowania innymi, prestiż, pieniądze, dreszcz emocji związany z walką i wygrywaniem)<sup>71</sup>. Można więc powiedzieć, że politycy dążą zarówno do pozyskania renty materialnej, jak i niematerialnej. Nie skupia się na tym, dlaczego politycy chcą władzy. Niniejsza praca skupia się na tym, jak politycy starają się kreować i uzyskać właścicielską rentę polityczną po to, żeby dzięki niej łatwiej władzę zdobyć i utrzymać.

Sprawowanie władzy może także służyć jej reprodukcji. Politycy sprawujący władzę mają bowiem tę przewagę nad pretendentami do władzy, że mogą realizować polityki, ich konkurenci mogą zaś jedynie obiecywać, że je zrealizują, jeśli dojdą do władzy. Funkcja tworzenia dobrobytu społecznego i maksymalizacja użyteczności społecznej nie musi pokrywać się z prywatnymi motywami rządu, którymi jest maksymalizacja głosów otrzymywanych w wyborach. W teorii Downsa rząd to partia konkurująca z innymi partiami o kontrolę nad aparatem państwowym. „Ponieważ rząd w naszym modelu chce

---

<sup>67</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1957, s. 24-26.

<sup>68</sup> Tamże, s. 26.

<sup>69</sup> Tamże, s. 27.

<sup>70</sup> Tamże, s. 28.

<sup>71</sup> Tamże, s. 30.

maksymalizować poparcie polityczne, dokonuje tych wydatków, które przynoszą najwięcej głosów za pomocą takiego finansowania, które przynosi stratę jak najmniejszej liczby głosów”<sup>72</sup>.

Powyższe podejście do wydatków publicznych można bez uszczerbku dla teorii ekstrapolować na inne decyzje polityczne. Parafrazując więc Downsa, rządzący podejmują takie decyzje polityczne, które przynoszą najwięcej głosów za pomocą środków, które kosztują najmniej głosów. Teoria Downsa dobrze tłumaczy, na podstawowym poziomie, kreację zarówno renty interesariuszy, jak i zwrotnej. Rządzący kreują rentę interesariuszy po to, by przyniosła im ona jak najwięcej głosów, a jednocześnie strata dotychczasowego elektoratu powinna być jak najmniejsza. Liczą bowiem na to, że beneficjenci renty (otrzymujący transfery finansowe bądź korzystający z ograniczeń konkurencji w swoich branżach) odwdzięczą im się za to przy urnie wyborczej bądź wesprą ich kampanię finansowo<sup>73</sup> lub propagandowo. Z kolei rentę zwrotną kreują po to, żeby korzystać z niej samemu (renta partykularna) bądź po to, by samodzielnie wykorzystywać ją do prowadzenia działalności politycznej (renta reprodukcji władzy).

Dotyczy się to zarówno regulacyjnej, jak i właścicielskiej renty politycznej. W przypadku tej drugiej renta polityczna może trafiać np. do pracowników poprzez wysokie pensje czy dzięki umiejscowieniu danego przedsiębiorstwa w ważnym wyborczo regionie. Jednocześnie w przypadku WRP dochodzi dodatkowy element – możliwość bezpośredniego zasilania beneficjenta w rentę polityczną w postaci np. środków finansowych i innych. W RRP taka możliwość występuje tylko w przypadku tych regulacji, które zakładają transfery finansowe z budżetu państwa, renta będąca efektem regulacji wprowadzających sztuczne ograniczenia na rynku zależy od tego, jak rynek zareaguje na ich wprowadzenie – w związku z czym trudno jest dokładnie przewidzieć jej rozmiar w momencie wprowadzania danej regulacji.

Natomiast gdy chodzi o WRP, to znacznie łatwiej partii rządzącej wykorzystywać ją jako rentę zwrotną. Inaczej niż w przypadku znacznej części regulacji nie ma potrzeby tworzenia warunków do powstania renty, którą beneficjenci będą się dzielić.

---

<sup>72</sup> Tamże, dz. cyt., s. 52.

<sup>73</sup> O wpływie finansowania kampanii wyborczych na kreację renty politycznej szerzej: D.C. Esty, R.E. Caves, Market Structure and Political Influence: New Data on Political Expenditures, Activity, and Success, „Economic Inquiry” 1983, Vol. 21; D.M. Hart, Why Do Some Firms Give? Why Do Some Give a Lot? High-Tech PACs, 1977-1996, „Journal of Politics” 2001, Vol. 63, No. 4; R.A. Lopes, E. Pagoulatos, Rent seeking and the welfare cost of trade barriers, „Public Choice” 1994, Vol. 79; S. Gupta, Ch.W. Swenson, Rent Seeking by Agents of the Firm, „The Journal of Law and Economics” 2003, Vol. 46, No. 1.

Przedstawiciele władzy nadzorujący przedsiębiorstwa państwowe mogą sprawić, że środki z przedsiębiorstw państwowych będą trafiać bezpośrednio do organów medialnych powiązanych z politykami rządzącymi, czy członków, którzy mogą wpłacać część tych pieniędzy do budżetów danej partii. Środki te mogą później być wykorzystywane do prowadzenia kampanii wyborczej.

W przypadku WRP, inaczej niż w przypadku RRP, można także bardzo szybko zakręcić kurek z pieniędzmi. Z punktu widzenia samego przedsiębiorstwa państwowego nie musi to oznaczać radykalnej zmiany (dla finansów spółki może to być wręcz nieznaczące) – inaczej niż w przypadku odwrócenia regulacji, które zazwyczaj wymaga długotrwałego procesu legislacyjnego, a także świadomości, że regulacja bądź jej brak może wpływać na wiele procesów gospodarczych. Ta „elastyczność” WRP z kolei powoduje, że możliwość zatrudniania w przedsiębiorstwach państwowych idealnie nadaje się jako środek nagradzania i dyscyplinowania osób z własnej partii. To wzmacnia motywację aparatu partyjnego i zaprowadza dyscyplinę w jego szeregach.

Według teorii Downsa – z czym zasadniczo należy się zgodzić – przy wygrywaniu wyborów ogromną rolę odgrywa perswazja. Mimo iż od czasu ukazania się jego książki minęło kilkadziesiąt lat, zmienił się pejzaż medialny, pojawił internet, a telewizję czy czasopisma zastąpiły w dużej mierze zdecentralizowane media społecznościowe, jego wnioski co do zasady utrzymują aktualność. Z punktu widzenia celu, jakim jest osiągnięcie korzystnego wyniku wyborczego, polityka nie spełnia swojej roli, jeśli wyborcy się o niej nie dowiedzą. Downs wskazuje, że dla rządzących ważne jest, by wyborcy dowiadawali się o korzyściach, które uzyskują dzięki ich działaniom, ponieważ tylko korzyści, których mają świadomość, mogą wpłynąć na ich zachowanie wyborcze<sup>74</sup>. Z jednej strony potrzeba więc decyzji, które można by rozreklamować, z drugiej strony potrzebni są także ci, którzy będą przekonywać wyborców, że te decyzje są dla nich dobre i że polityki rządzących (lub też alternatywne propozycje opozycji) byłyby dla nich lepsze niż rządy konkurencji. To rola stronnich doradców (*persuaders*), którzy mają za zadanie tak przedstawić prawdziwe fakty, by prowadziły do odpowiednio dobranych wniosków.

Choć na przestrzeni lat, jak już wspomniałem, zmienia się forma komunikacji i rynek medialny, opis ten jest uniwersalny i tyczy się zarówno mediów tradycyjnych (prasa, radio, telewizja), jak i perswazji uprawianej w internecie, np. przez farmy „trolli”.

---

<sup>74</sup> A. Downs, dz. cyt., s. 93.



Wyborcy mają bowiem ograniczone możliwości percepcji. Żyją w stanie niepewności i jeśli nie są zdecydowani, należy „pomóc” im w podjęciu odpowiedniej decyzji<sup>75</sup>.

Współcześnie rolę stronniczych doradców odgrywają nadal media, zwłaszcza tzw. tożsamościowe. W mediach papierowych, portalach internetowych, radiu i telewizji zawodowi dziennikarze tworzą informacje, często przemieszane z opiniami, które później trafiają do odbiorców. Mimo malejącego znaczenia mediów tradycyjnych ich rola jest nie do przecenienia. Wytworzenie treści medialnej wymaga bowiem nadal nakładów, których nie byłoby w stanie ponieść działający za darmo „dziennikarze obywatelscy” czy blogerzy<sup>76</sup>. Nawet jeśli media tradycyjne cieszą się malejącą popularnością, wytworzone przez nie treści powtarzane są, a tematy kontynuowane, w innych mediach, które odgrywają rolę „echo-chamber”. Rozchodzą się one także później wirusowo w internecie dzięki wsparciu licznych osób mniej lub bardziej związanych z partią polityczną.

Poza tzw. twardym elektoratem, istnieje grupa nieprzekonanych, od której często zależy ostateczny wynik wyborczy. „Stronniczy doradcy” dążą do tego, by dotrzeć zarówno do jednych, jak i do drugich. Do pierwszych po to, żeby utwierdzić ich w już posiadanych przekonaniach i przypomnieć o tym, jak bardzo ważne są ich głosy. Do drugich po to, żeby ich przekonać do swoich stanowisk, a w konsekwencji pozyskać ich głosy. Ważne jest, szczególnie w świetle naszych dalszych rozważań, by informacje, które politycy chcą przekazywać swoim odbiorcom w celach perswazyjnych, były bezpłatne lub kosztowały mało – wyborcy nie mają bowiem wielu bodźców, by po nie sięgać. Nierzadko zdarza się więc, że za dostarczenie informacji płaci ktoś inny niż odbiorca<sup>77</sup>. Jak pisze Downs, „we współczesnych demokracjach większość mediów masowych jest subsydiowanych albo przez reklamodawców komercyjnych albo przez rząd. Stąd niemal każdy racjonalny obywatel, który pobiera wiele informacji, otrzymuje również część, która jest subsydiowana. Subwencje płacone są przez kupujących reklamowane produkty bądź podatników”<sup>78</sup>.

Przedsiębiorstwa państwowe mają tu niebagatelną rolę do odegrania. W Polsce ich wydatki reklamowe stanowią kilkanaście procent rynku. Dotychczasowe badania<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Tamże, 82-84.

<sup>76</sup> S. Sękowski, *Nowe media. Publiczne, nie państwowe*, WEI, Warszawa 2022 (rozdz. 3).

<sup>77</sup> A. Downs, dz. cyt., s. 207.

<sup>78</sup> Tamże, s. 229-230.

<sup>79</sup> T. Kowalski, *Okres rządów Zjednoczonej Prawicy. Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2016-2021. Aneks. Wydatki reklamowe ministerstw i centralnych urzędów w 2021 roku. (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media)*, 2022.

wykazały, że – co dość oczywiste w świetle teorii Downsa – nie kierują się one jednak przy wykupywaniu ogłoszeń w mediach logiką rynkową, która dyktuje, co do zasady, powiązanie reklam z liczbą odbiorców danego medium. Logika ta ma w znacznym stopniu charakter polityczny. Przedsiębiorstwa państwowe mogą jednak wydawać ponadproporcjonalnie duże środki na ogłaszanie się w mediach tożsamościowych powiązanych z aktualnie rządzącą partią polityczną. Stanowi to swoistą dotację (i rentę polityczną) dla tych mediów, które dzięki tym środkom mogą skuteczniej pełnić funkcję stroniczych doradców. Reklamy przedsiębiorstw państwowych mogą także stanowić łakomy kąsek dla mediów niezależnych, służący do ich dyscyplinowania w razie gdyby chciały publikować materiały krytyczne wobec władzy. Ich brak z kolei jest pewnym rodzajem „kary” dla mediów opozycyjnych. Jest to przykład właścicielskiej renty reprodukcji władzy i interesariuszy, której występowanie w Polsce stwierdziły moje badania (więcej o tym w rozdziale 5.).

Osobną kategorią źródeł renty politycznej są media publiczne, które można traktować jako szczególny rodzaj przedsiębiorstw państwowych – są nadzorowane i kontrolowane przez przedstawicieli aktualnej władzy. Ich produktem może być także perswazyjny przekaz służący partii rządzącej.

Downs wprowadza trzy kategorie „przywódców”, którzy mają zdolność do wpływania na wyborców tak, by uznali pewne opinie za swoje. Podział ten, odpowiednio zmodyfikowany przeze mnie (częściowo przy użyciu terminologii zaproponowanej przez Tomasza Michalaka<sup>80</sup>), ukazuje zbieżność koncepcji Downsa z teorią pogoni za rentą i uzupełnia ją w interesującym nas kontekście, o bardzo ważną kategorię „favour-buyers”. Tłumaczę ją, za Michalakiem, jako „agenci medialni”. Tak zmodyfikowane kategorie Downsowskich przywódców przedstawiają się następująco:

- a/ partie polityczne, które usiłują zdobyć władzę i ją utrzymać, w tym celu formułując propozycje polityk mających przekonać wyborców do powierzenia im władzy. Partie polityczne które wygrały wybory realizują później swoje polityki po to, by utrzymać się u władzy. Ta kategoria jest tożsama z kategorią decydentów politycznych i twórców renty politycznej,
- b/ grupy interesów, które zarówno powołując się na reprezentowanie szerszych koalicji osób, jak i za pomocą środków materialnych, starają się przekonać

---

<sup>80</sup> T. Michalak, Ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downsa, w: Teoria wyboru publicznego, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 97.

rządzących do realizowania korzystnej dla nich agendy. To znani nam już z poprzedniego punktu goniący za rentą i jej potencjalni beneficjenci, c/ agenci medialni, którzy w zamian za rozmaite przysługi świadczone przez władzę, jak i partie opozycyjne, przedstawiają realizowane przez rządzących polityki lub kontrpropozycje w korzystnym świetle (bądź konkurencyjne w niekorzystnym), w celu przekonania wyborców do głosowania, bądź nie, na dane ugrupowanie. Przysługi te mogą mieć charakter zarówno materialny (finansowy), jak i niematerialny (prestż, poczucie sprawczości etc.).

Wyodrębnienie tej ostatniej grupy pomaga wyjaśnić, przykładowo, tak szczególne kreacje renty politycznej, jak nierynkowy zakup reklam przez przedsiębiorstwa państwowe w mediach przychylnych rządowi. Ta renta nie ma przekonać jej beneficjentów do głosowania na partię rządzącą. To owi agenci medialni – w zamian za rentę – mają do tego przekonać opinię publiczną.

Downs słusznie poświęca wiele miejsca relacjom między partiami politycznymi a agentami medialnymi. Partie polityczne muszą przy dobieraniu zarówno realizowanych polityk, jak i przekazywanych mediom środków, brać pod uwagę to, kto ma największy potencjał agitacyjny. Nie musi się to przekładać na liczbę odbiorców danego medium. Przykładowo, jeśli celem wykupienia reklamy przedsiębiorstwa państwowego w danej gazecie jest pozyskanie jej przychylności dla polityki rządu, a nie klientów na towary tego przedsiębiorstwa, to poczytność danego medium nie może być jedynym czynnikiem, którym kierują się reklamodawcy. Muszą oni patrzeć także na dotychczasową linię redakcji, możliwość zmiany tejże linii przez nią i potencjał zmiany nastawienia jej czytelników.

„Ekonomiczna teoria demokracji” Downsa została opublikowana 10 lat przed pierwszym artykułem dotyczącym pogoni za rentą. Jednak, co ciekawe, w książce Downsa znajduje się wiele stwierdzeń, które dotyczą tego tematu i antycypują szereg zagadnień, które opisywali później Tullock, Buchanan, Tollison czy Krueger. Downs nie używa pojęcia *rent-seeking* ani renta polityczna, jednak używa innych, które można traktować jako pokrewne. Jednym z nich jest *utility income*, które oznacza, w skrócie, korzyści, jakie obywatele osiągają z ingerencji państwa w gospodarkę. Nie należy go jednak w pełni utożsamiać z rentą polityczną, ponieważ obejmuje także pewne elementy kategorii korzyści społecznych. *Utility income* Downsa jest to korzyść, którą wyborca chce uzyskać dzięki aktowi wyborczemu. Racjonalny wyborca dokonuje wyborów porównując strumień *utility income*, który otrzymuje od aktualnego rządu z tym, który

wyda mu się, że uzyska, jeśli wygra konkurencja<sup>81</sup>. Istnieje też kategoria korzyści, jakie osiągają grupy interesów oraz „kupujący przysługi”, które pokrywają się z pojęciem renty politycznej.

Downs wskazuje także – na przykładzie systemu podatkowego – że rządzący nie mogą podjąć decyzji, które nie wywoływałyby skutków ubocznych<sup>82</sup>, co jest zapowiedzią straty społecznej z późniejszej teorii pogoni za rentą. Downs porusza także kwestię kosztów społecznych pogoni za rentą, gdy pisze o różnych aspektach kosztów, jakie obywatele ponoszą by poinformować rządzących o swoich interesach<sup>83</sup>. Autor „Ekonomicznej teorii demokracji” wskazuje także, dlaczego rządzący są zainteresowani bardziej realizowaniem interesów poszczególnych grup niż ogółu konsumentów, nawet jeśli, na pierwszy rzut oka, wydawałoby się, że zainteresowanych daną polityką jest mniej niż wyborców. To efekt tego, iż jednostkowy koszt poinformowania rządzących przez grupy interesu o ich potrzebach (nazwalibyśmy to kosztem pogoni za rentą) jest mniejszy niż koszt jednostkowy uzyskania informacji dotyczącej strat, jakie pojedynczy konsument ponosi w wyniku szkodliwej dla siebie polityki. Co ciekawe, Downs przedstawia to na przykładzie wprowadzania nowych ceł, co jednoznacznie przywodzi na myśl pionierski, lecz późniejszy w stosunku do Downsa, artykuł Tullocka na temat renty politycznej.

To zaskakujące, ale w dotychczasowych opracowaniach rzadko łączy się ze sobą wnioski płynące z ekonomicznej teorii demokracji oraz teorii pogoni za rentą. Tullock w swoim głośnym artykule w ogóle na Downsa się nie powołuje. Mimo to należy stwierdzić, że obie teorie są ze sobą kompatybilne i uzupełniają się, dzięki czemu w dalszych badaniach można dojść do ciekawych wniosków. Co więcej, ekonomiczna teoria demokracji może pomóc ukazać różnicę między dwoma rodzajami renty politycznej – renty partykularnej i renty reprodukcji władzy.

### **1.2.3. Koncepcje state capture i party patronage**

#### **1.2.3.1. State capture a kreacja renty politycznej**

Pogoń za rentą i kreacja renty politycznej są zjawiskiem wszechobecnym, choć ich skala w różnych krajach i miejscach może być różna. Zdarzają się sytuacje, w których pogoń za rentą i kreacja renty politycznej przyjmują charakter systemowy – gdy instytucje w państwie (formalne i nieformalne) są wręcz tak skonstruowane, by sprzyjać tego rodzaju

---

<sup>81</sup> A. Downs, dz. cyt., s. 49.

<sup>82</sup> Tamże, s. 199.

<sup>83</sup> Tamże, s. 252.

procesom<sup>84</sup>. Szczególnie interesującą z naszego punktu widzenia, systemową formą pogoni za rentą, jest zawłaszczanie państwa (*state capture*), czyli sytuacja, w której goniący za rentą stają się decydentami politycznymi lub mają na nich znaczący wpływ.

W sytuacji zawłaszczenia państwa jednostki bądź grupy mają *de facto* monopol na wpływanie na decydentów politycznych w kierunku podejmowania decyzji korzystnych z ich punktu widzenia. *State capture* to nie tylko czysta pogoń za rentą, ale to sytuacja, w której goniący za rentą już właściwie nie muszą za nią gonić, ponieważ to od nich zależą decydenci polityczni (a w konsekwencji także decyzje dotyczące renty). To, czy mamy do czynienia z zawłaszczeniem państwa, nie zawsze jest sytuacją zero-jedynkową. Zjawisko to z pewnością wiąże się z natężeniem zjawiska kreacji i transferu renty oraz łatwością jej pozyskiwania przez dominującą grupę. Zazwyczaj pojęcia tego używa się do opisywania sytuacji w państwach rozwijających się bądź upadłych<sup>85</sup>.

Pojęcie *state capture* weszło do literatury ekonomicznej ponad 20 lat temu, głównie za sprawą amerykańskiego ekonomisty Joela Hellmana<sup>86</sup>. Pierwotnie pojęcie *state capture* wiązane było z działalnością przedsiębiorstw prywatnych (lub grup osób), uzależniających od siebie partie polityczne sprawujące władzę oraz ze zjawiskiem oligarchizacji<sup>87</sup>. Zawłaszczanie państwa służy, w takim układzie, pozyskiwaniu materialnej renty partykularnej interesariuszy. Okazuje się jednak, że nie tylko prywatny biznes potrafi zawłaszczać państwo. Mihályi i Szelényi wskazują także, że niekiedy dochodzi do zawłaszczania rynku przez elity polityczne (*market capture by political elites*), czyli sytuacji, w której elity polityczne wykorzystują zasoby państwa do przejmowania własności prywatnej lub też zapewnienia sobie uprzywilejowanej pozycji w życiu gospodarczym. Związane jest z tym inne, bardzo ważne w niektórych współczesnych państwach zjawisko (opisane przez Mihályia and Szelényia na przykładzie Putinowskiej Rosji) przejmowania oligarchów przez autokratów (*capture of oligarchs by autocratic rulers*), czyli sytuacji, w której elity gospodarcze stają się zależne

---

<sup>84</sup> Więcej na ten temat: S. Sękowski, The pros and cons of rent-seeking...

<sup>85</sup> Zob. T.K. Stephens, T. Acheampong, Does the politics matter? Legal and political economy analysis of contracting decisions in Ghana's upstream oil and gas industry, „The Journal of World Energy Law & Business” 2021, Vol. 14, No. 6; R. Alence, A. Pitcher, Resisting State Capture in South Africa, „Journal of Democracy” 2019, Vol. 30 No. 4.

<sup>86</sup> J.S. Hellman, Measuring governance, corruption, and state capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies, “World Bank Publications” 2000, Vol. 2312.

<sup>87</sup> J.S. Hellman, J. Geraint, D. Kaufmann i in., Measuring Governance and State Capture: The Role of Bureaucrats and Firms in Shaping the Business Environment, „World Bank Working Paper” 2000, Vol. 2312.

od sprawujących władzę<sup>88</sup>. Na to zjawisko zwracają uwagę także inni autorzy<sup>89</sup>.

Ważne rozróżnienie zjawiska zawłaszczania państwa wprowadza także Abby Innes<sup>90</sup> – na *corporate state capture* i *party state capture*. To pierwsze jest domeną przede wszystkim grup biznesowych, w przypadku których celem zawłaszczenia jest czerpanie renty partykularnej. To drugie to domena partii politycznych, które wykorzystują państwo dla własnych celów, po to by czerpać zarówno rentę partykularną jak i rentę reprodukcji władzy.

Należy zaznaczyć, że wcześniej zjawisko zawłaszczania państwa zidentyfikowała Anna Grzymała-Busse<sup>91</sup>, określając je jako *elite state capture*. Jednak, moim zdaniem, ujęcie A. Innes (i określenie *party state capture*) lepiej oddaje sens analizowanego zjawiska. Elity to pojęcie szersze niż partia i określenie *elite state capture* w interesującym nas kontekście, może oznaczać zawłaszczanie państwa zarówno przez polityków jak i przedsiębiorców.

Zjawisko *party state capture* staje się szczególnie wyraźne w takich krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jak Polska czy Węgry<sup>92</sup>. Na jego ukierunkowanie w stronę renty reprodukcji władzy zwraca uwagę Dusan Pavlovic. Jak pisze, w odniesieniu do takich państw bałkańskich jak Serbia czy Chorwacja „zawłaszczanie państwa nie polega już na zmienianiu regulacji po to, aby szczególnie interesariusze biznesowi mogli uzyskać przewagę nad innymi biznesowymi interesariuszami. To także nie przede wszystkim politycy, którzy zastępują interesariuszy biznesowych, by pozyskać bogactwo. Przede wszystkim chodzi o budowę mechanizmu politycznego służącego do wygrywania wyborów, czyli w konsekwencji utrzymania rządzących u władzy”<sup>93</sup>.

Antoaneta L Dimitrova uważa, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej *state capture* jest przyczyną szerszego zjawiska ustrojowego, jakim jest *democratic backsliding*, czyli powolne odchodzenie od demokracji (liberalnej)<sup>94</sup>. Jej zdaniem do

---

<sup>88</sup> P. Mihályi, I. Szelényi, dz. cyt. (rozdz. 5).

<sup>89</sup> A. Yakovlev, The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture?, „Europe-Asia Studies” 2006, Vol. 58, No. 7.

<sup>90</sup> A. Innes, The Political Economy of State Capture in Central Europe, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52, No. 1.

<sup>91</sup> A.M. Grzymała-Busse, Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation, „Comparative Political Studies” 2008, Vol. 41.

<sup>92</sup> A. Innes, dz. cyt.

<sup>93</sup> D. Pavlović, State Capture in the Post-Communist Southeast Europe. A New Variant?, „Academia Letters” 2021, No. 3032, patrz też: M. Resimić, Capture Me If You Can: The Road to the Political Colonisation of Business in Post-Milošević Serbia, „Europe-Asia Studies” 2022, Vol. 74, No. 10.

<sup>94</sup> A.L. Dimitrova, The uncertain road to sustainable democracy: elite coalitions, citizen protests and the prospects of democracy in Central and Eastern Europe, „East European Politics” 2018, Vol. 34, No. 3.

„zanikania demokracji” prowadzi dominacja dwóch typów sojuszy: a) opierającego się na związkach biznesowo-politycznych osób należących formalnie do różnych ugrupowań (np. w Bułgarii czy Rumunii) ora b) opierającego się na wspólnocie partyjno-ideologicznej, w której politycy i powiązani z nimi przedsiębiorcy należą do jednego obozu politycznego (np. na Węgrzech czy, jak pisze autorka – Polsce. W niniejszej pracy zakładam, że w Polsce taka sytuacja ma rzeczywiście miejsce). Wskazuje na trzy szkodliwe dla demokracji skutki utrzymywania się polityczno-biznesowych koalicji podporządkowujących sobie państwo w celu czerpania renty politycznej: a) formalne zmienianie instytucji demokratycznych w celu konsolidacji władzy, b) nieformalną erozję norm i demokratycznej równowagi zasad sprawowania władzy, oraz c) erozję wiary obywateli w demokrację jako mechanizmu wymiany elit i polityk<sup>95</sup>. Taki stan rzeczy utrzymuje się dzięki wykorzystaniu zasobów państwa. Katarzyna Szarzec i jej współpracownicy wskazali 14 przejawów wykorzystania zawłaszczonych przedsiębiorstw państwowych przez polityków. Stanowią one różne rodzaje właścicielskiej renty politycznej i wiele z nich pokrywa się ze wskazaniami respondentów biorących udział w moich badaniach empirycznych – więcej na ten temat w rozdziale 5.1<sup>96</sup>.

#### 1.2.3.2. Party patronage a kreacja renty politycznej

W literaturze coraz częściej podkreśla się, iż znaczącym przejawem zawłaszczania państwa (także prowadzącym do zanikania demokracji) staje się partyjna protekcja (*party patronage*). Pojęcie *patronage* tłumaczono na język polski różnie, jako m. in. protekcja, patronat bądź faworytyzm. Zjawisko znane jest od stuleci i polega na bezpośrednim wspieraniu jednostek bądź grup przez decydentów politycznych w zamian za wsparcie polityczne. Współcześnie w państwach demokratycznych mówi się o szczególnej formie, czyli *party patronage*, jako że to partie polityczne są głównymi aktorami biorącymi udział w walce o władzę. Jak piszą Petr Kopecký i inni, jest to „możliwość partii politycznych zatrudniania jednostek na (niewybieralnych) stanowiskach w sektorze publicznym i quasi-publicznym, w tym na stanowiskach w centralnej służbie cywilnej, ambasadach, **przedsiębiorstwach państwowych** (podkreślenie moje), funduszach lub agencjach regulacyjnych i korzystanie z takiej możliwości w praktyce”<sup>97</sup>. Zjawisko to służy zarówno

---

<sup>95</sup> Tamże, s. 270.

<sup>96</sup> K. Szarzec, B. Totleben, D. Piątek, How Do Politicians Capture a State? Evidence from State-Owned Enterprises, „East European Politics & Societies” 2022, VI. 36, No. 1.

<sup>97</sup> P. Kopecký, J.H. Meyer Sahling, F. Panizza i in., Party patronage in contemporary democracies: Results

sprawowaniu władzy, jak i wynagradzaniu jednostek za wsparcie oraz usługi świadczone partii rządzącej, na przykład za udział w kampanii wyborczej<sup>98</sup>. *Party patronage* służy więc pozyskiwaniu różnego rodzaju rent – przede wszystkim zwrotnej, zarówno partykularnej, jak i reprodukcji władzy<sup>99</sup>. Nie musi być ona materialna.

Autorzy tacy jak np. Balint Magyar pokazują, że Victor Orban buduje na Węgrzech „nową narodową klasę średnią”, która jednak z klasą średnią nie ma nic wspólnego, ponieważ jest zależna od nowej władzy i możliwości zatrudniania przez nią osób w sektorze publicznym. Na jednych ma to wpływ uzależniający, na innych – blokujący – ponieważ nielojalność wobec władzy może oznaczać „wilczy bilet” w urzędach czy przedsiębiorstwach państwowych<sup>100</sup>. Attila Ágh nazywa ich „służebną inteligencją” (*serving intelligentsia*)<sup>101</sup>.

Zjawisko to występuje także w przypadku regulacyjnej renty politycznej, ale w Polsce dostrzec je można szczególnie wyraźnie w kreacji i rozdzielaniu właścicielskiej renty politycznej. Polska jest państwem o relatywnie dużym udziale własności państwowej w gospodarce, co daje rządzącym możliwość wpływu na rynek poprzez działalność gospodarczą poszczególnych przedsiębiorstw, jak i dostęp do zasobów, które mogą służyć jako renta różnego rodzaju – szczególnie bezpośrednia, reprodukcji władzy, zarówno materialna, jak i niematerialna.

Samo przejmowanie nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami państwowymi przez partię bądź koalicję dochodzącą do władzy nie jest zawłaszczaniem państwa *per se*. To naturalna kolej rzeczy w demokracji. *State capture* w tym zakresie ma miejsce wtedy, gdy przedsiębiorstwa państwowe są traktowane przede wszystkim jako źródło renty<sup>102</sup>, zaś *party state capture*, gdy służą do kreacji renty reprodukcji władzy. Przykładami mogą być tu np. sytuacje, gdy zyski przedsiębiorstw, zamiast na inwestycje, przeznaczane są przede wszystkim na dywidendy. Te z kolei służą do zwiększania dochodów państwa, które można wykorzystywać do kreacji regulacyjnej renty politycznej (np. przeznaczać

---

from an expert survey in 22 countries from five regions, „European Journal of Political Research” 2016, Vol. 55 No. 2, s. 417.

<sup>98</sup> S. Stojanović Gajić, D. Pavlović, State Capture, Hybrid Regimes, and Security Sector Reform, „Journal of Regional Security” 2021, No. 2.

<sup>99</sup> D. Pavlović, dz. cyt.

<sup>100</sup> B. Magyar, Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary, CEU Press and Noran Libro, Budapest 2016, s. 154-158.

<sup>101</sup> A. Ágh, Declining Democracy in East-Central Europe. The Divide in the EU and the Emerging Hard Populism, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016, s. 201.

<sup>102</sup> P. Kozarzewski, M. Bałtowski, Change in Economic Policy Paradigm: Privatization and State Capture in Poland, „CASE Research Paper” 2016 No. 3 (127).



je na większe wydatki socjalne, dotacje etc.), oraz w celu zwiększenia przychodów akcjonariuszy prywatnych tuż przed wyborami (jeśli dane przedsiębiorstwo państwowe ma również prywatnych udziałowców)<sup>103</sup>. Innym przejawem tego zjawiska jest, wielokrotnie już przytaczany, przykład przekazywania renty politycznej w postaci nieefektywnych rynkowo wydatków na reklamy w mediach przyjaznych partii rządzącej, czy wręcz zakup przez przedsiębiorstwa państwowe mediów, które służą później jako narzędzia do głoszenia propagandy partii władzy (jak w przypadku nabycia spółki Polska Press przez Orlen). Z kolei przykładem *party patronage* jest, w przypadku przedsiębiorstw państwowych, polityka zatrudniania kadry kierowniczej nie na podstawie przesłanek merytorycznych, lecz politycznych<sup>104</sup>. Aspekt *party state capture* pojawia się w tym przypadku wtedy, gdy zatrudniane osoby odwdzięczają się partii władzy dzieląc się z nią zwrotną rentą polityczną w postaci sutych wpłat na kampanię wyborczą czy darowizn<sup>105</sup>.

#### **1.2.4. Rent-seeking societies, czyli państwa zawłaszczone**

W literaturze ugruntowało się w ostatnich latach pojęcie *rent-seeking society*. Jest ono poręczne, a zarazem wadliwe. W części literatury służy ono do wskazania, że dany badacz zajmuje się opisem tego, jak pogoń za rentą wygląda w społeczeństwie. Jednak często zdarza się, że określenie to stosuje się do szczególnych systemów, w których pogoń za rentą ma miejsce ze szczególnym nasileniem. Zakłada się wówczas, że albo mówimy o społeczeństwie goniącym za rentą, albo o społeczeństwie, w którym możliwa jest pogoń za rentą (gonitwy za rentą). W takim znaczeniu pierwsze określenie jest nieprawdziwe, ponieważ to nie społeczeństwo goni za rentą, tylko jego poszczególne części składowe (nawet jeśli uznamy, że za rentą gonią wszyscy bez wyjątku obywatele, to robią to w swoich interesach indywidualnych bądź grupowych, nie jako społeczeństwo jako całość). Z kolei drugie znaczenie jest tautologią, gdyż w każdym społeczeństwie znajdują się jednostki bądź grupy goniące za rentą.

Tymczasem w literaturze występuje inne pojęcie, które znaczeniowo pokrywa się z *rent-seeking society* rozumianym jako społeczeństwo pogoni za rentą. To *predatory state*, czyli państwo drapieżcze. W kontekście wcześniejszych rozważań definiuję państwo

---

<sup>103</sup> R. Jain, State Ownership and Dividend Decisions: Economic Versus Political Determinants, „Journal of Quantitative Economy” 2022, Vol. 20.

<sup>104</sup> K. Szarzec, B. Tottleben, D. Piątek, How Do Politicians Capture a State? Evidence from State-Owned Enterprises, „East European Politics & Societies” 2022, Vol. 36, No. 1.

<sup>105</sup> A. Dąbrowska, Ciemna kasa, „Polityka”, 2 czerwca 2020.

drapieżcze jako takie, w którym zawłaszczenie państwa dokonuje się na znaczną skalę. W literaturze określa się je jako państwo, które „skupia się na maksymalizacji renty przypadającej rządzącym”<sup>106</sup>. Douglass North definiuje tego rodzaju państwo jako „agencję grupy bądź klasy; jego zadaniem jest pozyskiwanie dochodu od reszty obywateli w interesie tej grupy bądź klasy”<sup>107</sup>.

Państwo drapieżcze występuje jako zbiorcze określenie dla wszelkich systemów, w których kreacja renty politycznej i pogoń za nią przyjmuje zinstytucjonalizowany charakter oraz służą do osiągania korzyści materialnych przez rządzącą elitę. Do powstania takiego państwa może doprowadzić nieodpowiednio wypracowana struktura władzy oraz brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych, głównie o charakterze instytucjonalnym, przez co ekipa rządząca może bezkarnie czerpać rentę polityczną. W dalszej części pracy systemy polityczno-gospodarcze panujące w państwach drapieżczych będą określał jako systemy drapieżcze.

Paul Dragos Aligica i Vlad Tarko wymieniają cztery rodzaje *rent seeking societies*, które dla naszych potrzeb możemy określać jako systemy drapieżcze: merkantylizm, realny socjalizm<sup>108</sup>, kapitalizm koleśiów (*crony capitalism*) oraz kapitalizm państwowy<sup>109</sup>. Takich systemów można by z pewnością opisać więcej, niemniej z naszego punktu widzenia łączą się one w interesujące pary. Można powiedzieć, że w merkantylizmie i kapitalizmie koleśiów w centrum pogoni za rentą znajduje się renta regulacyjna, zaś w realnym socjalizmie i kapitalizmie państwowym – renta właścicielska. Jako że merkantylizm i realny socjalizm są już (nie licząc „skansenów” typu Kuba czy Korea Północna) formami historycznymi, opiszę kapitalizm koleśiów i kapitalizm państwowy jako przykłady.

Kapitalizm koleśiów to system ekonomiczny, w którym bliskie związki między elitami politycznymi i gospodarczymi wpływają na regulacje oraz pośrednie i bezpośrednie przepływy finansowe do przedsiębiorstw w takim stopniu, że przyjmuje to charakter systemowy. Praktyki tego typu nie występują ze zmienną intensywnością, jak to ma

---

<sup>106</sup> T.M. Callaghy, *Lost Between State And Market: The Politics of Economic Adjustment in Ghana, Zambia and Nigeria*, w: J.M. Nelson (red.), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World.*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1990, s. 260.

<sup>107</sup> D.C. North, *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, New York and London 1981, s. 22, za: M. Lundahl, *Inside the Predatory State: The rationale, methods, and economic consequences of kleptocratic regimes*, „Nordic Journal of Political Economy” 1997, Vol. 24, s. 31.

<sup>108</sup> Na temat pokrewieństwa między merkantylizmem a realnym socjalizmem zob.: G.M. Anderson, P.J. Boettke, *Soviet venality: A rent-seeking model for the communist state*, „Public Choice” 1997, Vol. 93.

<sup>109</sup> P.D. Aligica, V. Tarko, *Crony Capitalism: Rent Seeking, Institutions and Ideology*, „Kyklos” 2014, Vol. 67, No. 2, s. 163.

miejsce w każdym systemie gospodarczym, a wręcz stanowią o charakterze stosunków politycznych i gospodarczych. W tym systemie przedsiębiorcy nie muszą być klientami podległymi władzy, mogą stanowić nawet część elity rządzącej, działającej w sferze gospodarczej. W ramach tego systemu występuje monopolizacja pogoni za rentą – dostęp do niej mają głównie „kolesie” aktualnej władzy. Jak wskazują Aligica i Tarko, już sama konieczność nawiązywania i pielęgnowania relacji z władzą winduje koszty społeczne pogoni za rentą. Ponadto rosną one także w wyniku braku konkurencji o rentę<sup>110</sup> a także korzyści, jakie czerpie z niej ograniczona liczba beneficjentów. To odróżnia ten system od kapitalizmu państwowego, który nie musi być, co do zasady, „kolesiowski”. Z drugiej strony *crony capitalism* nie przykładą wielkiej wagi do aktywności państwa w gospodarce, bardziej stawia na kwestie regulacyjne i udzielanie przywilejów.

Bardziej interesujący z punktu widzenia niniejszej pracy jest kapitalizm państwowy. To przykład systemu gospodarczego, w którym szczególnie wyraźny jest czynnik rozmiaru państwa jako ten, który decyduje o skali renty politycznej. Mam tu na myśli zarówno sam fakt dużego udziału państwa w gospodarce, jak i elementu instytucji nieformalnych w postaci aksjologicznego założenia, iż to państwo ma regulować gospodarkę i aktywnie w niej uczestniczyć. Jak piszą Piotr Kozarzewski i Maciej Bałtowski, „kapitalizm państwowy to system, w którym zarówno funkcje państwa, jak i skala jego interwencji w gospodarkę są nieporównywalnie większe niż w liberalnych gospodarkach kapitalizmu wolnorynkowego”, zaś funkcje państwa znacząco wykraczają poza likwidowanie niepowodzeń rynków<sup>111</sup>. Z kolei Joshua Kurlantzik wskazuje na istotną rolę własności państwowej w kapitalizmie państwowym. W takich państwach rządy uznają, że powinny odgrywać bezpośrednią rolę w życiu gospodarczym<sup>112</sup>.

W kapitalizmie państwowym istnieje naturalna pokusa, by wykorzystywać funkcje, jakie nadaje sobie państwo, do kreacji renty politycznej. Także możliwość zatrudniania w przedsiębiorstwach państwowych, czyli *party patronage*, stanowi dodatkowe źródło renty politycznej. Zdaniem Aligica i Tarko to właśnie pozyskiwanie renty politycznej jest rzeczywistym celem kapitalizmu państwowego<sup>113</sup>. Podobnego zdania jest Ian Bremmer, który definiuje kapitalizm państwowy jako „system, w którym państwo dominuje nad

---

<sup>110</sup> Tamże, s. 162.

<sup>111</sup> P. Kozarzewski, M. Bałtowski, *State Capitalism in Poland*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sec. H Oeconomia” 2019, Vol. 56, No. 1.

<sup>112</sup> J. Kurlantzik, *State Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 9.

<sup>113</sup> P.D., Aligica, V. Tarko, *State capitalism and the rent-seeking conjecture*, „Constitutional Political Economy” 2012, Vol. 23.

rynkami, w pierwszej kolejności dla korzyści politycznych”<sup>114</sup>.

A. Wölk, bazując na przeglądzie literatury, wylicza następujące cechy konstytutywne dla kapitalizmu państwowego: państwo jest dominującym graczem w gospodarce, szczególnie w sektorze finansowym, prowadzi politykę przemysłową, stosuje środki protekcjonistyczne w celu ochrony własnego przemysłu, obok własności państwowej występuje też własność prywatna, uzależnienie prowadzenia polityki od biurokracji oraz brak rządów prawa<sup>115</sup>. Zwłaszcza ostatnia cecha wzbudza kontrowersje. W łagodniejszych i nieco rozszerzających opisach kapitalizmu państwowego wskazuje się, że do grona państw, w których występuje, można zaliczyć także państwa demokratyczne i to nie tylko takie, w których praworządność może budzić pewne zastrzeżenie (Indie, Brazylia) ale także np. Norwegię<sup>116</sup>. Pojawia się więc pytanie – czy autorytarny, bądź niepraworządny charakter większości z nich to tylko koincydencja, czy jednak cecha zasadnicza. Jeśli bowiem jest to cecha konstytutywna, wówczas oczywiście Norwegii nie można zaliczyć do państw z państwowym kapitalizmem (zasadne jest wtedy traktowanie tego systemu jako kapitalizmu rynkowego o specyfice skandynawskiej, zgodnie z ujęciem *Diversity of Capitalism*<sup>117</sup>). Jeśli zaś nie jest to cecha konstytutywna, wówczas należy uwzględnić to w taksonomii kapitalizmów państwowych. Tak czyni np. Wölk, wyróżniając – obok innych rodzajów – także *predatory state capitalism*, w którym natężenie pogoni za rentą i jej kreacji występuje w stopniu najwyższym.

Moim zdaniem sytuacje, w których kapitalizm państwowy nie sprawia wrażenia systemu funkcjonującego w państwie zawłaszczonym, są na tyle rzadkie, iż można uznać go za system pasożytniczy. Jakkolwiek nie da się tego stwierdzić jednoznacznie, trzeba przyznać że w wielu państwach, w których funkcjonuje ten system, występuje jednocześnie duży poziom pogoni za rentą<sup>118</sup>. Kurlantzik wskazuje też, że negatywnie na efektywność tego systemu wpływają dodatkowe czynniki takie jak brak transparentności

---

<sup>114</sup> I. Bremmer, *The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations*, Kindle version, Penguin, New York 2014 s. 43.

<sup>115</sup> A. Wölk, *A taxonomy of state capitalism: The developmental phases of Russia, Kazakhstan, South Korea and Singapore - a comparative institutional analysis*, University of Groningen, Groningen 2021, s. 57.

<sup>116</sup> J. Ricz, *The Anatomy of the Newly Emerging Illiberal Model of State Capitalism: A Developmental Dead End?*, „*International Journal of Public Administration*” 2021, Vol. 44, No. 14.

<sup>117</sup> R. Rapacki (red.), *Kapitalizm patchworkowy w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, PWE, Warszawa 2019 (rozdz. 1).

<sup>118</sup> M. Szanyi, *Varieties of State Capitalism*, Paper presented at the 12th Hungarian-Romanian round table, Bucharest, October 11, 2018; A. Musacchio, S.G. Lazzarini, *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance* (May 30, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2070942> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2070942>.

czy zamknięta forma gospodarki.

### 1.2.5. Czynniki sprzyjające kreacji renty politycznej

Po przedstawieniu i analizie różnych ujęć teoretycznych odnoszących się do zjawiska renty politycznej, na koniec tego rozdziału spróbuję wyspecyfikować i przeanalizować – także na podstawie literatury – czynniki sprzyjające kreowaniu renty politycznej. Generalnie można stwierdzić, że renta polityczna będzie tym wyższa, im wyższe są potencjalne korzyści ze skutecznej pogoni za rentą oraz im niższe są koszty tej pogoni dla goniącego. Podstawowe czynniki sprzyjające kreacji renty dzielę na trzy grupy: a) społeczno-gospodarcze, b) polityczno-prawne oraz c) kulturowe. Nierzadko współwystępują one bądź wpływają na siebie nawzajem, jednak dla celów analitycznych zasadne jest przedstawienie ich niezależnie od siebie.

#### 1.2.5.1. Czynniki społeczno-gospodarcze

Czynniki społeczno-gospodarcze można podzielić na trzy najważniejsze grupy:

- a/ skala dostępnej renty politycznej,
- b/ konkurencyjność pogoni za rentą polityczną,
- c/ zakres możliwości osiągnięcia zysku i dostęp do renty ekonomicznej jako alternatywy dla renty politycznej.

**Pierwsza grupa** – skala dostępu do renty politycznej – oznacza, mówiąc w przenośni, „rozmiar tortu” do podziału. Skalę renty politycznej można traktować zarówno jako przyczynę, jak i skutek pogoni za rentą. Wykreowana renta polityczna skłania do pogoni za nią, a goniący starają się, by decydenci polityczni tworzyli możliwie dużo okazji do zdobywania renty politycznej. Można więc zakładać, że, przykładowo, im większy udział wydatków publicznych w PKB danego kraju, tym większa skłonność do pogoni za rentą. Zakres wydatków publicznych (a także zakres przedsiębiorstw państwowych w gospodarce) oznacza bowiem większą liczbę potencjalnych decyzji podejmowanych przy udziale polityków. A jak pisał J. Buchanan, „gospodarka zorganizowana na podstawie zasad rynkowych skutecznie minimalizuje liczbę decyzji gospodarczych, które trzeba podejmować wykorzystując mechanizm polityczny, to znaczy, poprzez jakąś instytucję działającą w imieniu wspólnoty”<sup>119</sup>.

Im państwo mocniej ingeruje w gospodarkę, tym większa jest możliwość kreacji

---

<sup>119</sup> J.M. Buchanan, *The Minimal Politics of Market Order*, „Cato Journal” 1991, Vol. 11, No. 2, s. 216.

renty<sup>120</sup>, która od pewnego momentu tworzy wręcz konieczność pogoni za rentą, gdyż bez tego działalność gospodarcza jest bardzo trudna. Można więc powiedzieć, że renta tworzy rentę. Zachodzi tu zjawisko podobne jak potwierdzone empirycznie istotne związki między poziomem wydatków publicznych a korupcją<sup>121</sup>. W odniesieniu do właścicielskiej renty politycznej można twierdzić, że im przedsiębiorstwa państwowe mają większy udział w gospodarce danego kraju, tym większa jest pokusa, by wykorzystywać je w celu kreacji renty właścicielskiej – zarówno zwrotnej jak i interesariuszy. Oczywiście zawsze ważna jest jakość systemu prawnoinstytucjonalnego, w ramach którego one funkcjonują. Ugruntowany, dojrzały system instytucjonalny z transparentnymi procedurami decyzyjnymi i walidacyjnymi, jest skutecznym panaceum na zakusy poszukiwania politycznej renty właścicielskiej. Przykładem może tu być Norwegia z jej bardzo obszernym sektorem przedsiębiorstw państwowych.

**Drugą grupą** są czynniki wpływające na konkurencyjność pogoni za rentą. Dotyczą one liczby chętnych do dzielenia tortu. Paradoksalnie, jeśli państwo w jakimś stopniu ogranicza wybranym grupom możliwość pogoni za rentą, jednocześnie umożliwiając ją innym (takie działanie państwa samo w sobie jest *de facto* źródłem renty politycznej), staje się ona bardziej uciążliwa społecznie. W sytuacji monopolizowania dostępu do renty nie istnieje bowiem możliwość zarówno konkurowania o zasoby, jak i wzajemnego znoszenia się dążeń poszczególnych grup interesów. Badania porównawcze w Azji wykazują, że istotne skutki ma to, czy sam proces pogoni za rentą jest konkurencyjny. Przykładowo klientelizm w Tajlandii był dość konkurencyjny i płynny. W kraju wytworzyła się względnie silna i obszerna klasa średnia, która sama tworzyła własne sieci klientelistyczne. W efekcie pogoń za rentą, choć dość powszechna, nie doprowadziła do tak negatywnych skutków jak w Filipinach, gdzie klientelizm miał charakter monopolistyczny, w ramach którego patroni nie mieli bodźców do inwestowania w produkcję<sup>122</sup>.

**Trzecia grupa** czynników dotyczy możliwości czerpania zysku i renty (tym razem

---

<sup>120</sup> C.J.P. Chen, Z. Li, X. Su i in., Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence, „Journal of Corporate Finance” 2011, Vol. 17, No. 2.

<sup>121</sup> Przykładowo: R. Dzhumashev, The Two-Way Relationship Between Government Spending and Corruption and its Effects on Economic Growth, „Contemporary Economic Policy” 2014, Vol. 32, No. 2; G. d’Agostino, J.P. Dunne, L. Pieroni, Government Spending, Corruption and Economic Growth, „World Development” 2016, Vol. 84.

<sup>122</sup> P.D. Hutchcroft, Ostruictive Corruption: The Politics of Privilege in the Philippines, w: Rents, Rent-Seeking and Economic Development. Theory and Evidence in Asia, M.H. Khan, K.S. Jomo (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2009.

ekonomicznej) w inny sposób niż dzięki ingerencji państwa w gospodarkę. Trzymając się naszej metafory oznaczałaby ona istnienie obok „tortu renty politycznej” także innych tortów do podziału. Jak wskazuje William J. Baumol, to, czy przedsiębiorcy angażują się w produktywną aktywność (taką jak innowacje) czy nieproduktywną (jak pogoń za rentą) zależy od tego, jaki zysk potrafi przynieść jedna i druga forma aktywności<sup>123</sup>. Na historycznych przykładach pokazuje, że przedsiębiorczość, co do zasady, jest zjawiskiem powszechnym w różnych otoczeniach instytucjonalnych, jednak w zależności od panujących reguł może być ona produktywna bądź nie. Korupcja z kolei może być swoistą wymuszoną drogą wykupywania sobie możliwości swobodnego funkcjonowania w przeregulowanym środowisku z arbitralną władzą urzędniczą<sup>124</sup>.

W odniesieniu do WRP, będącej w Polsce jednocześnie zwykle rentą zwrotną, wszystkie te trzy grupy działają w kierunku maksymalizacji renty. Potrzeby partii rządzącej mogą być duże, ale nie stanowią znaczącego wyzwania dla budżetów przedsiębiorstw państwowych, przynajmniej tych największych. Nie występuje tu konkurencja o rentę, bowiem gonitwa rozstrzygnęła się na etapie wyborczym, który wyłonił zwycięzcę. Trzeba podkreślić, że ponieważ w Polsce istnieją bardzo ograniczone możliwości zasilania partyjnych finansów pieniędzmi pochodzącymi od darczyńców lub z działalności gospodarczej (co *nota bene* chroni scenę polityczną przed oligarchizacją), rządzący z reguły chętnie korzystają z renty reprodukcji władzy.

#### 1.2.5.2. Czynniki polityczno-prawne

Czynniki polityczno-prawne dzielę również na trzy grupy:

- a/ ograniczenia dotyczące pogoni za rentą,
- b/ czynniki związane z łatwością podejmowania decyzji politycznych,
- c/ kwestie transparentności podejmowania tych decyzji.

Gdy prawo ogranicza możliwość stosowania różnych form pogoni za rentą, wówczas jest mniej chętnych do podejmowania tego typu prób. R.D. Congleton wskazuje, obok minimalizacji nagrody czekającej na beneficjenta, także inne czynniki, które zmniejszają możliwość pogoni za rentą – brak praw chroniących rentę polityczną (np. chroniących kartele), instytucje regulujące dostęp do decydentów, sposób wpłacania pieniędzy na kampanie wyborcze, legalność bądź nie przekupstwa czy bariery wejścia do ubiegania

---

<sup>123</sup> W.J. Baumol, Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, „Journal of Political Economy” 1990, Vol. 98, s. 893.

<sup>124</sup> D. Chadee, B. Roxas, A. Kouznetsov, Corruption, Bribery and Innovation in CEE: Where is the Link?, „Journal of Business Ethics” 2021, Vol. 174, No. 4

się o rentę<sup>125</sup>. Tego rodzaju ograniczenia podwyższają koszty transakcyjne pogoni za rentą i w efekcie zmniejszają skłonność do samej gonitwy. Podobnie jest także z prawem antykorupcyjnym.

Do drugiej grupy należą te rozwiązania, które ograniczają (utrudniają) rządzącym podejmowanie konkretnych decyzji o charakterze rentogennym. Chodzi tu o takie uregulowania, jak niewielki zakres wydatków budżetowych, niezależne instytucje kontrolujące funkcjonowanie rządu czy sprawny wymiar sprawiedliwości<sup>126</sup>, który może karać za potencjalne nadużycia, a także demokratyczny system polityczny<sup>127</sup>. Jednocześnie z wielu badań empirycznych wynika, że trójpodział władzy ogranicza możliwość podejmowania decyzji rentotwórczych, podczas gdy w systemie jednolitej władzy państwowej jest to łatwiejsze. Gdy decydent podejmuje decyzje samodzielnie i nie musi się z nikim liczyć w tym zakresie, może mieć większą skłonność do kreacji renty politycznej.

Szczególne sytuacja występuje w przypadku rządów koalicyjnych. Z jednej strony może dochodzić do świadczenia sobie wzajemnych usług przy kreowaniu renty politycznej<sup>128</sup>, ale z drugiej można liczyć na efekt blokujący w postaci wzajemnej kontroli (w rządach koalicyjnych partnerzy nie tylko współpracują ze sobą, ale są także konkurentami w wyścigu wyborczym, a także – niekiedy – w pogoni za rentą). Sławomir Sztaba, powołując się na zarówno sytuację w okresie przejścia od merkantylizmu do liberalizmu gospodarczego w XVIII wieku, jak i w okresie transformacji gospodarczej po 1989 w krajach postsocjalistycznych, pokazuje, jak m.in. zwiększenie zakresu władzy parlamentów oraz niezależności sądownictwa zmniejszyło możliwości uzyskiwania renty politycznej<sup>129</sup>. Jako czynniki mogące przeciwdziałać aktywnemu poszukiwaniu renty wskazuje na trójpodział władzy, ograniczenie liczby aktów prawnych, równość wobec prawa, prawo do informacji oraz systematyczne zmniejszanie wydatków państwa.

Znaczenie może mieć też podział administracyjny kraju. Wydaje się, że federalizm

---

<sup>125</sup> R.D. Congleton, Rent Seeking and Institutions, w: The Encyclopedia of Public Choice Vol. 1, Ch.K. Rowley, F. Schneider (red.), Kluwer Academic Publishers, New York-Boston-Dordrecht-London-Moscow, 2004, s. 501.

<sup>126</sup> J. Wu, S. Huang, Innovation or Rent-seeking: The Entrepreneurial Behavior during China's Economic Transformation, „China & World Economy” 2008, Vol. 16, No. 4.

<sup>127</sup> H. Mohtadi, T.L. Roe, Democracy, rent seeking, public spending and growth, „Journal of Public Economics” 2003, Vol. 87, No. 3–4.

<sup>128</sup> R. Esteves, G. Geisler Mesevage, Private Benefits, Public Vices: Railways and Logrolling in the Nineteenth-Century British Parliament, „The Journal of Economic History” 2021, Vol. 81, No. 4.

<sup>129</sup> S. Sztaba, Niektóre możliwości ograniczenia negatywnych skutków pogoni za rentą we współczesnej Polsce, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, W pogoni za rentą, READ ME, Warszawa 1998, s. 114.



ogranicza skalę renty politycznej, co zdaniem Karla Wärneryda, jest efektem konkurencji między poszczególnymi częściami federacji<sup>130</sup>. Trzeba jednak dodać, że nie jest to jednoznacznie postawiona teza, raczej teoretyczna hipoteza wydedukowana z założenia, że w państwie federalnym poszczególne części składowe (np. stany, landy, państwa związkowe etc.) mają podobne, acz nie identyczne, systemy prawne i w ich ramach konkurują między sobą o zainteresowanie poszczególnych aktorów społecznych (np. firm, które mogłyby w danym podmiocie inwestować, czy pracowników, którzy mogliby w nim pracować), co może, hipotetycznie, zmniejszać dążenie do kreacji renty. Wyniki badań empirycznych nie są jednoznaczne, jeśli chodzi o wpływ na skalę renty politycznej takich czynników, jak system sprawowania władzy wykonawczej (czy jest to system prezydencki czy parlamentarno-gabinetowy) lub rodzaj ordynacji wyborczej (większościowa bądź proporcjonalna)<sup>131</sup>. System wyborczy może mieć jednak wpływ na samą formę pogoni za rentą, co jest jednym z istotnych wyników moich badań empirycznych.

Badacze zwracają uwagę także na inne czynniki mogące wpływać na skalę renty politycznej, takie jak cykl wyborczy, umocowanie lidera obozu rządzącego czy koniunktura gospodarcza. Z badania Stanisława Alwasiaka i innych dotyczącego realizacji interesów grupowych przez polski parlament w latach 1989-2011 wynika, że do czynników zwiększających takie zagrożenie należą także sytuacja gospodarcza kraju (wzrost gospodarczy) oraz stan finansów publicznych (im jest lepszy, tym łatwiej o kreację renty politycznej), cykl wyborczy (bliskość wyborów zwiększa ryzyko kreacji renty), a także osoba lidera (jeśli stanowisko ministra finansów pełni ktoś o silnej pozycji politycznej, wówczas ryzyko kreacji renty jest mniejsze)<sup>132</sup>.

Do trzeciej grupy czynników polityczno-prawnych związanych z kreowaniem renty zaliczam rozwiązania, które zobowiązują władze do ujawniania procesu podejmowania decyzji. Gdy istnieje prawdopodobieństwo, że na jaw wyjdzie, iż za daną regulacją stoi nie dążenie do realizacji dobra wspólnego, a odpowiedź na pogoń za rentą, może to być

---

<sup>130</sup> K. Wärneryd, *Distributional conflict and jurisdictional organization*, „Journal of Public Economics” 1998, Vol. 69, s. 435

<sup>131</sup> Zob.: T. Persson, *Do Political Institutions Shape Economic Policy?* „Econometrica” 2002, Vol. 70, No. 3; R. Mudambi, P. Navarra, C. Paul, *Institutions and market reform in emerging economies: A rent seeking perspective*, „Public Choice” 2002, Vol. 112. Na temat większej złożoności zależności między systemem wyborczym i partyjnym a korupcją: N. Charron, *Party systems, electoral systems and constraints on corruption*, „Electoral Studies” 2011, Vol. 30, No. 4.

<sup>132</sup> S. Alwasiak i in., *Interes publiczny a interes grupowy w polskim prawie: analiza legislacji w latach 1989-2011*, 2012. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2150121> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2150121>, s. 23.

niekorzystne wyborczo dla rządzących. Warunkiem jest zaangażowanie społeczeństwa w tropienie tego typu nadużyć oraz ich nagłaśnianie. Dużą rolę odgrywają tu organizacje pozarządowe typu *watch dog*.

Niestety także w odniesieniu do właścicielskiej renty politycznej, zwłaszcza zwrotnej, te trzy grupy czynników są bardzo aktywne. Istnieje niewiele ograniczeń pogoni za właścicielską rentą polityczną. Kreację WRP ograniczają pewne rozwiązania prawne, jednocześnie rentę można łatwo ukryć w ramach typowych wydatków czy polityki zatrudnienia firmy. Zwłaszcza w Polsce transparentność utrudnia relatywizowanie rzeczywistości przez samych obywateli, którzy jako normalne nierzadko traktują takie praktyki, które – gdyby konkurencja rządzących była u władzy – uznawaliby za skandaliczne. Jako przesłanka przemawiająca za taką tezę może świadczyć fakt, iż oceny kreacji WRP przez zwolenników różnych ugrupowań politycznych bardzo różnią się od siebie<sup>133</sup>.

#### 1.2.5.3. Czynniki kulturowe

Czynniki kulturowe sprzyjające kreacji renty politycznej są nie do przecenienia. System społeczno-gospodarczy jest poniekąd emanacją uwarunkowań i charakterystyk kulturowych danego społeczeństwa. Zjawisko pogoni za rentą, podobnie jak i np. zjawisko korupcji, bardzo dobrze odbija tę zależność. Słusznie pisał Sławomir Sztaba<sup>134</sup>, że „klimat intelektualnych przekonań” w odniesieniu do ingerencji państwa w gospodarkę (a więc traktowanie w powszechnym odczuciu ingerencji jako działania pożądanego lub nie) istotnie wpływa na możliwości kreowania renty. Od tego klimatu kulturowego zależy zakres kreacji renty uznawany za dopuszczalny czy wręcz pożądaný, a więc i zakres przyzwolenia społecznego<sup>135</sup>. Trzeba jednak przyznać, że ten aspekt pogoni za rentą i jej kreacji jest słabo zbadany, brak jest w literaturze ekonomicznej twardych dowodów empirycznych na zasadność sformułowanej powyżej tezy.

Z kolei koszty przeciwdziałania pogoni za rentą przez jej benefaktorów również są w znacznym stopniu determinowane kulturowo. Z reguły maleją one, gdy obywatele mają swobodny dostęp zarówno do informacji (istnieją np. wolne media)<sup>136</sup>, jak i do

---

<sup>133</sup> Sondaż: Ponad połowa Polaków negatywnie ocenia sprawę "Willa plus", „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/polityka/art37941681-sondaz-ponad-polowa-polakow-negatywnie-ocenia-sprawe-willa-plus> (dostęp 14.02.2023).

<sup>134</sup> S. Sztaba, *Niektóre możliwości...*, s. 117-119.

<sup>135</sup> S.G. Choi, V.H. Storr, *A culture of rent seeking*, „Public Choice” 2019, Vol. 181.

<sup>136</sup> J.M. Mbaku, *Corruption and Rent Seeking*, w: *The Political Dimension of Economic Growth*, S. Borner, M. Paldam (red.), Palgrave Macmillan, London, 1998, s. 206.

mechanizmów przeciwdziałania kreacji renty (np. do niezależnej prokuratury i sądownictwa).

W przypadku właścicielskiej renty politycznej w Polsce również można doszukiwać się istotnych determinant o charakterze kulturowym. Niewątpliwie sprzyja jej relatywnie duże, istniejące od dziesiątek lat, poparcie dla własności państwowej, zwłaszcza w sektorach uznawanych za strategiczne. W Polsce nigdy nie było napiętnowania, jako działania niemoralnego, nakłaniania kadry kierowniczej przedsiębiorstw państwowych do podejmowania decyzji kreujących właścicielską rentę polityczną. Co więcej, tego rodzaju decyzje, najczęściej związane z polityką zatrudnienia, także osób o niedostatecznych kwalifikacjach, traktowane były (i są nadal) jako forma wzajemnej przysługi, a nie jako forma nieefektywnego dysponowania majątkiem publicznym, a więc straty społecznej.



## **2. Społeczeństwa goniące za rentą i systemy pasożytnicze na przestrzeni wieków – zarys problematyki**

### **2.1. Uwagi wprowadzające**

Co prawda teoria pogoni za rentą powstała dopiero w l. 60. XX w., ale samo zjawisko renty politycznej, rozumianej jako indywidualne lub grupowe korzyści uzyskiwane dzięki interwencji państwa w gospodarkę, ma historię sięgającą początków państwowości. Oczywiście niegdyś inaczej niż obecnie rozumiane było państwo i jego ingerencja w gospodarkę, a sama renta przyjmowała różne, niewystępujące współcześnie postaci. Niemniej wprowadzone w poprzednim rozdziale, w odniesieniu do czasów współczesnych, podziały i klasyfikacje renty politycznej może odnaleźć także w zamierzchłej przeszłości – w tym sensie zjawisko renty politycznej ma charakter uniwersalny, związany immanentnie z działalnością gospodarczą ludzi. Choć rzecz jasna skala i intensywność tego zjawiska, przesądzające o jego znaczeniu w gospodarce, zarówno w historii, jak i w czasach współczesnych były i są nadal różne w różnych systemach społeczno-gospodarczych.

Niniejszy rozdział zawiera egzemplifikacje pogoni za rentą polityczną i jej kreacji, ze szczególnym uwzględnieniem renty właścicielskiej, na przestrzeni wieków. Celem analizy jest pokazanie, że oba zjawiska są obecne w dziejach ludzkości od zarania, a także zobrazowanie, jak kształtowało się one – a także systemy pasożytnicze ułatwiające te procedery – z biegiem czasu. Analiza ta stanowi, moim zdaniem, istotny przyczynek do właściwej konceptualizacji właścicielskiej renty politycznej, co jest celem badawczym niniejszej pracy.

Dla opisu poszczególnych przejawów renty politycznej stosuję terminologię i podziały wprowadzone w rozdziale pierwszym. Dzielę więc rentę polityczną wedle pięciu kryteriów, tzn. według:

- a/ rodzaju ingerencji państwa w gospodarkę (renta właścicielska i regulacyjna),
- b/ kategorii beneficjenta (renta zwrotna i renta interesariuszy),
- c/ rodzaju skutków kreacji renty (renta bezpośrednia i pośrednia),
- d/ jej statusu ontologicznego (renta materialna i niematerialna),
- e/ celu jej wykorzystania (renta reprodukcji władzy i renta partykularna).

Wprowadzając powyższe podziały starałem się, by były maksymalnie uniwersalne i obejmowały możliwie wszystkie przejawy i rodzaje renty politycznej występujące w różnych miejscach i epokach historycznych. Niemniej zdarzają się niekiedy na tyle

unikalne przykłady renty, że trudno poddać je pełnej kategoryzacji według wyżej wymienionych kryteriów. Na przestrzeni epok zmieniało się bowiem rozumienie państwa, własności (stąd np. rozdzielenie renty właścicielskiej i regulacyjnej mogło pojawić się dopiero z czasem), zmieniały się też metody zdobywania i utrzymywania władzy w różnych systemach politycznych – bywały więc epoki, co do których poszczególne podziały mogą nie mieć zastosowania, bądź jedynie jako odległe analogie. W takich przypadkach wskazuję jedynie, że mamy do czynienia z rentą polityczną, choć odmienną od tej, którą można analizować przy przyjęciu, jak powyżej, współczesnych kryteriów podziału.

Jako że renta polityczna jest wynikiem ingerencji państwa w gospodarkę, jej dzieje i przemiany są w naturalny sposób związane z historią i przemianami samej ingerencji. Za Cezarym Kosikowskim historię ingerencji państwa w gospodarkę – zarówno w zakresie interwencjonizmu, jak i etatyzmu – można podzielić na 3 etapy:

- a/ czasy od zarania państwowości do połowy XIX w.,
- b/ okres do zakończenia II wojny światowej,
- c/ czasy późniejsze aż do współczesności<sup>1</sup>.

Ze względu na istotne różnice między poszczególnymi okresami historii ingerencji państwa w gospodarkę, zwłaszcza w okresie przed XIX wiekiem, a także po 1945 roku, dla lepszego zobrazowania ewolucji relacji państwa i gospodarki właściwszy wydaje mi się nieco głębszy podział. Z tego powodu przyjmuję następującą periodyzację, która będzie tworzyć strukturę kolejnych podrozdziałów:

- a/ Starożytność i Średniowiecze,
- b/ Nowożytność,
- c/ Od wieku XIX do końca II wojny światowej,
- d/ Od 1945 r. do współczesności.

Ostatni podrozdział traktuje o szczególnym przypadku renty politycznej w Polsce w XX wieku.

W każdym powyższym etapie wyróżniam dwa lub trzy podetapy, pokazujące charakterystyczne, acz różne cechy i przejawy renty politycznej. Warto też zaznaczyć, że liczne w przeszłości okresy wojen są w aspekcie pogoni za rentą ekstraordynaryjne i pociągają za sobą drastyczne, jednocześnie nierzadko cofane w ciągu kilku lat po zakończeniu konfliktu zbrojnego, działania gospodarcze państw. Stąd niniejsza analiza –

---

<sup>1</sup> C. Kosikowski, Współczesny interwencjonizm, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 35.

z drobnymi wyjątkami – nie obejmie samej pogoni i kreacji renty w kontekście wojen, mimo że niewątpliwie są one także źródłem, a nierzadko i efektem, pogoni za rentą<sup>2</sup>.

## **2.2. Renta polityczna w okresie Starożytności i Średniowiecza**

### **2.2.1. Okres od zarania państwowości do końca Starożytności**

O najwcześniejszych dziejach państw wiadomo niewiele. Z różnych fragmentarycznych informacji można jednak wywnioskować, że w wielu przypadkach, po przejściu ludzi w osiadły tryb życia, państwo – w postaci władców określonych terytoriów, najczęściej powiązanych ściśle z kapłanami lokalnych religii – odgrywało znaczącą rolę, jeśli chodzi o organizację działalności gospodarczej. Ze względu na odległość czasową i skąpość źródeł w wielu przypadkach nie jesteśmy w stanie dokładnie opisać tej rzeczywistości. Jednocześnie nie ulega wątpliwości że już wówczas występowała renta polityczna. Najstarsza znana cywilizacja – sumeryjska – opierała swoją gospodarkę na rolnictwie. Działalność agrarna polegająca na uprawianiu sezonowo zalewanych pól i irygacji była upaństwowiona. Jak piszą Rondo Cameron i Larry Neal, w miastach w Sumerze „ziemia należała do świątyni lub stanowiła własność bóstw, a zarządzali nią kapłani reprezentujący dane bóstwo”<sup>3</sup>. W jej ramach podlegli kapłanom namiestnicy nadzorowali rolników pracujących na polach. Państwo organizowało także wyprawy handlowo-wojenne. Dzięki takiemu układowi rentę polityczną czerpały elity polityczno-religijne. Źródłem renty była niskoopłacana (w sposób uznaniowy) praca najemna, w pewnym stopniu przymusowa. A sama renta miała zarówno charakter renty partykularnej, jak i renty reprodukcji władzy. Należy przy tym zaznaczyć, że reprodukcja władzy opierała się w starożytności głównie na dwóch rodzajach przemocy: symbolicznej i fizycznej. Elity polityczno-religijne przeznaczały znaczną część uzyskiwanej renty do rozbudowywania narzędzi służących do stosowania tej przemocy.

Podobnie było w starożytnym Egipcie, choć przez kilka tysięcy lat istnienia tej cywilizacji prawo dotyczące własności ziemi, która była podstawowym środkiem produkcji, a więc i źródłem renty właścicielskiej, zmieniało się. Jak pisze Czesław Strzeszewski, „za pierwszych dynastii prawo własności prywatnej gruntowej jest nienaruszalne, później rolnicy stają się dzierżawcami państwowymi, w ‘nowym

---

<sup>2</sup> Z. Spindler, B. Dollery, War as Rent-Seeking: A Public Choice Perspective on the Pacific War, “Public Organization Review” 2007, Vol. 7.

<sup>3</sup> R. Cameron, L. Neal, Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych, Książka i Wiedza, Warszawa 2004, s. 37.

państwie' ziemia stanowi własność gmin. Mamy więc przejście od własności prywatnej do państwowej, po czym następuje dekoncentracja"<sup>4</sup>. Także w przypadku Egiptu własności państwowej nie należy utożsamiać całkowicie z dzisiejszym znaczeniem tego pojęcia, choć z pewnością nosiła jego cechy. „Powszechną formą rządów był system 'patrymonialny', w którym monarcha był zarówno władcą, jak właścicielem ziemi wraz z jej mieszkańcami, i traktował swoją domenę niczym królewską nieruchomość"<sup>5</sup>. Formalnie więc ziemia mogła należeć do samego faraona, świątyn<sup>6</sup> bądź prywatnych właścicieli, jednak oznaczało to *de facto*, że różne wiązki uprawnień cedowane były na posiadacza przez faraona, a w konsekwencji mogły zostać mu łatwo odebrane. Brak rozdzielenia własności władcy od własności państwowej utrudnia opisanie ówczesnej renty politycznej za pomocą ważnej w niniejszej pracy dychotomii – renty właścicielskiej i regulacyjnej. Jednocześnie można wskazać faraona oraz kapłanów jako jej niewątpliwych beneficjentów.

Transformacja własności na przestrzeni tysiącleci pozwala domniemywać, że w starożytnym Egipcie mieliśmy do czynienia z pogonią za rentą, która prowadziła na różnych etapach do przejmowania czy to własności czy to nadzoru nad nią – a co za tym idzie, także korzyści płynących z niej – przez wybrane jednostki bądź grupy. Wraz ze wzrostem znaczenia własności patrymonialnej to władca był beneficjentem renty, z kolei gdy na znaczeniu zyskiwali kapłani – beneficjentem była ta kasta. W jednym i w drugim przypadku środki były także wykorzystywane do utrzymywania aparatu przemocy symbolicznej (świątynie etc.) i fizycznej (wojsko). W tym zakresie możemy mówić o rencie reprodukcji władzy.

Ciekawy z punktu widzenia pogoni za rentą i kreacji renty politycznej był okres panowania demokracji w starożytnej Grecji – i to z dwóch powodów. Wcześniej bowiem *rent-seeking* odbywał się właściwie przy użyciu przemocy fizycznej bądź symbolicznej (religia). Natomiast w antycznej demokracji wykształcają się już mechanizmy pogoni za rentą i kreacji renty, które przypominają te współczesne, o czym piszę w kolejnym akapicie. Po drugie, można już dostrzec tu załączki podziału na rentę właścicielską i regulacyjną. Dochodzi bowiem do rozdziału niezależnej od państwa i władcy własności prywatnej gruntu (choć jeszcze nie tak skodyfikowanej jak w Cesarstwie Rzymskim, o

---

<sup>4</sup> Cz. Strzeszewski, *Własność. Zagadnienie społeczno-moralne*, Wydawnictwo ODiSS, Warszawa 1981, s. 54.

<sup>5</sup> R. Pipes, *Własność a wolność*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2000, s. 153.

<sup>6</sup> A. Monson, *From the Ptolemies to the Romans. Political and Economic Change in Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2012, s. 17.



czym dalej) od tej państwowej<sup>7</sup>. Richard Pipes sugeruje, że ów rozdział był źródłem wykształcenia się demokracji w części *polis*<sup>8</sup>.

Grecka demokracja, w dużej mierze bezpośrednia i stosunkowo powszechna, prowadziła do tego, że renta polityczna trafiała przede wszystkim do najuboższych obywateli. Przykładem może być *teorikon*, czyli opłacanie przez państwo najbiedniejszym wstępu do teatru, a z czasem też na inne widowiska. Zdaniem George'a Trimidasa relatywnie duży wpływ biedniejszych obywateli na politykę państwa mógł mieć także znaczenie dla dość częstych udziałów Aten w wojnach: służący w armii obywatele otrzymywali bowiem wynagrodzenie za udział w walkach<sup>9</sup>.

Specyficzną formą pogoni za rentą było wręczanie sprawnym retorom podarunków przez osoby zainteresowane podjęciem odpowiedniej decyzji politycznej w zamian za umiejętne przekonywanie uczestników zgromadzenia do wybranych stanowisk. Efektem systemu politycznego był także system podatkowy, w którym nie było stałych podatków dochodowych czy majątkowych, za to ciężary ponosili głównie przedstawiciele wybranych zawodów (handlarze płacący cło, prostytutki), metojkowie, czyli obcokrajowcy mieszkający w Atenach, nie posiadający praw obywatelskich, oraz bogatsi obywatele płacący w czasie wojny podatek od własności. Widać więc, że ciężary podatkowe ponosili przede wszystkim ci, którzy byli w mniejszości lub nie mogli się bronić przed pogonią za rentą polityczną, ponieważ nie mieli praw obywatelskich.

Jednocześnie starożytni Grecy wypracowali liczne sposoby przeciwdziałania pogoni za rentą. Jednym z nich była zasada, iż większość urzędów nie pochodziła z wyboru, lecz obsadzane one były w drodze losowania. Losowanie do Rady Pięciuset, Sądów Ludowych oraz innych urzędów można traktować w kategoriach niniejszej analizy jako formę instytucjonalnej ochrony przed pogonią za rentą. Tak obierani na jedną kadencję decydenci polityczni nie musieli bowiem ubiegać się o poparcie, by pozostać przy władzy. Nie było więc przesłanek do kreacji renty politycznej w celu przekonywania obywateli do popierania danych decydentów, a także do istnienia renty reprodukcji władzy. Wyjątkiem był urząd stratega, z biegiem czasu coraz bardziej znaczący politycznie.

---

<sup>7</sup> W. Gumuła, *Własność. Meandry prywatyzacji i uspołecznienia w teorii społecznej Karola Marksa*, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Tyczynie, Tyczyn 2000, s. 97.

<sup>8</sup> R. Pipes, dz. cyt., s. 159.

<sup>9</sup> G. Tridimas, *Rent seeking in the democracy of antient Greece*, w: *Companion to the Political Economy of Rent Seeking*, R.D. Congleton, A.L. Hillman (red.), Edward Elgar Publishing House, Cheltenham-Northampton 2015.

Porównanie starożytnych Aten i Rzymu po przejściu od republiki do cesarstwa (zwłaszcza po wstąpieniu na tron Dioklecjana w 284 roku) pokazuje, jakie znaczenie dla kreacji renty, a także doboru jej beneficjentów, mają różne instytucje, w tym wypadku szczególnie różnorodne systemy polityczne. W Atenach system polityczny opierał się w dużej mierze na demokracji bezpośredniej i prowadził do obarczenia kosztami państwa przede wszystkim najbogatszych oraz metojskich. Z kolei w Cesarstwie Rzymskim koncentracja władzy skutkowała *de facto* regresywnym podatkiem dochodowym, uderzającym w rolników, a korzystnym dla elit politycznych i gospodarczych. Efektem tego było ubożenie chłopstwa oraz komasacja dóbr ziemskich w rękach najbogatszych<sup>10</sup>. Między innymi to powodowało spadek podaży zboża na rynku, a w efekcie wzrost cen, na co cesarz Dioklecjan odpowiedział wprowadzeniem cen maksymalnych i minimalnych. W kategoriach renty politycznej można więc stwierdzić, że w Atenach beneficjentami były raczej uboższe warstwy obywateli, natomiast w przypadku Rzymu z renty korzystali głównie bogatsi.

Państwo rzymskie – zwłaszcza w swoim schyłkowym okresie – prowadziło rozwiniętą politykę regulacyjną. Przywiązano rolników do ziemi, wprowadzono przymusowe dziedziczenie zawodów i zrzeszenie w korporacjach<sup>11</sup>. Na tych rozwiązaniach korzystały warstwy wyższe oraz aparat państwowy. Można tu zatem mówić o istnieniu politycznej renty zwrotnej. Ewentualną stratą społeczną było ubożenie społeczeństwa, a także wyobcowanie mieszkańców wobec samego Rzymu. Jak pisze Géza Alföldy, „z biegiem czasu państwo zaczęło jawić się im jako wróg, tym bardziej, że przestało ono reprezentować nawet interesy warstwy wielkich właścicieli ziemskich”<sup>12</sup>.

Z drugiej strony, by utrzymać spokój społeczny (a przez to umocnić trwałość władzy) kreowano rentę reprodukcji władzy poprzez tworzenie załączków tego, co dziś określilibyśmy jako polityka społeczno-gospodarcza. Przykładowo, rzymski plebs otrzymywał za darmo zboże, a w późniejszym okresie nawet chleb, wino czy oliwę. Handlarze, którzy zajmowali się dostarczaniem zboża, dostawali w tym celu specjalne przywileje od państwa rzymskiego. R. Cameron i L. Neal piszą też, że państwo czasem wręcz samo zajmowało się dostawami. Tę samą funkcję pełniły także igrzyska organizowane przez władze.

---

<sup>10</sup> C.D. DeLorme, S. Isom, D.R. Kamerschen, Rent seeking and taxation in the Ancient Roman Empire, “Applied Economics” 2005, Vol. 37, No. 6.

<sup>11</sup> G. Alföldy, Historia społeczna starożytnego Rzymu, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1998, s. 267.

<sup>12</sup> Tamże, s. 245.

Jednocześnie w Imperium Rzymskim można zauważyć ograniczanie tego, co można nazwać wczesną formą renty właścicielskiej. Wynikało to z faktu stopniowego rozdzielania własności publicznej i prywatnej, przede wszystkim w stosunku do podstawowego ówczesnie środka produkcji, tj. ziemi. Ta ewolucja – ukoronowana przez wprowadzenie w 111 r. p.n.e. Lex Thoria, znoszącego zakaz zbywalności gruntów – była kamieniem milowym w rozwoju zachodniej cywilizacji.

Na koniec rozważań dotyczących starożytności trzeba podkreślić, że istotnym źródłem renty politycznej było niemal powszechnie występujące niewolnictwo. Często gwarantowało je państwo swoim ustawodawstwem wyjmując niewolników spod prawa i poddając ich władzy ich właścicieli. Legalność niewolenia jednych ludzi przez innych także można określić jako ingerencję państwa w gospodarkę. Odgórnie gwarantowała ona nierówne traktowanie mieszkańców, penalizowała ucieczki i pomaganie zbiegłym niewolnikom. Niewolnictwo tworzyło rentę regulacyjną, interesariuszy, materialną i pośrednią, której beneficjentami byli właściciele niewolników.

### **2.2.2. Okres Średniowiecza**

Upadek Cesarstwa Rzymskiego i jego rozczłonkowanie w wyniku najazdów barbarzyńców, którzy tworzyli na jego terenie niestabilne państewka, doprowadziło do regresu państwa, czy nawet szerzej – regresu cywilizacyjnego w świecie zachodnim. Po kilku wiekach na tej podstawie wykształcił się feudalizm polegający, przynajmniej formalnie, na zależności wasala od seniora. Oznaczało to gotowość wasala do uczestniczenia w walkach po stronie władcy w zamian za możliwość czerpania korzyści majątkowych z zajmowanej ziemi oraz opiekę seniora w szczególnych sytuacjach.

Państwa, rozumiane jako władze centralne, były w tym okresie w Europie relatywnie słabe, nie posiadały bezpośrednio wielu prerogatyw odnoszących się do sfery gospodarki. Można powiedzieć, używając współczesnej terminologii, że polityka gospodarcza była zdecentralizowana, w istocie prowadzili ją możnowładcy. Zajmowali się oni zwłaszcza zarządzaniem pracą i czerpaniem rozmaitych pożytków z pracy wasali na terenach, które im podlegały. Mimo stopniowego zanikania niewolnictwa średniowieczna gospodarka, szczególnie poza miastami, także była w znacznym stopniu oparta na pracy przymusowej. Do takich form można zaliczyć pańszczyznę na Zachodzie, z czasem zamienianą na czynsz (na wschodzie Europy wręcz odwrotnie), czy wynikające ze stosunków wasalnych obowiązki pracy np. przy budowie bądź naprawie dróg. Zasadniczą prerogatywą gospodarczą władców, a więc ówczesnej władzy na poziomie centralnym, było bicie

waluty. Można to traktować jako źródło renty zwrotnej. Władca mógł bowiem fałszować monety i w ten sposób zawłaszczać sobie część jej wartości.

W aspekcie niniejszej analizy istotne było funkcjonowanie miast i uprawnienia gospodarcze władz miejskich. Miasta europejskie, w pierwszej kolejności niemieckie oraz włoskie, od końca XII w. uzyskiwały coraz większą samodzielność, a patrycjat miejski stawał się faktyczną władzą, zarówno polityczną, jak i gospodarczą. Początkowo miasta otrzymywały od władców różne przywileje dotyczące handlu i rzemiosła, a w późniejszych latach, od II poł. XIII w., gdy stały się samodzielnymi, efektywnymi organizmami gospodarczymi, uprawnienia wynikające z tych przywilejów rozszerzały według własnego uznania, co w istocie wiązało się z tworzeniem różnych źródeł renty o charakterze regulacyjnym. Przykładem może być prawo składu, które zobowiązywało kupców przejeżdżających przez miasto do wystawiania w nim swoich towarów. Oznaczało ono czasowe wprowadzenie czegoś na kształt monopsonu i w ten sposób sztucznego ograniczenia popytu, a co za tym idzie, zaniżania cen. Korzystali na tym mieszkańcy danego miasta, osiągając regulacyjną, pośrednią, materialną, partykularną rentę interesariuszy kosztem kupców.

Ważnym przejawem rentotwórczych działań w średniowiecznych miastach były próby zaprowadzenia monopolu w różnych dziedzinach. Gildie grupujące kupców i cechy grupujące rzemieślników (na potrzeby niniejszego opracowania możemy traktować je, ze względu na podobieństwo zasad funkcjonowania, jako synonimy) miały na celu korzystanie w nich z renty politycznej poprzez ograniczenie dostępu do zawodów<sup>13</sup>. Choć niektóre istniały już w Starożytności, rozwijały się najprężniej od XI wieku do ok. XVI wieku. Ich występowanie było powszechne – zarówno w Anglii, jak i praktycznie wszystkich zakątkach Europy kontynentalnej (w tym w Polsce), a także poza Europą, np. w Egipcie, Persji czy Chinach. Oficjalnie ich głównym celem było zapewnienie dobrej jakości produktów oraz odpowiednich kwalifikacji kolejnym pokoleniom rzemieślników i kupców. W rzeczywistości jednak, jak pisze Sheilagh Ogilvie, „zachowanie gildii ukierunkowane było na zabezpieczenie rent dla ich członków. Następnie [gildie] kierowały część rent do elit politycznych w zamian za udzielenie i realizację przywilejów prawnych, które umożliwiły gildiom ekstrakcję renty”<sup>14</sup>. Mamy tu więc typowy przykład regulacyjnej, materialnej renty politycznej.

---

<sup>13</sup> A. Black, *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1984, s. 8.

<sup>14</sup> S. Ogilvie, *The Economics of Guilds*, „*Journal of Economic Perspectives*” 2014, Vol. 28, No 4, s. 170.

W miastach czy państwach, w których funkcjonowały gildie, prawo do wykonywania zawodu było ściśle reglamentowane. Dostęp do niego był ograniczony, często nie wolno było do nich przynależeć np. Żydom, osobom „źle” urodzonym, kobietom czy nieobywatelom danego miasta. Dodatkowo za wieloletnią naukę i przynależność trzeba było słono płacić – przykładowo w paryskiej gildii ogrodników uzyskanie tytułu mistrza wymagało ekwiwalentu w wysokości przeciętnych dziewięcioletnich zarobków<sup>15</sup>. Do tego dochodziło wieloletnie terminowanie u mistrza za bardzo niską płacę lub za darmo. Łamanie przywileju gildii poprzez wykonywanie reglamentowanego zawodu było surowo karane. Cechy zwalczały konkurencję, szczególnie ściagały i tępiły tzw. partaczy, czyli rzemieślników nienależących do cechu, zwykle mieszkających w pobliżu miasta, ale poza terenem jego jurysdykcji i próbujących przemycić swoje tańsze wyroby do miast. Dzięki tym ograniczeniom jej członkowie uzyskiwali rentę regulacyjną, materialną, pośrednią, interesariuszy i partykularną.

Gildie korzystały z przywilejów jako monopole, dzięki którym mogły sprzedawać towary po zawyżonych cenach, ale także jako monopsony, narzucające dostawcom niskie ceny surowców. W wielu miastach gildie miały także dodatkowe przywileje, jak np. możliwość dyktowania cen minimalnych lub jednolitych, czy zakazywania pracownikom zwalniania się. Te przywileje uzyskiwały dzięki wpływowi na władzę i korupcji. Przykładowo, jedna z niemieckich gildii tkaczy wydawała rocznie na lobbing i konflikty z innymi gildiami ekwiwalent 115 dniówek pracy<sup>16</sup>. Siłą rzeczy było to też katalizatorem korupcji – np. XVI wieku perukarze nie należący do gildii potrafili płacić przedstawicielom władz miejskich równowartość nawet dwuletnich dochodów w łąpówkach za możliwość nielicencjonowanego produkowania i sprzedawania swoich wyrobów<sup>17</sup>.

Przywileje cechów miały negatywny wpływ na rozwój gospodarczy oraz jakość samych towarów. Te organizacje bowiem nie miały żadnego powodu, by dobrze kształcić swoich członków i dostarczać klientom wysokiej jakości produkty, skoro i tak nie miały konkurencji. Były szkodliwe dla innowacyjności. Przepisy często zakładały obowiązek produkowania przedmiotów wedle ściśle określonych wzorów, co wykluczało z rynku

---

<sup>15</sup> R. Larmour, A. Merchant, Guild of Sixteenth-Century France: The Grocers of Paris, "Economic History Review" 1967, Vol. 20, No. 3.

<sup>16</sup> S. Ogilvie, State Corporatism and Proto-Industry: The Württemberg Black Forest, 1580–1797, Cambridge University Press, Cambridge 1997 (rozdz 3).

<sup>17</sup> M.K. Gayne, Illicit Wigmaking in Eighteenth-Century Paris, "Eighteenth-Century Studies" 2004, Vol. 38, No. 1.

rzemieślników szukających lepszych rozwiązań<sup>18</sup>. Także ceny minimalne powodowały, że usprawnienia produkcji stawały się nieopłacalne. Porównanie działalności miast, w których funkcjonowały gildie do tych z bardziej swobodną gospodarką pokazuje, że przemysł i rzemiosło rozwijały się w tych drugich prężniej. Znoszenie przywilejów dla gildii wywoływało boom w danej branży – obojętnie, czy mówimy o osiemnastowiecznym Brnie<sup>19</sup>, Francji po rewolucji<sup>20</sup> czy niemieckim Akwizgranie w XIX wieku<sup>21</sup>. Jak wskazuje Ogilvie, rewolucja przemysłowa w Anglii rozpoczęła się w tych miejscowościach, w których przywileje dla gildii nie obowiązywały, choć istniały one wówczas jeszcze w tym kraju. Zauważmy jednocześnie, że mówimy tu o sytuacjach znacznie późniejszych: póki co, w Średniowieczu, społeczeństwa musiały cierpieć zastój spowodowany polityką przywilejów.

Jednym z istotnych beneficjentów ówczesnego systemu gospodarczego był Kościół, który – do czasów reformacji – miał „monopol na zbawienie”, dzięki czemu mógł w zróżnicowany sposób pozyskiwać korzyści ekonomiczne (jako właściciel ziemski, poprzez pobór podatków, zwolnienia z podatków czy pobieranie opłat za odpusty)<sup>22</sup>. Przywileje Kościoła można traktować w kategoriach renty politycznej. Zwłaszcza w tym przypadku wyraźnie widać, że renta polityczna mogła też przyjmować charakter niematerialny. Przywileje kościelne były akceptowane i gwarantowane przez panujących, którzy z kolei otrzymywali od Kościoła szczególnego rodzaju legitymizację władzy.

Ingerencja władzy publicznej w gospodarkę nie była wyłącznie domeną cywilizacji europejskiej. Odbywała się wszędzie tam, gdzie istniały rozwinięte systemy państwowe. Chiny aktywnie działały w tym zakresie. Osobliwa decyzja, jaką w 1433 roku podjął chiński cesarz, być może zatrzymała rozwój tego kraju na kilka stuleci. Władca zakazał bowiem podróży dalekomorskich (wówczas już bardzo rozwiniętych – Chińczycy docierali bowiem na wschodnie wybrzeże Afryki czy na Morze Czerwone) i nakazał zniszczenie wszystkich statków oceanicznych. Jak twierdzą Azam Chaudhry i Phillip Garner, mogło to być efektem obaw przed wpływem odkryć i rozwoju handlu na układ

---

<sup>18</sup> K. Davids, *The Rise and Decline of Dutch Technological Leadership: Technology, Economy, and Culture in the Netherlands, 1350–1800*, Brill, Leiden 2008.

<sup>19</sup> H. Freudenberger, *The Woolen-Goods Industry of the Habsburg Monarchy in the Eighteenth Century*, „*Journal of Economic History*” 1960, Vol 20, No. 3.

<sup>20</sup> M.P. Fitzsimmons, *From Artisan to Worker: Guilds, the French State, and the Organization of Labor, 1776–1821*, Cambridge University Press, Cambridge 2010 (rozdz. 2).

<sup>21</sup> H. Kisch, *From Domestic Manufacture to Industrial Revolution: The Case of the Rhineland Textile Districts*, Oxford University Press, Oxford 1989 (rozdz. 1).

<sup>22</sup> R.B. Ekelund Jr., R. F. Hébert, R.D. Tollison, *An Economic Model of the Medieval Church: Usury as a Form of Rent Seeking*, „*Journal of Law, Economics, & Organization*” 1989, Vol. 5, No. 2.

sił w wewnętrznej chińskiej polityce<sup>23</sup>. Można tego rodzaju ingerencję traktować jako prowadzącą do utrzymania status quo w interesie aktualnej władzy, kosztem długookresowego rozwoju kraju.

Z dostępnych źródeł możemy wyczytać, że amerykańskie imperia w epoce przedkolumbowskiej były silnie scentralizowane<sup>24</sup>. Dzięki temu, przykładowo, Majom udało się wybudować tamtejsze piramidy. Także państwo Inków było silnie scentralizowane i bezpośrednio aktywne gospodarczo, choćby w rolnictwie. Z reguły ówczesne ingerencje państwa w gospodarkę miały na celu bardziej wzmacnianie władzy i wzrost dobrobytu elit państwa niż działania, które współcześnie określilibyśmy jako harmonijny rozwój społeczno-gospodarczy.

Wiele tych zjawisk Europejczycy poznali dopiero dzięki wielkim odkryciom geograficznym, w których państwa miały swój ogromny udział. To one, uosabiane przez monarchów i dwory królewskie – głównie początkowo w Portugalii i Hiszpanii – finansowały i wysyłały w świat wyprawy takich eksploratorów jak Bartłomiej Diaz, Krzysztof Kolumb czy Ferdynand Magellan. Państwa przypisywały sobie z reguły monopol na handel zamorski. Wyprawy dalekomorskie zawierały szczegółową umowę między królem a eksploratorem. Jej istotą były z jednej strony uprawnienia eksplorera (np. do władztwa w imieniu państwa, ustanawiania prawa i instytucji państwa w koloniach), a z drugiej – podział potencjalnych zysków. Te zyski miały charakter renty zwrotnej, na której korzystały monarchie.

## 2.3. Nowożytność

### 2.3.1. Kraje europejskie

W XVII-XVIII wieku w krajach Europy Zachodniej coraz bardziej rozpowszechniała się doktryna gospodarcza nazwana później przez Adama Smitha „systemem merkantylistycznym”<sup>25</sup>. Warto przypomnieć, że Aligica i Tarko określają merkantylizm mianem jednego z *rent-seeking societies*. Choć nie można powiedzieć, by stosowały ją wszystkie kraje i by wszędzie była ona jednolita, to jednak występowały pewne wspólne cechy<sup>26</sup>. Podstawowym celem tej doktryny było wzmocnienie państwa narodowego

---

<sup>23</sup> A. Chaudhry, P. Garner, Do governments suppress growth? Institutions, rent-seeking, and innovation blocking in a model of schumpeterian growth, “Economics & Politics” 2007, Vol. 19, No. 1, s. 39.

<sup>24</sup> G.A. Collier, R.I. Rosaldo, J.D. Wirth (red.), The Inca and the Aztec States, 1400-1800: Anthropology and History, Academic Press, New York 1982 (rozdz. 2).

<sup>25</sup> A. Smith, Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, t. 2, WN PWN, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>26</sup> M. Smoleń, E. Górniak, Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 17.

poprzez rozwój jego gospodarki<sup>27</sup>. Merkantyizm zasadzał się na założeniu, że bogactwo państwa przejawia się w zgromadzeniu jak największej ilości szlachejnych kruszców. Jednocześnie zakładano, że handel jest grą o sumie zerowej, z czego wysnuwano wnioski, że państwo powinno mieć zawsze dodatni bilans handlowy. To z kolei było uzasadnieniem licznych interwencji państwa w gospodarkę, głównie związanych z handlem międzynarodowym. Przede wszystkim wiązało się z częstymi zakazami wywozu kruszców za granicę. Ponadto wprowadzano wysokie cła na produkty zagraniczne lub bezpośrednie regulacje utrudniające import przedstawicielom obcych flot. Przykładem tych ostatnich były brytyjskie Akty Nawigacyjne wprowadzane od 1651 roku.

Merkantyizm miał ewidentnie rentogenny charakter<sup>28</sup>. Polityka ta była bowiem na dużej mierze korzystna dla producentów trudniących się produkcją na rynek wewnętrzny, kosztem konsumentów. Otrzymywali oni swoje przywileje dzięki ostremu lobbingsowi, nierzadko korupcji, w państwach, w których rozwijały się zaczątki współczesnej demokracji parlamentarnej – poprzez wpływanie na decydentów politycznych. Ważne było także to, że decydenci polityczni mieli często bezpośredni interes w istnieniu polityk merkantylistycznych, np. jako właściciele rolni. Polityka merkantylistyczna skutkująca wyższymi cenami i wyższymi podatkami mogła się przyczynić także do wybuchu Rewolucji Francuskiej<sup>29</sup>.

Opis stosunków gospodarczych Anglii od XVIII do I połowy XIX wieku jest ciekawym przykładem, jak renty polityczne otrzymywane przez różne grupy społeczne nachodzą na siebie i jak te grupy poprzez walkę polityczną starają się je uzyskać. Choć grodzenie ziem wspólnych w Anglii odbywało się już od dłuższego czasu na mocy dobrowolnych umów, to jednak państwo swoim ustawodawstwem przyspieszyło ten proces. Wypchnęło to część rolników do miast, gdzie tworzyły się początki współczesnego przemysłu – i klasy robotniczej. Tego typu rozwiązania prawne, podjęte niewątpliwie jako wynik pogoni za rentą, były korzystne dla właścicieli ziemskich i pośrednio także dla przemysłu. Rolnicy i robotnicy nie mogli im politycznie przeciwdziałać, ponieważ nie mieli prawa głosu. Pojawiała się więc renta regulacyjna,

---

<sup>27</sup> U. Zagóra-Jonszta, *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu historycznym*, w: *Państwo w gospodarce rynkowej*, J. Żabińska (red.), Akademia Ekonomiczna, Katowice 1992, s. 10.

<sup>28</sup> G.M. Pecquet, *British Mercantilism and Crop Controls in the Tobacco Colonies: Study of Rent-Seeking Costs*, "Cato Journal" 2003, Vol. 22, No. 3.

<sup>29</sup> R.B. Ekelund, M. Thornton, *Rent seeking as an evolving process: the case of the Ancien Régime*, "Public Choice" 2020, Vol. 182.



materialna, bezpośrednia, partykularna, interesariuszy (i zwrotna, jeśli ziemia trafiała do osób jednocześnie powiązanych bezpośrednio z decydentami politycznymi).

Państwa w epoce nowożytnej nie ograniczały swojej ingerencji do regulowania handlu zagranicznego, szczególnie z koloniami. Choć bankowość pozostawała w dużej mierze prywatna, w niektórych miejscach powstawały państwowe banki udzielające kredytów (np. Bank Amsterdamski założony w 1609 roku). W 1694 roku powstał w Londynie Bank Anglii. Była to spółka prywatna, jednak od początku posiadał przyznany mu monopol państwowy w zakresie kredytowania, z czym wiązały się odpowiednio wysokie zyski monopolistyczne trafiające do udziałowców Banku, a pośrednio zapewne także do funkcjonariuszy władzy państwowej przydzielających ów monopol.

W poszczególnych krajach nadal istniały regulacje rynku pracy, a także dóbr i usług. Władcy chętnie sięgali po różnego rodzaju przywileje różnicujące poszczególne grupy społeczne i zawodowe. Zezwolenia czy niższe podatki dla jednych i utrudnienia dla drugich wpływały później na kształt lokalnych gospodarek – jak choćby w przypadku mało wydajnego rolnictwa w Hiszpanii, które było dyskryminowane w stosunku do pasterstwa, musząc płacić wyższe podatki i czasowo zmagać się z maksymalnymi cenami na pszenicę. Zakazy dotyczące stosowania innowacji w produkcji tkanin wprowadzane w XVI-wiecznej Anglii, służące interesom ekonomicznym rodzimych i aktualnych producentów, spowodowały że jeszcze przez długi czas mieliśmy do czynienia ze stagnacją w tej branży (jako skutek renty regulacyjnej, pośredniej, materialnej, interesariuszy i partykularnej).

W wielu krajach rządzący wprowadzali nieraz absurdalne przepisy, które jednak miały bardzo wymierny wpływ na zwiększenie popytu na określone dobra. Przykładowo w Anglii uchwalona w 1667 roku „ustawa wełniana” (The Wool Act) wprowadzała obowiązek chowania zmarłych w wełnianych całunach. Było to rozwiązanie korzystne dla producentów krajowych, którzy dzięki temu osiągalni rentę regulacyjną, pośrednią, materialną, interesariuszy i partykularną. Taka polityka uderzała jednak w eksporterów, a także – przede wszystkim – w konsumentów, którzy musieli ponosić koszty wyższych cen i braków na rynku. Odbijało się to na stopie życiowej ludności, która dodatkowo – zwłaszcza ta uboższa – ponosiła koszty polityki państwa także będąc obciążoną wysokimi skomplikowanymi podatkami.

W Hiszpanii z podatków bezpośrednich zwolnieni byli właściciele ziemscy oraz

rodzina królewska, z kolei płacić je musieli chłopci i mieszkańcy miast<sup>30</sup>. Na podobnie regresywny charakter opodatkowania we Francji w analogicznym okresie zwracał uwagę także Alexis de Toqueville<sup>31</sup>. Wskazywał nań jako na jedno ze źródeł późniejszej Rewolucji Francuskiej. Uciążliwe dla mieszkańców – ale korzystne dla lokalnych wytwórców – były także cła wewnętrzne występujące pomiędzy różnymi regionami np. we Francji czy Hiszpanii. Wytwórcy ci korzystali z renty regulacyjnej, pośredniej, materialnej, interesariuszy i partykularnej.

### **2.3.2. Monopole handlowe jako źródła renty politycznej (na przykładzie Kompanii Wschodnioindyjskiej)**

Wyjątkowym przykładem pogoni za rentą, która zaowocowała przyznaniem przez władzę państwową brzemiennych w skutkach przywilejów prywatnemu przedsiębiorstwu, były dzieje założonej w 1599 roku Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej (*East India Company* – EIC). Przedsiębiorstwo otrzymało na 15 lat od angielskiej królowej Elżbiety I monopol na angielski handel w obszarze między Przylądkiem Dobrej Nadziei a Cieśniną Magellana. Był on jednak przedłużany i przetrwał w najbardziej restrykcyjnej formie prawie 100 lat – do 1694 roku (sama Kompania istniała aż do roku 1874). EIC pierwotnie operowała jednak przede wszystkim na Archipelagu Malajskim, a od drugiej dekady XVII wieku zaczęła się skupiać na półwyspie indyjskim.

W XVII wieku zakładanie tego typu spółek nie było niczym nadzwyczajnym. EIC konkurowała ze swoimi odpowiednikami, zwłaszcza kompanią holenderską oraz kompanią francuską, które także od swoich decydentów politycznych otrzymywały monopole na handel z krajami azjatyckimi. Istniały także inne podobne kompanie brytyjskie, takie jak Kompania Moskiewska mająca wyłączność na handel z Moskwą do 1658 roku, Królewska Kompania Afrykańska działająca na zachodnim wybrzeżu Czarnego Łądu (była potentatem, jeśli chodzi o handel ludźmi) czy istniejąca do dziś Kompania Zatoki Hudsona z monopolem na handel na terenie dzisiejszej Kanady. Jednak żadnej nie udało się zdobyć takich wpływów i uzyskać takich zysków, jak EIC.

Jej działalność polegała na handlu wszelkiego rodzaju towarami, od przypraw przez herbatę, bawełnę, jedwab, indygo po saletrę. Jednocześnie kompania walczyła także zbrojnie, zajmując się *de facto* piractwem (już podczas pierwszej wyprawy złupiła portugalski statek handlowy), prowadząc regularne wojny ze swoją konkurencją, a także

---

<sup>30</sup> R. Cameron, L. Neal, dz. cyt., s. 146.

<sup>31</sup> A. de Tocqueville, Dawny ustrój i rewolucja, Fundacja Aletheia, Warszawa 2009, s. 165.

lokalnymi państwami. EIC zakładała przedstawicielstwa w miastach, z którymi handlowała (faktorie), a z biegiem czasu zaczęła samodzielnie podbijać ziemie w Indiach. Działo się to za przyzwoleniem władz angielskich, które w II połowie XVII wieku przyznały kompanii przywileje sprawowania funkcji *de facto* parapaństwowych, takich jak zajmowanie terytoriów w imieniu Korony (i sprawowanie na nich władzy administracyjnej), bicie monety, pobieranie podatków czy prowadzenie autonomicznej polityki międzynarodowej. W XVIII wieku EIC podbiła dużą część subkontynentu indyjskiego i sprawowała nad nim faktyczną kontrolę.

Działo się to dzięki ogromnemu wsparciu, jakiego EIC udzielał parlament. Jak pisał William Darlymple, „to kompania wynalazła prawdopodobnie lobbing korporacyjny. W 1693 roku, po niecałym wieku od założenia, Brytyjska Kompania Wschodnioindyjska po raz pierwszy użyła własnych udziałów do kupowania parlamentarzystów i wypłacała prominentnym członkom parlamentu i ministrom 1200 funtów szterlingów rocznie”<sup>32</sup>. W 1765 roku EIC utrzymała prawo do ziem podbitych w Bengalu dzięki parlamentowi, którego prawie co czwarty poseł był udziałowcem kompanii<sup>33</sup>. Możemy więc mówić, że brytyjska monarchia stała się *de facto* oligarchią rządzoną przez właścicieli jednego przedsiębiorstwa.

Od 1694 roku EIC dysponowała – zmiennymi w czasie, ale co do zasady stałymi – przywilejami, które miały też dalekosiężne skutki uderzające rykoszetem w Wielką Brytanię. Choć przyczyn wybuchu amerykańskiej wojny o niepodległość było wiele, jednym z jej katalizatorów było nałożenie na brytyjskie kolonie w Ameryce ceł na herbatę, które nie dotyczyły jedynie towaru sprzedawanego w Nowym Świecie przez EIC. Protest przeciwko nierównemu traktowaniu polegający na wrzucaniu do Atlantyku w 1773 roku skrzynek z herbatą ze statków Kompanii przez ludzi przebranych za Indian przeszedł do historii jako „herbatka bostońska”.

Darlymple sugeruje, że amerykańska rebelia mogła być efektem obaw kolonistów przez silniejszym wejściem EIC na kontynent amerykański. Świadomi drenowania mieszkańców Bengalu przez Kompanię obawiali się podobnego losu. Jednocześnie szkocki historyk zwraca uwagę na to, że drapieżcza polityka EIC na podbitych terenach doprowadziła do zubożenia ich mieszkańców oraz do znacznie niższych, niż oczekiwano, wpływów podatkowych do budżetu Korony. To z kolei doprowadziło do zadłużenia firmy

---

<sup>32</sup> W. Darlymple, *Anarchia. Niepowstrzymany rozkwit Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej*, Noir Sur Blanc, Warszawa 2022, s. 31.

<sup>33</sup> Tamże, s. 32.

i zaległości podatkowych, które udało się pokryć dzięki udzieleniu EIC przez Bank Anglii gigantycznych pożyczek, kosztem zwiększonej kontroli rządowej nad przedsiębiorstwem.

Gdy w 1813 roku zniesiono monopol EIC na handel z Indiami, zaś w 1833 roku z Chinami, okazało się, że prężnie działająca wcześniej korporacja nagle zatraciła zmysł przedsiębiorczości. Jej obowiązki sprowadziły się do kolonialnego administrowania podbitymi terenami. Taki stan rzeczy trwał do 1858 roku, kiedy to Wielka Brytania znacjonalizowała firmę. Był to upadek prawdopodobnie największego tego typu przedsiębiorstwa w historii świata, które dzięki decyzjom politycznym czerpało rentę polityczną na olbrzymią skalę, kosztem przede wszystkim mieszkańców podbitych przez siebie terenów, ale także samych Anglików czy mieszkańców brytyjskich kolonii. Jej sposób działania prowadził także do nieefektywnego wykorzystania zasobów przez samą firmę oraz częstego występowania w niej problemu agencji<sup>34</sup>.

Renta generowana i pozyskiwana przez EIC miała różne wymiary. Początkowo miała charakter typowej renty regulacyjnej. W schyłkowym okresie, gdy Korona Brytyjska zaczęła przejmować kontrolę nad przedsiębiorstwem, a zwłaszcza gdy je znacjonalizowała, była to również renta właścicielska. W pierwszym rządzie uzyskiwali ją udziałowcy Kompanii, a także – w mniejszym stopniu – jej pracownicy. Była to więc renta interesariuszy, pośrednia, materialna i partykularna. Ale beneficjentami jej istnienia byli także przedstawiciele władzy – najpierw pośrednio, w postaci otrzymywania wsparcia finansowego ze strony EIC. Zaś w późniejszych latach bezpośrednio – jako dodatkowi udziałowcy EIC. Można więc tu mówić o rencie zwrotnej.

### **2.3.3. Rzeczpospolita Szlachecka jako *rent seeking society***

O ile w Europie Zachodniej swoje zaczątki miał system kapitalistyczny, to na wschód od Łaby i na północ od Dunaju utrwał się system folwarczno-pańszczyźniany, mający oparcie w rozwiązaniach prawnych i zwyczajowych. Wydaje się, że Rzeczpospolita Szlachecka i jej ustrój polityczny i gospodarczy to klasyczny przykład *rent-seeking society* bądź *predatory state*. Polityczna dominacja szlachty doprowadziła do uzyskania przez nią między XIV a XVI wiekiem szeregu przywilejów od kolejnych władców. Oprócz takich, które miały fundamentalne znaczenie dla rozwoju swobód obywatelskich (np. zasada *neminem captivabimus*) przede wszystkim umożliwiały one szlachcie wyzysk

---

<sup>34</sup> S. Jones, S. Ville, Efficient Transactors or Rent-Seeking Monopolists? The Rationale for Early Chartered Trading Companies, "The Journal of Economic History" 1966, Vol. 56, No. 4.

mieszkańców państwa i w ten sposób pozyskiwanie renty. I tak, kolejne przywileje przywiązywały chłopów do ziemi, nakładały obowiązek pracy u swojego pana, zakazywały kupcom nabywania ziemi, nakładały na miasta i produkty produkowane w miastach specjalne podatki czy ograniczały daniny płacone przez szlachtę<sup>35</sup>.

Proces przyznawania poszczególnych przywilejów miał charakter typowo transakcyjny i był odpowiedzią na pogoń za rentą. Przykładowo przywilej koszycki (1374 r. – nadany jeszcze w średniowieczu, ale tworzący podglebie pod patologie, które nasilały się głównie w epoce nowożytnej), który obniżał opodatkowanie szlachty, wydał król Ludwik Węgierski w zamian za oddanie korony polskiej jednej z jego córek (przyszłej królowej Jadwidze). Przywilej cerekwicko-nieszawski (1454) zwiększający kary dla zbiegłych chłopów był „zapłatą” za zgodę szlachty na udział w wojnie z Krzyżakami, zaś przywilej piotrkowski (1496), zabraniający chłopom opuszczania wsi, był ceną zgody szlachty na wyprawę na Mołdawię.

Efektom tego rodzaju przywilejów było pozyskiwanie przez szlachtę renty regulacyjnej, materialnej, pośredniej, zwrotnej oraz partykularnej i częściowo reprodukcji władzy, kosztem ubożenia chłopstwa i gospodarczego zacofania całego kraju<sup>36</sup>. Długookresowe skutki były poważne, jak zawsze przy takiej skali czerpania renty politycznej. Doprowadziły one pośrednio do tego, iż kraj nie nadążał rozwojowo za sąsiadami, co w ostatecznym rozrachunku było jedną z przyczyn rozbiorów Polski. Utrata niepodległości przez Rzeczpospolitą nie ukróciła jednak procederu. Źródła kreacji tych przejawów renty politycznej zostały zamknięte dopiero w XIX wieku.

#### **2.4. Renta polityczna w XIX w. i I połowie XX w.**

W niniejszym podrozdziale umieszczam nieprzypadkowo obok siebie XIX wiek i I połowę XX wieku. Dość powszechnie historycy mówią o „długim wieku XIX”, który miał zacząć się wraz z Rewolucją Francuską, jeszcze w 1789 roku i skończyć wraz z wybuchem I wojny światowej w 1914 roku. Natomiast rok 1945, kończący II wojnę światową, jest wyraźną cezurą współczesności, co widać także po ewolucji renty politycznej. Coraz większa dostępność źródeł dotyczących XIX i XX wieku pozwala na bardziej szczegółowe przyjrzenie się zarówno fluktuacji trendów w pogoni za rentą, jak i różnokierunkowym ewolucjom samego zjawiska renty politycznej.

---

<sup>35</sup> A. Leszczyński, *Ludowa historia Polski*, WAB, Warszawa 2020 (rozdz. 1).

<sup>36</sup> M. Piątkowski, *Europejski lider wzrostu. Polska droga od ekonomicznych peryferii do gospodarczego sukcesu*, Poltext, Warszawa 2019, s. 99.

### 2.4.1. Regres starych form renty politycznej i jej nowe przejawy w XIX wieku

XIX wiek w analizowanym tu obszarze w krajach należących do cywilizacji zachodniej stał pod znakiem dwóch tendencji. Z jednej strony mamy do czynienia z cofaniem się *rent seeking societies*, zwłaszcza w kontekście handlu międzynarodowego i regulacji działalności gospodarczej. Tendencje globalistyczne, nasilanie się międzynarodowego podziału pracy i zwiększanie zakresu wolnego handlu generalnie powodują zmniejszanie się kreacji renty politycznej. Z drugiej strony następowały procesy rozwoju polityki społecznej i dotyczącej pracy, a wraz z tym wzrost znaczenia tego, co Mihalyi i Szanyi nazwaliby „rentą solidarnościową”. W zaproponowanej wcześniej, w p. 1.1.4 klasyfikacji, byłyby to renta regulacyjna, interesariuszy, materialna i partykularna, a także zazwyczaj pośrednia (choć i czasem bezpośrednia).

Zanim jednak te tendencje zaczęły się realizować, w czołowych gospodarkach świata, głównie w Wielkiej Brytanii, musiało dojść do przesilenia merkantylistycznego. Wielka Brytania długo prowadziła politykę protekcyjną. Wiele lat obowiązywały wspomniane wcześniej Akty Nawigacyjne, zaś szczytowym „osiągnięciem” brytyjskiego protekcyjizmu były Ustawy Zbożowe (*Corn Laws*), zniesione ostatecznie w 1846 roku. Polegały one na ograniczeniu możliwości importowania zboża (najpierw przez zakaz importu poniżej ceny minimalnej, później przez wysokie cła), przy jednoczesnym wspieraniu eksportu. Było to efektem lobbingu właścicieli ziemskich, którzy byli krajowymi producentami zboża. To oni byli beneficjentami regulacyjnej renty politycznej wynikającej wprost z tych ustaw. Skutkiem ustaw zbożowych były wysokie ceny chleba, które uderzały zarówno w konsumentów, jak i w rodzący się przemysł. Zgodnie z ówczesnym prawem jednostka chleba miała charakter płacy, wysoka cena chleba powodowała więc wysokie koszty pracy.

Jednak z biegiem czasu właściciele ziemscy zaczęli tracić na politycznym znaczeniu. W latach 40. XIX w. powstała koalicja reprezentująca interesy przemysłu<sup>37</sup> (Liga przeciw ustawom zbożowym), co doprowadziło w 1846 roku, za torysowskich rządów Roberta Peele’a, do zniesienia *Corn Laws*, do czego przyczyniła się także klęska głodu w Irlandii. Kilka lat później, w 1849 roku w trakcie liberalnych rządów Johna Russela, zniesione zostały Akty Nawigacyjne. Fakt, iż w tym samym kierunku szły decyzje rządów dwóch konkurencyjnych ugrupowań świadczy o tym, że mieliśmy tu do czynienia z szerszą

---

<sup>37</sup> G.M. Anderson, R.D. Tollison, *Ideology, Interest Groups, and the Repeal of the Corn Laws*, w: *The Political Economy of Rent-Seeking*, Ch.K. Rowley, R.D. Tollison, G. Tullock (red.), Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax 1988.

tendencją, a nie tylko partykularną decyzją jednego ze stronnictw. Tańsze ziarno z kontynentu pomniejszyło cenę chleba, a więc i płace robotnicze, co zasadniczo podniosło konkurencyjność angielskiego przemysłu. Landlordowie, którzy już nie tworzyli ekipy władzy, stracili źródło renty. Coraz większe znaczenie polityczne zdobywali natomiast kapitaliści, dla których niskie ceny chleba były – paradoksalnie – także źródłem renty politycznej. Taka forma zapłaty za podstawowe prace robotnicze była bowiem sankcjonowana przez państwo.

XIX wiek to także w innych krajach okres znoszenia rozwiązań rentotwórczych, co związane było przede wszystkim z postępującą liberalizacją gospodarek. We Francji już w okresie Rewolucji odrzucono wcześniejsze interwencjonistyczne rozwiązania – istniejące od średniowiecza – takie jak monopol cechowy czy cła wewnętrzne. Podobne procesy, obniżania ceł i odchodzenia od protekcjonizmu, następowały nieco później w krajach niemieckich, po utworzeniu w 1833 roku Związku Celnego. Wraz z tymi procesami zmniejszyły się możliwości pozyskiwania rent politycznej przez poszczególne grupy, które były dotychczas uprzywilejowane.

Likwidowanie potencjalnych źródeł renty politycznej jako następstwo liberalizacji gospodarki nasiliło się zwłaszcza po 1860 roku, kiedy zawarta została umowa handlowa między Wielką Brytanią i Francją. Umowa bardzo ograniczyła, a w przypadku brytyjskim wręcz zniosła cła na prawie całość wymiany handlowej. Za tym przykładem poszły wkrótce niemal wszystkie państwa europejskie. Nie oznaczało to ostatecznego triumfu wolnego handlu międzynarodowego. Poszczególne państwa – Austria, Francja czy Stany Zjednoczone – wykorzystywały okresowo także metody protekcjonistyczne. Pierwsze objawy tego zjawiska pojawiły się już w kilkanaście lat po wspomnianej umowie brytyjsko-francuskiej. Wynikało to jednak raczej ze swoiście rozumianego pragmatyzmu gospodarczego niż doktryny, jak w przypadku merkantylizmu. Pewien renesans protekcjonizmu, który można było zaobserwować w II poł. XIX w., nie zdołał jednak cofnąć wolnorynkowej rewolucji w handlu międzynarodowym (poza wyjątkami takimi, jak Stany Zjednoczone czy Rosja, które jednak posiadały obszerne, duże rynki wewnętrzne).

Od końca XVIII w. w kolejnych krajach europejskich likwidowano poddaństwo chłopów. We Francji nastąpiło to ostatecznie w wyniku Rewolucji Francuskiej, Prusy rozpoczęły ten proces w 1807 roku, kolejne kraje dołączały później (Austria w 1848, Rosja w 1861). Oznaczało to zanik jednego z tradycyjnych, poważnych źródeł renty politycznej szlachty. W istocie renta ta miała charakter renty regulacyjnej – wynikała z

obowiązującego prawa, dającego określone przywileje pewnej grupie społecznej, bliskiej – można powiedzieć – ówczesnym ośrodkom władzy państwowej.

Przetarasowania dotychczasowych beneficjentów i benefaktorów renty politycznej w sferze gospodarki spowodowało pojawienie się tzw. kwestii robotniczej. Względne ubóstwo robotników, często kojarzone z wczesnym etapem rozwoju kapitalizmu, było nie tylko efektem swobodnej gry rynkowej, ale i kreacji renty politycznej – aktywnej działalności państwa w kierunku prawnego uprzywilejowania kapitału wobec pracy. Możliwość płacenia pracownikom nie w pieniądzu, a w np. bochenkach chleba, co wynikało z przepisów prawa, radykalnie ograniczało możliwość wykorzystania przez pracowników owoców własnej pracy. W ten sposób sztucznie tworzone przewagę kontraktową między pracodawcami a pracownikami i kreowano rentę polityczną, jaką czerpali kapitaliści kosztem robotników.

Owe przepisy, w istocie źródła regulacyjnej renty politycznej, miały różne przejawy. Prawo penalizowało zrzeszanie się pracowników i zabraniało strajków (np. Combinations Acts w Wielkiej Brytanii). Umowy zawierane przez robotników z fabrykantami zawierały prawnie gwarantowane klauzule ograniczające ich możliwość odejścia z pracy, choć jednocześnie właściciel przedsiębiorstwa mógł zwolnić pracownika bez okresu wypowiedzenia. Tego rodzaju przepisy, będące efektem regulacyjnej działalności państwa, zwiększały przewagę kapitalistów nad światem pracy przy zawieraniu umów, co prowadziło do zaniżania ich płac – i w efekcie pozyskiwania przez przemysłowców renty politycznej.

Jednak z czasem, w II połowie XIX w., zaczęło się to zmieniać. Najpierw wraz ze znoszeniem prawodawstwa upośledzającego robotników jako strony umowy z kapitalistami likwidowane były źródła renty. Z biegiem czasu, gdy robotnicy zrzeszali się w związki zawodowe i zwiększali w ten sposób presję zarówno na kapitalistów, jak i prawodawców, pojawiało się coraz więcej regulacji, które oddziaływały w przeciwną stronę – tworzyły z kolei rentę polityczną, której beneficjentami byli robotnicy.

Tyczy się to przede wszystkim działalności regulacyjnej w zakresie prawa pracy i tego, co później określano jako polityka społeczna. Rozrost grupy pracowników najemnych (i stopniowe przyznawanie im praw wyborczych) powodował, że politycy decydowali się na wprowadzanie ustawodawstwa, które uwzględniało ich interesy. Pierwszą falą było znoszenie ograniczeń dotyczących działalności związkowej czy sztucznie zaniżających pozycję negocjacyjną robotników. Kolejnym etapem były rozwiązania, które można zaliczyć do pierwszych kroków w kierunku dbałości o bezpieczeństwo i higienę pracy.



Ograniczano możliwość zarobkowania kobiet i dzieci czy czas wykonywania obowiązków. O ile np. na początku XIX w. w angielskim przemyśle normą był 12-13-godzinny dzień pracy, to w końcu wieku było to 10 godz. (ośmiogodzinny dzień pracy upowszechnił się dopiero w XX w.).

Te rozwiązania, a także wprowadzanie ubezpieczeń społecznych na wypadek bezrobocia czy pierwocin systemów emerytalnych, były w znaczącym stopniu spowodowane chęcią ograniczenia rosnących wpływów politycznych ruchu robotniczego. Wiele z tego rodzaju regulacji dziś niemal powszechnie uznaje się za służące interesowi publicznemu. Nie jest celem niniejszej pracy rozstrzygnięcie, czy tak jest rzeczywiście – na tych przykładach jednak można pokazać, że renta polityczna jest kosztem danej ingerencji państwa, choć niekoniecznie musi prowadzić do straty społecznej netto. Jak już pisałem w pierwszym rozdziale – fakt, iż dana regulacja jest uznawana powszechnie za korzystną lub oczywistą nie powoduje, że nie wiąże się z nią kreacja renty politycznej. Jednocześnie trzeba podkreślić, że te nowe ingerencje państwa w gospodarkę wiązały się również z pogonią za rentą (choć zmienili się potencjalni beneficjenci), a w tle decyzji politycznych zawsze istniał motyw utrzymania się u władzy.

Podobnie jest z przykładem ustawodawstwa antykartelowego i antymonopolowego. Ustawodawstwo to ma co do zasady ograniczać czerpanie renty ekonomicznej, będącej efektem np. zmów cenowych czy karteli (nie będących efektem innych ingerencji państwa w gospodarkę), występowania monopolu naturalnego, czy wynikającego z efektu pierwszeństwa firmy, która podporządkowała sobie rynek dzięki wprowadzeniu unikalnej innowacji. Pierwsza tego typu ustawa, dotycząca stricte kolei, została uchwalona w USA w 1887 roku. W 1890 roku Kongres uchwalił kolejną – Sherman Act – która zakazywała zawierania porozumień ograniczających handel bądź produkcję<sup>38</sup>. Jednocześnie część ekonomistów wskazuje, że tego typu regulacje rodzą rentę polityczną (regulacyjną, interesariuszy, pośrednią, materialną i partykularną) i że już wspomniana wyżej ustawa mogła, *de facto*, doprowadzić do ograniczenia konkurencji<sup>39</sup>. Można stwierdzić, że w przypadku ustawodawstwa monopolowego decydenci polityczni muszą tak skalibrować odpowiednie regulacje, by likwidując *market failure* w postaci renty ekonomicznej nie popełnić *government failure* poprzez kreację renty politycznej.

---

<sup>38</sup> J. Gierczycka, G. Rzeszotarska, Ustawodawstwo antymonopolowe jako narzędzie interwencjonizmu państwowego (na przykładzie Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec), „Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 1992, Vol. 1, s. 22.

<sup>39</sup> T.J. Di Lorenzo, The Origins of Antitrust: An Interest-Group Perspective, „International Review of Law and Economics” 1985, Vol. 5.

Jaki był cel tego rodzaju polityki? Abstrahując od przyczyn państwowotwórczych czy społecznych nie można pomijać bardzo istotnej roli, jaką przy różnego rodzaju ingerencjach odgrywała pogon za rentą. Zmiany polityk handlowych i odbijanie się od protekcjonizmu w kierunku wolnego rynku i z powrotem były w dużej mierze efektem ścierania się grup interesów, a więc różnych beneficjentów pogoni za rentą. Przykładowo, początkowo w Wielkiej Brytanii to właścicielom ziemskim zależało na utrzymaniu praw zbożowych, czemu sprzeciwiali się przemysłowcy, ponieważ płace robotników w dużej mierze (czasami wręcz bezpośrednio) zależały od ceny chleba. Zwolennikami niskich ceł w innych krajach byli z kolei właściciele ziemscy – do czasu, kiedy rozwój techniczny spowodował spadek cen ich towarów. Podobnie należy patrzeć na spory dotyczące ustawodawstwa socjalnego, czy kolonializmu.

#### **2.4.2. Etatyzm i neomerkantylizm po I wojnie światowej**

Po I wojnie światowej, która pochłonęła ponad 14 mln żyć ludzkich i oznaczała ogromne straty gospodarcze, nie było prostego powrotu do *status quo ante*. Konflikt zerwał relacje handlowe, wywołał skokowy wzrost fiskalizmu związanego z koniecznością zdobycia środków na pokrycie kosztów wojennych, a także spowodował odejście od standardu złota w wielu państwach, do którego w pełni nie udało się już powrócić. W dwudziestoleciu międzywojennym poszczególne państwa, kierując się nacjonalizmem gospodarczym, często wprowadzały surowy protekcjonizm w polityce handlowej. Między wieloma z nich dochodziło do wzajemnego stosowania ceł i ograniczeń dotyczących importu do takiego stopnia, że ich nagromadzenie nazywano wręcz „wojną handlową”. Dla określenia stojącej za takimi działaniami doktryny stosowano niekiedy pojęcie neomerkantylizmu. Za tę politykę odpowiadała ideologia, ale sporą część z tego typu ruchów przypisuje się pogoni za rentą właścicieli czy zarządców przemysłu krajowego<sup>40</sup>. Niewątpliwie protekcjonistyczne działania rządów wobec krajowych wytwórców oznaczały uzyskiwanie przez nich renty politycznej i to w najbardziej klasycznym, Tullockowskim sensie – regulacyjnej, materialnej, pośredniej, interesariuszy i partykularnej.

Kryzys pierwszej połowy lat 20. XX wieku, głównie w Europie, a potem Wielki Kryzys lat 30. w całym świecie, doprowadziły do dalszego wzrostu interwencjonizmu i etatyzmu. Rozszerzanie ekonomicznych i społecznych funkcji państwa miało w dużej

---

<sup>40</sup> J. Conybeare, *Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot Convicts*, “World Politics” 1985, Vol. 38.

mierze zapobiec niepokojom społecznym, wzrostowi ubóstwa oraz nierówności, które zwłaszcza w krajach europejskich groziły rozwojem ideologii totalitarnych. Jednocześnie miało w sobie także silny aspekt rentogeny.

Tak było np. z Nowym Ładem (New Deal) wcielonym w życie przez prezydenta Roosevelta w USA w latach 1933–1939. Państwo organizowało roboty publiczne, w ramach których budowano infrastrukturę, m.in. mosty, szpitale, szkoły czy tamy, których beneficjentami byli bezrobotni i osoby zagrożone ubóstwem. Wprowadzono także – istniejący po zmianach do dziś – program dofinansowywania zakupów żywnościowych najuboższych (*Food Stamps Plan*). Charles D. DeLorme, David R. Kamerschen i David C. Redman opisują, jak program ten poprzedzony był akcją lobbingową rolników i właścicieli sklepów spożywczych<sup>41</sup>. To także rolnicy domagali się ostrych ingerencji państwa w celu podniesienia cen produktów: od cen minimalnych przez subsydiowanie braku upraw po niszczenie warzyw, owoców i nasion. Poprzez agencje takie jak NRA (*National Recovery Administration* – Państwowa Administracja Odbudowy) wpływano także na politykę zarządczą właścicieli przedsiębiorstw, tworząc „kodeksy uczciwej konkurencji” polegające *de facto* na ograniczaniu konkurencji poprzez ustalanie cen minimalnych, płacy minimalnej czy gwarantowanie nieograniczania produkcji i zatrudnienia. Inne polityki dzieliły środowisko biznesowe. Jak pisze M. Lusztig, „odchodząc od standardu złota w 1933 w celu deprecjacji dolara (w ten sposób skutecznie rujnąc jakąkolwiek szansę na międzynarodową kooperację monetarną w tym czasie), Roosevelt podniósł podaż renty [politycznej] dostępnej dla krajowego przemysłu. Zrobił to, oczywiście, kosztem sektora finansowego”<sup>42</sup>. W tym wypadku mieliśmy do czynienia z rentą regulacyjną, materialną, pośrednią, interesariuszy i partykularną.

#### **2.4.3. Faszizm i narodowy socjalizm jako systemy rentotwórcze**

Okres międzywojenny cechował się skokowym wzrostem ingerencji państwa w gospodarkę i wykształceniem się nowoczesnych *rent-seeking societies* w postaci trzech totalitaryzmów: faszystowskiego, narodowo-socjalistycznego i komunistycznego. Przy czym ten ostatni upowszechnił się w wielu krajach świata i nabrał cech dojrzałego systemu społeczno-gospodarczego, w postaci tzw. realnego socjalizmu, dopiero po II wojnie światowej (w interesującym nas tu aspekcie przeanalizuję go dokładniej, ze

---

<sup>41</sup> C.D. DeLorme, D.R. Kamerschen, D.C. Redman, The First U.S. Food Stamp Program: An Example of Rent Seeking and Avoiding, „American Journal of Economics and Sociology” 1992, Vol. 51, No. 4.

<sup>42</sup> M. Lusztig, The limits of rent seeking: why protectionists become free traders, “Review of International Political Economy” 1998, Vol. 5, No. 1, s. 46.

szczególным naciskiem na sytuację w Polsce, w dalszej części pracy, w punkcie 2.6.2).

Pozostałe dwa wielkie totalitaryzmy – faszystowski i narodowo-socjalistyczny – były immanentnie związane w sferze ekonomicznej ze zjawiskiem renty politycznej, zarówno regulacyjnej, jak i właścicielskiej. W aspekcie tej drugiej nie likwidowały co do zasady prywatnej własności środków produkcji, jednak także podporządkowały państwu życie gospodarcze. W faszystowskich Włoszech utworzono korporacje zrzeszające obligatoryjnie przedsiębiorstwa, w ramach których reprezentacje właścicieli, pracowników i państwa miały zajmować się regulacją działalności firm oraz wynagrodzeń i zabezpieczenia pracowników<sup>43</sup>. W hitlerowskich Niemczech po 1933 roku także nie doszło do masowych nacjonalizacji (z wyjątkiem reketierskiego przejmowania majątków Żydów), jednak prywatny biznes podporządkowano Narodowemu Frontowi Pracy. Państwo ustalało centralnie relacje pracownicze, rozszerzało także swoje funkcje społeczne. W praktyce oznaczało to rozbudowę biurokracji oraz ograniczenie konkurencji, a także zdominowanie procesu decyzyjnego przez urzędników i reprezentantów biznesu, kosztem pracowników. W ten sposób powstawały warunki do pojawienia się renty regulacyjnej, materialnej, pośredniej, interesariuszy i partykularnej, zaś w przypadku Narodowej Partii Faszystowskiej, która nadzorowała proces, także renty zwrotnej i reprodukcji władzy.

Obok tych rozwiązań w obu krajach stosowano szeroko zakrojone roboty publiczne. Państwo angażowało się w działalność także bezpośrednio, czego przejawem było utworzenie we Włoszech Istituto per la Ricostruzione Industriali (IRI), który w 1933 roku przejął udziały w największych włoskich bankach. W konsekwencji IRI stał się także pośrednio właścicielem udziałów w firmach w licznych sektorach, od przemysłu stalowego po chemiczny. W zakresie działań tej instytucji były też roboty publiczne i inwestycje infrastrukturalne.

W obu krajach celem podporządkowania gospodarki państwu było uzyskiwanie i kreacja renty politycznej. Była to głównie renta regulacyjna (a w przypadku Włoch także właścicielska), pośrednia, ale i bezpośrednia, głównie materialna. Tak ułożone stosunki gospodarcze ograniczały konkurencję, co czyniło wielki biznes beneficjentem renty interesariuszy, jednocześnie, w umiarkowanym zakresie, zapewniały ludziom pracę i zabezpieczenie społeczne. Miało to służyć zabezpieczeniu poparcia społecznego dla rządzących. Jednocześnie widać wzrost znaczenia renty zwrotnej, przede wszystkim tam,

---

<sup>43</sup> C.F. Delzell, *Mediterranean Fascism 1919-1945*, MacMillan, New York 1970, s. 107.

gdzie o funkcjonowaniu przedsiębiorstw (np. w ramach Narodowego Frontu Pracy czy włoskich korporacji) decydowali urzędnicy partyjni (oba państwa były miejscem władzy monopartii). Istotna była także renta reprodukcji władzy – specyficzna dla państw totalitarnych, czyli zasilająca aparat przemocy oraz propagandy.

## **2.5. Okres od 1945 roku do współczesności**

Śledząc historię ingerencji państwa w gospodarkę, przynajmniej w okresie ostatnich 200 lat, można odnieść wrażenie, że mamy do czynienia ze swoistym wahadłem, które odbija się to w stronę interwencjonistyczną, to leseferystyczną. Jednak kolejne odbicie w kierunku wolnorynkowym nie oznacza z reguły powrotu do wcześniej istniejącego poziomu liberalizmu. Każdy okres ingerencji państwa – zarówno etatystycznych jak i interwencjonistycznych – oznacza wprowadzenie pewnych rozwiązań, które przynajmniej częściowo pozostają na trwałe, stają się niezbywalnym elementem systemu gospodarczego, nawet jeśli, co do zasady, zmienia się ogólny paradygmat. W tym sensie można mówić o sinusoidzie wokół rosnącej historycznie linii trendu zaangażowania państwa w gospodarkę. Tak było i po II wojnie światowej i tak jest do dziś.

Trzy kolejne punkty tego podrozdziału obrazują trzy trendy, które determinowały politykę gospodarczą. Co ciekawe, biorąc poprawkę na lokalną specyfikę, można odnieść wrażenie, że trendy te co do zasady dotyczyły każdej szerokości geograficznej. I tak do mniej-więcej końca lat 70. XX wieku mieliśmy do czynienia z powojenną etatyzacją (włącznie ze wzrostem wpływów ideologii marksistowskiej i jej odprysków, który skutkowało upowszechnianiem się różnych form socjalizmu), następnie przez ok. 30 lat z liberalizacją (w tym z odchodzeniem licznych państw od wzorców socjalistycznych), by od 2008 roku, po globalnym kryzysie finansowym przeżywać „powrót państwa”. Każdy z tych kilkudziesięcioletnich okresów dyktował inną skalę i kształt renty politycznej.

### **2.5.1. Rozrost państwa po II wojnie światowej**

Okres powojenny w skali gospodarki globalnej stał w dużej mierze pod znakiem dwóch zjawisk. Pierwsze to konieczność odbudowy wielu państw ze zniszczeń wojennych i przywrócenie normalnych zasad funkcjonowania gospodarek. Drugie to rozrastanie się i początkowo szybki rozwój bloku państw komunistycznych pod kierunkiem Związku Sowieckiego. Oba te zjawiska miały duży wpływ na rosnące zaangażowanie państw w gospodarkę, a także kreację renty.

Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej w ramach rządów państw zachodnich istniał szeroki konsensus co do tego, że państwo powinno się w większym

stopniu angażować w gospodarkę. Z jednej strony było to naturalnym przedłużeniem polityki gospodarczej prowadzonej w czasie wojny i naturalną potrzebą niezbędnych ingerencji państwa zwłaszcza w obszarze odbudowy zniszczonej infrastruktury. Z drugiej strony wynikało to z upowszechniania się i zdobywania popularności przez ekonomię keynesowską, w której rola państwa była zasadniczo większa niż w ekonomii neoklasycznej. Dodatkowym czynnikiem był przykład szybkiego rozwoju gospodarczego Związku Radzieckiego, co zachęcało – szczególnie partie socjalistyczne i socjaldemokratyczne – do wprowadzania do swoich programów politycznych szerszego angażowania się państwa w gospodarkę. Ponadto w debacie publicznej pojawiały się opinie, jakoby to nadmierny leseferyzm doprowadził do rozwoju totalitaryzmów<sup>44</sup>. Aktywność państwa miała zapobiec nawrotowi popularności tego typu ruchów. W tym sensie rozszerzanie socjalnych funkcji państwa było traktowane – nawet w przypadku rządów republikańskich czy konserwatywnych – jako próba tworzenia przeciwstawnej komunizmowi, atrakcyjnej alternatywy dla pracowników najemnych i osób uboższych.

Plan Marshalla, obok korzyści społecznych i politycznych, przynosił także konkretne korzyści zarówno urzędnikom, jak i biznesowi w krajach-beneficjentach. USA finansowały pożyczki i darowizny dla rządów państw europejskich (wyłączona z tego była np. frankistowska Hiszpania, która nie brała udziału w wojnie, a także państwa bloku komunistycznego, które wyłączyły się same pod naciskiem ZSRR). Te z kolei przekazywały je dalej przedsiębiorstwom. Rozdysponowanie środków rzeczowych planu Marshalla tworzyło w sposób naturalny warunki do zaistnienia pogoni za rentą.

Wyraźnie obserwowany w krajach Zachodu po II WŚ wzrost aktywności państwa w gospodarce, zarówno w sferze regulacyjnej, jak i własnościowej, oznaczał, w interesującym nas tu aspekcie, rozrastanie się potencjału dla renty politycznej. W krajach takich jak W. Brytania czy Francja dochodziło do nacjonalizacji licznych branż uznawanych teraz za strategiczne (bankowość, transport, energetyka, górnictwo). Rozszerzono też działalność państwa, jeśli chodzi o politykę społeczną, czego przykładem w Stanach Zjednoczonych był program Wielkiego Społeczeństwa (Great Society) zainicjowany w latach 60. XX wieku przez demokratycznego prezydenta Lyndona Johnsona. Zakładał on m.in. dofinansowywanie edukacji najuboższych, państwową opiekę zdrowotną dla osób starszych i uboższych (wprowadzenie Medicare i

---

<sup>44</sup> Zob.: A. Rüstow, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus*, Metropolis Verlag, Marburg 2001 (rozdz. 1).

Medicaid), wprowadzono i rozszerzono też liczne zasiłki i płatności pomocowe.

Częstym zjawiskiem w tych czasach było w wielu krajach, szczególnie np. w W. Brytanii czy Republice Federalnej Niemiec, wzmocnienie uprawnień i przywilejów związków zawodowych. Można twierdzić wprost, że związki zawodowe, a zwłaszcza ich ciała przywódcze (i sami przywódcy), byli beneficjentami politycznej renty regulacyjnej, materialnej, pośredniej, interesariuszy i partykularnej.

Interesujących przykładów nieoczekiwanego czy nieintencjonalnego pojawiania się renty politycznej w warunkach obszernej ingerencji państwa w gospodarkę dostarcza analiza skutków szeroko zakrojonej polityki rozwojowej prowadzonej po II wojnie światowej przez niektóre kraje azjatyckie. Kraje takie jak Japonia, Korea Południowa czy Tajwan, a w późniejszym okresie Singapur i Malezja, nie utworzyły socjalistycznego systemu politycznego, natomiast prowadziły bardzo aktywną politykę gospodarczą. Wspólnym mianownikiem tej polityki był daleko posunięty protekcjonizm i utrzymywanie niskich stóp procentowych<sup>45</sup> przy jednoczesnym, niemal ręcznym sterowaniu wybranymi branżami nastawionymi na eksport, które pozostawały prywatne.

W Japonii, w miejsce istniejących wcześniej *zaibatsu* – konglomeratów finansowo-przemysłowych zlikwidowanych przez władze amerykańskie w końcu lat 40. – wkrótce powstały podobne, wielkie grupy gospodarcze, zwane *keiretsu*. Grupy te w dużym stopniu wpływały na politykę gospodarczą rządu i w konsekwencji czerpały różnorodne renty polityczne wielkich rozmiarów. Podobna sytuacja istniała w Korei Południowej, gdzie polityka gospodarcza państwa przyczyniała się najpierw do powstania, a potem do olbrzymiego rozrostu i rozwoju finansowego czeboli – ogromnych prywatnych konglomeratów nastawionych na eksport. Taka polityka łączyła się jednocześnie z presją antykonsumpcyjną wewnątrz kraju. Efektem była kreacja renty politycznej<sup>46</sup>, która skutkowałą pozytywnymi efektami dla czeboli (i politycznymi wpływami dla ich właścicieli). Ale jednocześnie odbiło się to na dobrobycie mieszkańców, pracowników i wpłynęło na zakres korupcji w kraju.

Do rozwoju renty politycznej prowadziła także protekcjonistyczna polityka w innych krajach regionu, takich jak Tajwan czy Singapur<sup>47</sup>. W tych przypadkach była to

---

<sup>45</sup> S.Y. Rhyu, The Origins of Korean Chaebols and their Roots in the Korean War, "The Korean Journal of International Studies" 2005, Vol. 3, No. 1.

<sup>46</sup> A. Bergman, Rent-Seeking and Economic Development in 20th Century South Korea, A thesis, Spring 2018, University of Iowa.

<sup>47</sup> C.Y Wong, Rent-seeking, industrial policies and national innovation systems in Southeast Asian economies, „Technology in Society” 2011, Vol. 33, No. 3-4.

zazwyczaj renta regulacyjna, pośrednia, materialna, interesariuszy i partykularna, a także zwrotna oraz reprodukcji władzy, jeśli jej beneficjenci stanowili część obozu władzy. Takie sytuacje zdarzają się w tych krajach aż do czasów współczesnych. Przykładowo w 2016 roku prezydent Korei Południowej Park Geun-hye została oskarżona o współudział w nakłanianiu czeboli do finansowego wspierania prorządowych fundacji, następnie usunięta ze stanowiska i skazana na 22 lata więzienia.

W skali globalnej ingerencje zaczęły odgrywać coraz większą rolę także ze względu na znaczne zwiększenie się liczby państw stosujących się do reguł realnego socjalizmu. Po II wojnie światowej w orbicie bezpośredniego oddziaływania Moskwy znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Reżimy oparte na ideologii komunistycznej pojawiały się także w państwach azjatyckich – z Chinami na czele – czy afrykańskich. Natomiast stosunkowo silne wpływy ideologiczne, szczególnie w obszarze gospodarki (zarówno preferencje dla własności państwowej, jak i stosunkowo szerokie stosowanie zasad centralnego planowania) pojawiły się w znacznej skali w dużych krajach Trzeciego Świata, takich jak Indie, Indonezja czy Egipt.

W efekcie socjalistyczne ingerencje w gospodarkę kreowały rentę polityczną, której specyfikę opisuję w punkcie 2.6.2. Stanowiły one także punkt odniesienia dla działających w demokratycznych państwach kapitalistycznych partii politycznych, zwłaszcza lewicowych.

### **2.5.2. Cofanie się renty – od lat 70. XX wieku do 2008 roku**

Połowa lat 70. XX wieku oznaczała koniec długotrwałego, trwającego od II wojny światowej, wzrostu gospodarczego w krajach Zachodu, a także części krajów Trzeciego Świata. Kraje socjalistyczne, w pewnym stopniu o autarkicznych gospodarkach, początkowo były odporne na pojawiające się zjawiska kryzysowe. Nastąpiła stagflacja; swoje zrobił także kryzys naftowy (w interesującym nas kontekście warto zauważyć, że także ograniczenia nałożone na eksport ropy naftowej przez państwa arabskie to przykład ingerencji państwa w gospodarkę – i kreowania przez nie renty politycznej). Rosnące bezrobocie i inflacja w wielu państwach, a także spadająca jakość usług publicznych, kazały postawić sobie pytanie o granice państwowej aktywności ekonomicznej – aktywna polityka gospodarcza, prowadzona na bazie teorii keynesowskich, okazywała się dość bezsilna wobec nowego rodzaju zjawisk kryzysowych w gospodarce, przede wszystkim inflacji. Odwrócenie się od doktryn interwencjonistycznych i etatystycznych zaowocowało na przełomie lat 70. i 80. w licznych państwach Zachodu dojściem do



władzy polityków o bardziej wolnorynkowym nastawieniu (wyjątkiem była przede wszystkim Francja), którzy starali się ograniczyć rentę polityczną.

Sztandarowym przykładem zwrotu od polityki interwencjonistycznej do polityki liberalnej państwa były rządy Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii. W rządzonym od 1979 roku przez Żelazną Damę Zjednoczonym Królestwie przeprowadzono serię procesów prywatyzacyjnych. Istotnym elementem było ukrócenie licznych rozrośniętych uprawnień i przywilejów związków zawodowych, które prowadziły do czerpania przez ich członków i administrację renty politycznej. Od 1980 roku pracodawca nie był zobligowany do automatycznego uznawania prawa związku zawodowego do reprezentowania pracowników względem niego. Ograniczono także prawo do strajku. W 1988 roku przestała istnieć możliwość zwolnienia lub odmowy zatrudnienia pracownika ze względu na to, że nie należał do związku zawodowego<sup>48</sup>. Deregulacja za czasów Thatcher dotyczyła także m.in. edukacji, mieszkalnictwa, a przede wszystkim instytucji finansowych<sup>49</sup>. Te ruchy należy w dużej mierze rozumieć jako minimalizujące regulacyjną rentę polityczną. Z kolei szeroko zakrojone procesy prywatyzacyjne wydatnie zredukowały potencjalne źródła właścicielskiej renty politycznej.

Opisywany okres w wielu krajach świata wiązał się z końcem komunistycznej iluzji, a co za tym idzie, odchodzeniem od realno-socjalistycznych dogmatów gospodarczych w kierunku liberalizacji i zwijania kompetencji państwa, rozwiniętych 25–30 lat wcześniej. Pierwszym wyrazistym przykładem było zakończenie w Chińskiej Republice Ludowej twardego maoizmu w gospodarce. Rozpoczęło się stopniowe, realizowane zgodnie z tradycyjną chińską zasadą małych kroków, liberalizowanie i otwieranie gospodarki na świat. Nieco później, od końca lat 80. XX w. w związku z upadkiem (gospodarczą niewydolnością) socjalistycznego eksperymentu, rozpoczęła się transformacja gospodarcza w innych państwach realnego socjalizmu. Oznaczało to masową (choć o różnym natężeniu i w różnych formach) prywatyzację państwowego majątku, odejście od centralnego planowania w gospodarce, uwolnienie rynku. Państwowy wpływ na rynek zmalał w tym okresie szczególnie w krajach byłego bloku wschodniego.

Nie znaczy to, że okres ten był wolny od pojawiania się nowych form renty politycznej bądź wracania do starych. Ich wskaźnikiem może być współczynnik relacji długu

---

<sup>48</sup> B. Towers, *Running the Gauntlet: British Trade Unions under Thatcher, 1979-1988*, „Industrial and Labor Relations Review” 1988, Vol. 42, No. 2, s. 169.

<sup>49</sup> C. Bolick, *Thatcher’s Revolution: Deregulation and Political Transformation*, „The Yale Journal of Regulation” 1995, Vol. 12, No. 527.

publicznego do PKB poszczególnych państw. Znaczenie długu publicznego nie jest jednoznaczne, jeśli spojrzymy na niego od strony teorii pogoni za rentą polityczną. Z jednej strony jego beneficjentem są obecne pokolenia, zaś benefaktorem przyszłe, w związku z tym wydatki jakie finansuje dług należałoby traktować jako rentę polityczną, jego obsługę zaś jako koszt społeczny. Z drugiej strony wydatki te mogą być ponoszone na potrzeby przynoszące korzyści społeczne, z których przyszłe pokolenia będą czerpać swoistą dywidendę. Także struktura zadłużenia (gdy mamy do czynienia z długiem wewnętrznym można powiedzieć, że obywatele pożyczają te pieniądze *de facto* sobie samym) czyni kategoryzację długu publicznego jako takiego kontrowersyjną w aspekcie renty politycznej. Niewątpliwie część długu publicznego to renta polityczna. Wydaje się, że wiele zależy od tego, jaki jest cel wydatków ponoszonych z długu, a także dlaczego środków nie zdobyto w inny sposób.

Do lat 80. XX wieku tendencją światową było sukcesywne spłacanie długów zaciągniętych przez państwa w związku z II wojną światową. Ówczesny gigantyczny wzrost zadłużenia wiązał się z koniecznością wydatków zbrojeniowych, później zaś odbudową powojennych zniszczeń, które, choć również kreowały rentę polityczną, przynosiły korzyści społeczne w postaci obrony życia, wolności i własności obywateli. W latach 80. XX wieku zaczęło się to zmieniać i w licznych krajach zauważalny był ponownie wzrost zadłużenia. W niektórych przypadkach można go było przypisać także celom obronnym, jak w przypadku finansowania wyścigu zbrojeń w USA za rządów Ronalda Reagana. Jednocześnie nie wiązały się one z cięciami innych wydatków, a wręcz z obniżkami podatków, co powiększało lukę budżetową i w konsekwencji powodowało konieczność zapożyczania się przez państwo. Choć samych obniżek podatków nie należy traktować jako kreacji renty politycznej, jednak stają się nią, gdy są finansowane poprzez wzrost zadłużenia. Trend ten pogłębiał się w latach 90. XX wieku, a zwłaszcza w XXI wieku.

### **2.5.3 Renta polityczna współcześnie, po 2008 roku**

Klimat wycofywania się państwa z gospodarki, zapoczątkowany w latach 70. ub. wieku, skończył się w 2008 roku, kiedy to wybuchł kryzys finansowy. U źródeł Wielkiej Recesji leżał oczywiście splot różnorodnych przyczyn<sup>50</sup>, ale niewątpliwie do kryzysu przyczyniła

---

<sup>50</sup> Zob. np. P. Krugman, Powrót recesji: kryzys roku 2008, Wolters-Kluwer, Warszawa 2012 (rozdz. 7); J. Stiglitz, Freefall: jazda bez trzymanki: Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej, PTE, Warszawa 2010 (rozdz. 1); T.E. Woods, Meltdown: A Free-Market Look at Why the Stock Market Collapsed, the Economy Tanked, and Government Bailouts Will Make Things Worse, Regnery Publishing,

się w dużym stopniu kreacja (bardzo krótkowzroczna) renty politycznej w postaci niskiego oprocentowania kredytów i innych form wspierania polityki mieszkaniowej w USA. Była to typowa regulacyjna renta polityczna, w dużej mierze pośrednia, interesariuszy oraz materialna. Jej beneficjentami mieli być ludzie o niższych i średnich dochodach, których nie było stać na zakup własnego mieszkania – w latach 80. XX wieku udział mieszkań własnościowych w zasobach mieszkalnych zaczął bowiem spadać.

W 1992 roku wprowadzono subsydiowanie kredytów hipotecznych udzielanych przez quasi-rządowe korporacje takie jak Fannie Mae i Freddie Mac osobom mniej zarabiającym. Wprowadzono także minimalny udział tego typu kredytów w portfelu obu instytucji, który sukcesywnie podwyższano (w 2001 roku do 50 proc. a w 2008 do 55 proc.). Ograniczono także wymagania dotyczące zdolności kredytowej i wkładu własnego do zakupywanych domów. Dzięki temu osoby, które do tej pory nie było stać na mieszkanie, ale także deweloperzy, korzystali z renty regulacyjnej, materialnej, pośredniej lub bezpośredniej (w przypadku subsydiów), interesariuszy i partykularnej.

Jednak tego rodzaju rentogenne regulacje przyniosły w dłuższej perspektywie także ogromne koszty społeczne; wspólnie z polityką względnie niskich stóp procentowych Rezerwy Federalnej, doprowadziły do powstania bańki na rynku mieszkaniowym<sup>51</sup>. Walka z kryzysem polegała na ustanawianiu nowych regulacji w świecie finansów. Dotyczyły one zarówno ograniczenia ryzyka kredytowego klientów, wprowadzania nowych buforów bezpieczeństwa w działalności kredytowej, jak i ograniczania możliwości prowadzenia ryzykownych transakcji na rynku finansowym<sup>52</sup>. Aby złagodzić kryzys i wyprowadzić z niego gospodarki poszczególne państwa sięgały często po nowe instrumenty monetarne, takie jak np. luzowanie ilościowe. Również ten aspekt polityki pieniężnej można ująć w kategoriach kreacji renty politycznej. Jako że mieliśmy do czynienia z zakupem papierów wartościowych przez bank centralny (instytucję państwową) można mówić tutaj o właścicielskiej rencie politycznej, bezpośredniej, materialnej, zazwyczaj interesariuszy. Niezależnie od dyskusji na temat społecznych korzyści takiej polityki, jej beneficjentami były konkretne instytucje finansowe wspierane w ten sposób. Ponadto na podobnej zasadzie pomagano poszczególnym

---

Washington DC, 2009 (rozdz. 2).

<sup>51</sup> J.C. Sternberg, *The Theft of a Decade. How the Baby Boomers Stole the Millennials Economic Future*, Ingram, New York 2019 (rozdz. 3).

<sup>52</sup> I. Pyka, *Nowe regulacje bankowe a stabilność finansowa polskiego sektora bankowego*, „Studia Ekonomiczne” 2014, Vol. 186, No. 1.

przedsiębiorstwom i branżom, część z nich okresowo nawet nacjonalizując<sup>53</sup>.

W czasie i po kryzysie (którego ciągiem dalszym w Unii Europejskiej był kryzys strefy euro) obecny był dyskurs na temat porażki liberalnego kapitalizmu. Można powiedzieć, że w ramach specyficznej sinusoidy trendów w polityce, górę brały poglądy wskazujące na konieczność „powrotu państwa do gospodarki”. Zjawisko to rzeczywiście zachodzi aż do chwili obecnej<sup>54</sup>. Tyczy się to nie tylko wzrostu znaczenia własności państwowej<sup>55</sup>, ale w głównej mierze aktywności regulacyjnej. „Powrót państwa” ma związek z trzema globalnymi megatrendami, z którymi mamy do czynienia w ostatnich latach, takimi jak: a) przewartościowanie geopolityczne, b) szok związany z pandemią COVID-19 oraz c) globalne ocieplenie.

Zwrot pojawił się także w polityce gospodarczej, czy mówiąc dokładniej – w doktrynalnych postawach polityki gospodarczej. Biograf Johna M. Keynesa i znawca ekonomii keynesowskiej, Robert Skidelsky, przypomniał słowa Roberta Lucasa z 2009 r., że „w okopach [tj. w trudnych chwilach dla gospodarki] chyba wszyscy jesteśmy keynesistami”<sup>56</sup>. I rzeczywiście, powrót do idei keynesowskich, generalnie związanych z dużą, regulacyjną rolą państwa w gospodarce, stał się faktem w wielu krajach świata.

Trudno ocenić, jak duże długofalowe znaczenie będzie miał zwrot neoprotekcjonistyczny (oraz keynesowski) związany z odchodzeniem w przeszłość wielobiegunowego porządku międzynarodowego na rzecz ponownego krystalizowania się dwóch biegunów (USA i Chiny). Po 2016 roku USA zaczęły stosować protekcjonistyczną politykę ograniczającą wymianę gospodarczą z dużą częścią świata. Administracja Donalda Trumpa rozpoczęła wojnę handlową z Chinami, a także podniosła cła obowiązujące w relacjach handlowych z wieloma bliskimi partnerami, w tym na stal i aluminium pochodzące z UE. Wycofała się także z dążeń do zawarcia wielkich umów handlowych, takich jak Transatlantyckie Partnerstwo na Rzecz Handlu i Inwestycji (TTIP) z UE, czy Partnerstwa Transpacyficznego (TPP) z państwami azjatyckimi i oceanicznymi. Za prezydentury Joe Bidena USA powoli odbudowuje swoje relacje

---

<sup>53</sup> Najlepszym przykładem jest przejściowa nacjonalizacja amerykańskiego giganta motoryzacyjnego General Motors.

<sup>54</sup> EBRD, *The State Strikes Back. Transition Report 2020-2021*, London 2021.

<sup>55</sup> Przy czym ten wzrost dotyczy głównie krajów niżej rozwiniętych. W rozwiniętych krajach Zachodu zjawisko „powrotu przedsiębiorstw państwowych” nie występuje, co wykazują na podstawie badań empirycznych M. Bałtowski i G. Kwiatkowski (*State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Routledge, London-New York 2022, rozdz. 3.4).

<sup>56</sup> R. Skidelsky, *Keynes's General Theory at 80*, <https://www.palgrave.com/jp/blogs/business-economics-finance-management/new-perspectives-in-economics-and-finance/author-perspectives/keynes-general-theory-at-80> (dostęp 23.02.2023)

handlowe, jednocześnie nadal prowadząc wojnę handlową z ChRL. Miejsce ma także zjawisko określane jako *decoupling*, czyli wycofywanie się zagranicznych inwestorów z innych krajów. Obok przyczyn politycznych zjawisko to ma także jasne uzasadnienie ekonomiczne – wzrost cen energii podnosi koszty transportu towarów do krajów macierzystych, co niweluje korzyści związane z tańszą siłą roboczą w krajach niżej rozwiniętych. Tyczy się to nie tylko zachodnich firm obecnych na rynku chińskim, i w innych krajach Dalekiego Wschodu, ale także – po agresji Rosji na Ukrainę – firm działających na rynku rosyjskim. Z kolei sankcje nakładane na Rosję pokazują, że narzędzia protekcjonistyczne nadal służą jako broń w relacjach międzynarodowych.

Z przewartościowaniem geopolitycznym związane jest także wykorzystywanie rosnącego w niektórych państwach sektora państwowego do prowadzenia polityki międzynarodowej<sup>57</sup>. Sugestywny jest przykład Chin. Gospodarka tego kraju osiągała w ostatnich latach zarówno relatywnie silny wzrost gospodarczy, jak i wykazywała duże zdolności adaptacyjne. A wszystko to w warunkach istnienia olbrzymiego sektora przedsiębiorstw państwowych<sup>58</sup>. Oczywiście zjawisko pogoni za rentą, jak i szerokie kreowanie renty politycznej, jest obecne w gospodarce chińskiej w dużym zakresie<sup>59</sup>. Niemniej różne narzędzia instytucjonalne, m.in. wewnętrzne zróżnicowanie kraju i otwarcie gospodarki po okresie maoizmu, pomagają zmniejszyć szkody ze strony pogoni za rentą (dlaczego tak się dzieje, jest ciekawym tematem badawczym wychodzącym poza tematykę niniejszej pracy).

W ostatnim czasie mamy do czynienia także z ofensywą regulacyjną związaną z nowymi wyzwaniem epidemicznymi. Pandemia COVID-19 spowodowała konieczność zatrzymania lub przynajmniej spowolnienia życia gospodarczego, zwłaszcza w obszarze globalnych łańcuchów dostaw. Oznaczało to nie tylko mnożenie zakazów i ograniczeń dotyczących ludzkiej działalności, ale także konieczność wprowadzania narzędzi

---

<sup>57</sup> Zob. np: J.M. Marcoux, J.S. Fleury, China's contestation of international norms on state-owned enterprises and government procurement through the Belt and Road Initiative, "Asia Pacific Law Review" 2022, Vol 30, No. 2.

<sup>58</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, dz. cyt. (rozdz. 6).

<sup>59</sup> Istnieje bogata literatura zarówno jeśli chodzi o właścicielską, jak i regulacyjną rentę polityczną w gospodarce chińskiej. Przykładowo zob.: T.W. Ngo, Y. Wu, Rent Seeking in China, Routledge, London 2009; J. Du, T. Mickiewicz, Subsidies, rent seeking and performance: Being young, small or private in China, "Journal of Business Venturing" 2016, Vol. 31, No. 1; T.W. Ngo, Rent-seeking and economic governance in the structural nexus of corruption in China. "Crime Law Social Change" 2008, Vol. 49; J. Che, Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township-Village Enterprises, "Journal of Comparative Economics" 2002, Vol. 30, No. 4; A.H. Wederman, From Mao to Market. Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

kompensujących przedsiębiorcom i pracownikom straty spowodowane decyzjami administracyjnymi. Także ta polityka kreowała zwycięzców i przegranych, pojawiały się w niej różnego rodzaju sytuacje sprzyjające powstawaniu renty politycznej związane głównie z motywowanym potrzebą chwili zwiększeniem zakresu arbitralnych decyzji administracji (jak choćby w Polsce, przy bezprzetargowych wyborach dostawców sprzętu ochronnego).

Prawdziwym *gamechangerem*, gdy chodzi o relacje państwa i gospodarki, może okazać się jednak wyzwanie, jakie stanowi dla całego świata globalne ocieplenie. Zagrożenia płynące z, być może, nieodwracalnych zmian klimatu spowodowanych przez człowieka zmuszają rządy z całego świata do wprowadzenia głębokich przemian strukturalnych w funkcjonowaniu gospodarek. „Zielona transformacja” jest *de facto* wielką przemianą regulacyjną, ponieważ z konieczności oznacza wprowadzanie nowych regulacji i obostrzeń mających ograniczyć przede wszystkim emisję gazów cieplarnianych do atmosfery. Zauważenie, że w przypadku przemysłu mamy do czynienia z efektami zewnętrznymi o globalnym znaczeniu, może spowodować ilościową i jakościową zmianę w świecie ingerencji państwa w gospodarkę. Oznacza to także masywny lobbing ze strony twórców różnych, konkurencyjnych wobec siebie, technologii zielonej energii o różnego rodzaju dotacje czy zwolnienia podatkowe, których udzielanie leży w gestii administracji państwowej. Pojawia się w ten sposób obszerne środowisko klasycznej pogoni za rentą polityczną<sup>60</sup>.

Na marginesie tych rozważań należy wspomnieć o pojawieniu się w XX wieku zjawiska interwencjonizmu międzynarodowego. W jego ramach państwa zawierają ze sobą multilateralne umowy, tworząc nierzadko nowe organizacje międzynarodowe, mające za zadanie koordynowanie polityk gospodarczych i społecznych w wybranych obszarach. Pierwszą taką inicjatywą, funkcjonującą do dziś, była Międzynarodowa Organizacja Pracy, powołana w 1919 roku jako organizacja pierwotnie afiliowana przy Lidze Narodów, a obecnie agencja afiliowana przy ONZ. Miała ona na celu zapobieganie dumpingowi socjalnemu i pracowniczemu i w ten sposób zmniejszanie dysproporcji ekonomicznych między poszczególnymi państwami<sup>61</sup>. Innymi współcześnie istniejącymi instytucjami zajmującymi się gospodarczym interwencjonizmem międzynarodowym są

---

<sup>60</sup> S. Sękowski, Trzy zagrożenia dla wspólnej walki ze zmianami klimatu, w: Czy możliwa jest eko-Rzeczpospolita? Wokół tekstu Edwina Bendyka, P. Kosiewski (red.), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, s. 19-26. [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Czy.mozliwa.jest\\_eko\\_Rzeczpospolita.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Czy.mozliwa.jest_eko_Rzeczpospolita.pdf) (dostęp 29.06.2022).

<sup>61</sup> C. Kosikowski, dz. cyt., s. 48.

np. Światowa Organizacja Handlu (WTO), Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Wraz z pojawianiem się sceptycyzmu wobec multilateralizmu w USA, zwłaszcza za prezydentury Donalda Trumpa, ich rola zaczęła słabnąć, jednak wciąż organizacje te mają wiele do powiedzenia w międzynarodowej gospodarce.

Funkcjonowanie tych organizacji – w aspekcie nas tu interesującym – nie jest jednoznaczne. Z jednej strony zmniejsza ono koszty transakcyjne stosunków gospodarczych poprzez uzgadnianie i ujednoczanie standardów, tworzona jest także przestrzeń do pokojowego rozstrzygania sporów między poszczególnymi państwami. W ten sposób pośrednio wpływa to na ograniczanie obszarów kreacji renty politycznej. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że treść poszczególnych umów i działań tych organizacji, zwłaszcza w handlu międzynarodowym, jest w pewnym stopniu także wypadkową działań lobbystycznych i dążeń do chronienia czy wspierania wybranych branż, co zawsze tworzy sytuacje rentogenne.

Podobna sytuacja występuje w innej formie interwencjonizmu międzynarodowego, w tzw. interwencjonizmie integracyjnym. Polega on na tworzeniu możliwie trwałych organizacji mających budować wspólne rynki na szerszych geograficznie obszarach. Czasami – jak np. w przypadku Unii Europejskiej – organizacje tego rodzaju wychodzą znacznie poza znane już we wcześniejszych stuleciach unie celne. Ich cele są nie tylko gospodarcze; zbliżenie ekonomiczne ma także skutkować integracją polityczną. Niezależnie od różnorodnych pozytywnych, stabilizacyjnych i prorozwojowych skutków dla państw uczestniczących, polityka europejska jest także areną walk wybranych branż i grup zawodowych (a więc w istocie pogoni za rentą), co świetnie ilustrują np. spory wokół Wspólnej Polityki Rolnej czy pracowników delegowanych.

## **2.6. Renta polityczna w Polsce – rys historyczny**

W niniejszym podrozdziale pokazuję, jak wyglądała kreacja renty politycznej w Polsce od czasu odzyskania niepodległości w 1918 roku aż po dzień dzisiejszy. W odniesieniu do okresu po 1989 roku ograniczam się do regulacyjnej renty politycznej, co można traktować jako swoiste wprowadzenie do właściwego tematu pracy. Zagadnienie właścicielskiej renty politycznej we współczesnej Polsce analizuję w dalszej części dysertacji.

### **2.6.1. II Rzeczpospolita**

Po odzyskaniu niepodległości istniał szeroki konsensus polityczny co do tego, że dla scalenia ziem należących wcześniej do trzech zaborców, posiadających różne systemy

prawne i różne wyposażenia infrastrukturalne, potrzebne jest aktywne zaangażowanie gospodarze państwa. Jak wskazują S. Czaja i B. Fiedor (za Leonem Biegeleisenem), niezależnie od tego ogólnego wskazania, ówczesna etatystyczna polityka gospodarcza<sup>62</sup> motywowana była fiskalnie (maksymalizacją dochodów budżetowych), chęcią utrzymania suwerenności gospodarczej, administracyjnie (uznaniem, że przedsiębiorstwa kluczowe dla głównych funkcji państwa powinny być pod jego kontrolą), planowością gospodarki i chęcią przeciwdziałania nadmiernej koncentracji produkcji i kapitału w firmach prywatnych<sup>63</sup>. Nie rozwijając wątku sensowności tych motywów i wynikających z nich działań z punktu widzenia teorii regulacji opartej na interesie publicznym, trzeba zauważyć, że miały także swoją ciemną stronę w postaci kreowania renty politycznej.

Okres międzywojenny w analizowanym tu aspekcie można podzielić na trzy podokresy. Lata 1918-1921 należą do „etatyzmu wojennego”, czyli daleko idących ingerencji państwa w gospodarkę związanych z koniecznością uporządkowania jej po I wojnie światowej, a także prowadzenia walk o ustalenie granic młodego państwa. Drugi podokres to lata 1921-1926, czyli krótki czas rządów demokratycznych w II Rzeczypospolitej. Trzeci okres (1926-1939) to czas rządów obozu piłsudczykowskiego (sanacji). Politycznie był to czas staczania się państwa w kierunku autorytaryzmu, zaś gospodarczo – przede wszystkim wzmocnienia roli państwa w gospodarce. Niniejszy punkt ustrukturyzowany jest tematycznie i nie podkreślam w nim – z wyjątkami – różnic między poszczególnymi podokresami.

#### 2.6.1.1. Właścicielska renta polityczna

Etatyzm w wąskim znaczeniu, używanym w niniejszej pracy, odgrywał swoją rolę przez cały okres międzywojnia, jednak na znaczeniu zaczął zyskiwać od 1926 roku, stąd niniejszy podpunkt dotyczył będzie głównie tego podokresu. W doktrynie gospodarczej obozu piłsudczykowskiego przedsiębiorstwa państwowe odgrywały istotną rolę jako narzędzia służące bezpośrednio do prowadzenia polityki gospodarczej. Wraz ze wzrostem ich znaczenia i udziału w gospodarce rosła także presja na kreację właścicielskiej renty politycznej. Przedsiębiorstwa państwowe funkcjonowały zarówno jako beneficjenci renty, jak i jako jej źródła. Choć sanacja nie wypracowała spójnej

---

<sup>62</sup>W niniejszej pracy przez etatyzm rozumiem właścicielską ingerencję państwa w gospodarkę (zob. rozdz. 1.3). Natomiast zgodnie z powszechną w dwudziestolecium międzywojennym terminologią etatyzm oznaczał ogół ingerencji państwa w gospodarkę.

<sup>63</sup>S. Czaja, B. Fiedor, *Oblicza polskiego etatyzmu gospodarczego. Spór o miejsce państwa w gospodarce w okresie międzywojennym, powojennym i po 1990 roku. Liberalizm versus etatyzm*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021 (rozdz. 2).



doktryny gospodarczej, na podstawie jej działań można zrekonstruować swoisty *modus operandi*, który ukazuje także rolę renty politycznej w działalności etatystycznej.

Jakościową zmianą polityki właścicielskiej sanacji względem poprzedniego okresu było obsadzanie stanowisk kierowniczych i nadzorczych w przedsiębiorstwach państwowych przede wszystkim zaufanymi ludźmi Józefa Piłsudskiego, w tym wywodzącymi się z kręgów wojskowych, najchętniej związanymi z Legionami Polskimi. Już samo to stanowiło polityczną rentę zwrotną dla obozu władzy, zarówno materialną jak i niematerialną, a także możliwość kreowania dla niej zarówno renty partykularnej, jak i renty reprodukcji władzy. W wielu dziedzinach przedsiębiorstwa państwowe korzystały z pozycji monopolistycznej – zarówno formalnej, jak i nieformalnej. Wiele przedsiębiorstw państwowych obejmowały przywileje podatkowe. Przykładem ich uprzywilejowania było obłożenie właścicieli samochodów oraz firm autobusowych m.in. (obok innych podatków) także daniną na rzecz Funduszu Ruchu Drogowego, opłatami od cen biletów a także wyśrubowanymi wymogami technicznymi przy udzielaniu koncesji. W efekcie w latach 1931-1934 liczba autobusów kursujących po polskich drogach zmalała z 4000 do 1383 (o 65 proc. w sytuacji rozwoju komunikacji autobusowej na świecie), na czym skorzystało państwowe PKP, które prowadziło przejazdy kolejowe. W 1934 roku spółka weszła także na rynek samochodowy, na którym była uprzywilejowana dzięki brakowi konieczności płacenia podatków obowiązujących firmy prywatne<sup>64</sup>. W ten sposób regulacyjna renta polityczna wspierała kreację renty właścicielskiej.

Przedsiębiorstwa państwowe korzystały także z państwowych, nisko oprocentowanych kredytów z tzw. Funduszu „F”, utworzonego ze środków pożyczonych od konsorcjum banków amerykańskich na rzecz stabilizacji złotego. Jako że oprocentowanie tej pożyczki było wyższe niż udzielanych kredytów, mieliśmy tu do czynienia *de facto* z polityczną rentą materialną – dotowaniem przedsiębiorstw państwowych z budżetu państwa. Działo się to niezależnie od bezpośredniego dokapitalizowywania państwowych banków z budżetu.

Kreację właścicielskiej renty politycznej ułatwiało też stopniowe dekonstruowanie mechanizmów kontrolnych i postępująca centralizacja gospodarki II RP. Przykładem może być sytuacja w Lasach Państwowych, o nadużyciach w których, zwłaszcza w pierwszej połowie lat 30., regularnie pisała w swoich raportach Najwyższa Izba Kontroli Państwowej. Dotyczyły one m.in. nadmiernego wyrębu lasów, zbyt szerokiego

---

<sup>64</sup> S. Suchodolski, Jak sanacja budowała socjalizm, Biblioteka Wolności, Warszawa 2015, s. 191.

zatrudnienia zwłaszcza pracowników biurowych czy brakoróbstwa. W 1936 roku prezydent Ignacy Mościcki specjalnym dekretem wyjął plan finansowo-gospodarczy LP spod władzy sejmu i przekazał jego uchwalanie radzie ministrów, co utrudniło kontrolę nad Lasami Państwowymi<sup>65</sup>. Zasoby LP były wykorzystywane do lobbingu na rzecz spółki, a z kolei PKP, inne wielkie przedsiębiorstwo państwowe, organizowało np. suto zakrapiane wyjazdy dla dziennikarzy na otwarcia inwestycji ministerstwa komunikacji, co w istocie stanowiło rentę reprodukcji władzy<sup>66</sup>.

#### 2.6.1.2. Regulacyjna renta polityczna

##### **Monopole i działalność koncesjonowana**

Jednym z czołowych źródeł renty politycznej w dwudziestoleciu międzywojennym były monopole skarbowe. To pojęcie może wprowadzać w konfuzję, gdyż kojarzy się z monopolem państwa do prowadzenia (poprzez własne przedsiębiorstwa) działalności gospodarczej w danej branży. Jednak w tym przypadku państwo realizowało je poprzez udzielanie, często wybranym grupom podmiotów, pozwoleń (zwanymi koncesjami) na działalność. W praktyce ówczesny monopol skarbowy był tożsamy z tym, co dziś nazwalibyśmy restrykcyjną polityką koncesyjną. W ostatnich latach II Rzeczypospolitej istniało pięć monopolii: tytoniowy, spirytusowy, solny, loteryjny oraz zapałczany, przy czym istotne znaczenie gospodarcze miały dwa pierwsze, zapewniające prawie 90% całości dochodów budżetowych z monopolii (dochody te, z wszystkich monopolii, były bardzo znaczące, bo wynosiły prawie 30% całości wpływów budżetu)<sup>67</sup>.

Cele monopolii co do zasady były fiskalne. Jednak niebłahym powodem był fakt, że udzielanie ich przez państwo tworzyło obszary rent politycznych, których beneficjentami były różne uprzywilejowane grupy. Przykładowo, trzy podstawowe monopole skarbowe (tytoniowy, spirytusowy i solny) były w tym okresie formą aktywizacji zawodowej inwalidów wojennych. W 1925 roku Ministerstwo Skarbu zdecydowało o cofnięciu dotychczasowych koncesji i przyznawaniu ich w pierwszej kolejności przedsiębiorcom z grup uprzywilejowanych, takim jak inwalidzi wojenni oraz wdowy i sieroty po nich, a także m.in. emerytowani żołnierze i urzędnicy, weterani Powstania Styczniowego czy stowarzyszenia społeczne i spółdzielnie. Na tej zmianie tracili w dużej mierze sklepikarze

---

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> E. Moszyński, Ludzie i czasy „Czasu”. Z historii czołowej gazety i wybitnych konserwatystów Drugiej Rzeczypospolitej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004 (rozdz. 5).

<sup>67</sup> Więcej na ten temat: M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, ss. 204-205.

żydowscy, ruch miał więc także cel uprzywilejowania ludności polskiej.

W efekcie pod koniec lat 20. osoby uprzywilejowane prowadziły ok. 80 proc. hurtowni tytoniowych, ponad 60 proc. hurtowni soli, a także, jak wskazuje Paweł Grata, większość sklepów z tytoniem i alkoholem<sup>68</sup>. Inwalidzi korzystali na monopolu zarówno samemu prowadząc sklepy, jak i – nielegalnie – podnajmując pozwolenie osobom zdrowym. Cel tego działania był zarówno społeczny, jak i fiskalny. Pracująca osoba niepełnosprawna pobierała bowiem niższą bądź nawet żadną rentę inwalidzką (w tym wypadku pojęcie „renta” oznacza świadczenie socjalne), co odciążało budżet państwa. W 1933 roku zliberalizowano ustawodawstwo w tym zakresie, znosząc uprzywilejowanie, jednak nie miało to znaczącego wpływu na praktykę, ponieważ umowy podpisywano nadal głównie z dotychczasowymi koncesjonariuszami.

Jednak istnienie nie wszystkich monopolii były dyktowane przesłankami społecznymi. W 1925 roku Polska udzieliła wyłączności na handel zapalkami spółce Kreuger&Toll szwedzkiego potentata Ivara Kreugera. Prowadził on interesy na całym świecie, zapewniając sobie monopol zapalczany w 15 krajach (m.in. Niemczech, Węgrzech, Peru czy Turcji). Do jego *modus operandi* należało udzielanie pożyczek państwom mającym problemy finansowe w zamian właśnie za monopol. Tak też stało się w Polsce. Warunki umowy były dla II RP niekorzystne, zaś efekt udzielenia tej wyłączności potwierdza wszelkie założenia teorii pogoni za rentą. W efekcie bowiem firma Kreugera osiągała roczne zyski w wysokości nawet do 30 proc. w stosunku do zainwestowanego kapitału, jednocześnie podnosząc ceny i zmniejszając o połowę spożycie zapalek w kraju. Zbigniew Landau wskazuje także na niekorzystne warunki i niewielkie korzyści płynące z rozwiązania dla budżetu państwa. Ostatecznie beneficjentem monopolu okazał się być Kreuger, zaś straty ponosili konsumenci<sup>69</sup>.

Monopole były częścią szerszej polityki fiskalnej państwa. P. Grata wskazuje na istotny aspekt ich wprowadzania już u zarania Niepodległości – względną łatwość ściągania opłat, w porównaniu do innych podatków, zwłaszcza dochodowego. Być może rzeczywiście zbudowanie systemu monopolii tuż po I wojnie światowej (i w obliczu dalszych walk o granice państwa), w oparciu zresztą o już istniejące rozwiązania zaborcze, miało sens w postaci możliwie szybkiego zbudowania źródła wpływów budżetowych, które już niedługo można by uzupełniać bardziej wysublimowanym

---

<sup>68</sup> P. Grata, Koncesje handlowe jako forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w II Rzeczypospolitej, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, Vol. 2, No. 11.

<sup>69</sup> Z. Landau, Działalność koncernu Kreugera w Polsce, „Przegląd Historyczny” 1958, Vol. 49, No. 1.

systemem (co nie tłumaczy z kolei późniejszych monopolii). Niemniej, postawienie na dochody z monopolii i podatki pośrednie w pierwszej dekadzie istnienia II RP mogło mieć związek z chęcią niższego opodatkowania warstw bardziej majątnych kosztem uboższych, a co za tym idzie – udzielenia im pośredniej, materialnej, partykularnej, regulacyjnej renty interesariuszy<sup>70</sup>.

### **Cła i dumping eksportowy**

II RP prowadziła bardzo protekcyjną politykę, mającą służyć utrzymaniu wysokich cen produktów krajowych. Sprzyjały temu zwłaszcza trzy narzędzia: wysokie cła, dumping eksportowy oraz regulacje mające prowadzić do ograniczenia produkcji. Kombinację tych trzech narzędzi dobrze ilustruje przykład opodatkowania cukru. Producentów obowiązywał kontyngent i jeśli go nie przekroczyli, płacili podatek w wysokości 37 zł za 100 kg sprzedanego cukru. Przekroczenie kontyngentu skutkowało ponad trzykrotnym wzrostem opłat – do 125 zł za 100 kg, co można traktować wręcz jak stawkę karną. Podatek tej samej wysokości i to bez względu na sprzedaną ilość, płacono za cukier importowany. Z kolei cukier przeznaczony na eksport był zwolniony z podatku. Taka polityka fiskalna miała na celu zachęcenie przede wszystkim do produkcji cukru na eksport, w dalszej perspektywie na rynek krajowy (ale tylko w ograniczonych ilościach), zaś zniechęcanie do importu.

Tego rodzaju system opodatkowania produkcji cukru i handlu zagranicznego tym towarem oznaczał pojawianie się regulacyjnej, pośredniej, materialnej i partykularnej renty interesariuszy. Beneficjentami byli krajowi producenci cukru. Tracili na niej konsumenci, producenci wytwarzający środki spożywcze (wykorzystujący cukier w innych celach mogli kupować nieopodatkowany cukier) i rolnicy, których taka polityka nie zachęcała do powiększania areałów<sup>71</sup>.

Kontyngentami objęta była znaczna część towarów importowanych. Obejmowały one także produkty, których nie było w kraju (np. owoce cytrusowe) co, paradoksalnie, prowadziło do czerpania renty politycznej przez zagraniczne firmy sprzedające te towary na polskim rynku. Zorganizowani eksporterzy z krajów zewnętrznych mieli bowiem większą siłę negocjacyjną w porównaniu z polskimi rozdrobnionymi importerami. Dodatkowo ilość możliwych do sprzedania w kraju towarów powiązana bywała np. z

---

<sup>70</sup> P. Grata, Polityka podatkowa II Rzeczypospolitej. Zarys problematyki, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2012, Tom LXXII.

<sup>71</sup> J. Śmiechowicz, Ewolucja zasad opodatkowania konsumpcji w Polsce po pierwszej wojnie światowej, „Annales UMCS. Sectio H” 2004, Vol. XXXVIII.

obowiązkiem jednoczesnego zakupu odpowiedniej ilości towaru polskiego (np. skrzynek na owoce)<sup>72</sup>. Korzystali na tym producenci krajowi. Tracili – jak zwykle w takich sytuacjach – konsumenci.

Państwo wspierało także eksporterów. Przykładowo, międzyministerialna Komisja Popierania Eksportu przy Komitecie Ekonomicznym Ministrów udzielała im kredytów, a także zwracała cło pobrane wcześniej za import komponentów potrzebnych do produkcji towarów, które miały iść później na eksport. Była to bezpośrednia, materialna, partykularna, regulacyjna renta interesariuszy. Istniały też liczne premie eksportowe. Jak pisał Sławomir Suchodolski, „w latach 1934-1937 prawie połowa wszystkich wpływów celnych została zwrócona eksporterom. Dość powiedzieć, że same premie eksportowe dotyczyły 80% całego wywozu w latach 30.”<sup>73</sup>. Na kreacji tej renty politycznej tracili, oprócz konsumentów, także importerzy.

#### **Przymus zrzeszania się w izbach handlowo-przemysłowych**

Mimo oficjalnie prowadzonej walki ze zgrupowaniami przedsiębiorstw w polskiej gospodarce występowało także zjawisko przymusowej kartelizacji i obowiązkowego zrzeszania się w izbach handlowo-przemysłowych. Przymusowa (*de iure* bądź *de facto*) kartelizacja występowała np. w cukrownictwie (gdzie miała rekompensować producentom krajowym straty wynikłe z ograniczeń dotyczących sprzedaży cukru na rynek krajowy), górnictwie, przemyśle naftowym czy włókiennictwie. Miały one za zadanie ograniczać konkurencję i utrzymywać ceny produktów na pożądanym – z punktu widzenia producentów – poziomie. Jak wskazuje Małgorzata Łapa, rozciąganie nad tego typu instytucjami parasola ochronnego przez państwo, a wręcz wprowadzanie rozwiązań prawnych zmuszających firmy do przynależności do nich wynikało z chęci zapewnienia sobie przez obóz sanacji po 1926 roku wsparcia ze strony elit wielkoprzemysłowych<sup>74</sup>. Była to dla nich renta regulacyjna, pośrednia, materialna, interesariuszy i partykularna.

#### 2.6.1.3. Przykład renty reprodukcji władzy

Dotychczas zajmowaliśmy się głównie rentą interesariuszy i partykularną. Jednak w okresie II RP, od 1926 roku państwa *de facto* autorytarnego, były przypadki wykorzystywania zasobów państwa do kreacji renty, która bezpośrednio służyła obozowi

---

<sup>72</sup> J. Łazor, Polenrisiko. Instytucjonalne ograniczenia handlu zagranicznego II Rzeczypospolitej, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2016, Vol. 3.

<sup>73</sup> S. Suchodolski, dz. cyt., s. 64-65.

<sup>74</sup> M. Łapa, Przymusowa kartelizacja przemysłu II Rzeczypospolitej w latach 1925-1933, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Historica” 1997, Vol. 60.

sanacji do utwierdzenia swojej władzy. Najgłośniejszym przykładem była tzw. sprawa Czechowicza. W 1928 roku ówczesny minister skarbu Gabriel Czechowicz przekazał na polecenie premiera Józefa Piłsudskiego niebagatelną wówczas kwotę 8 mln zł do funduszu dyspozycyjnego prezesa rady ministrów. Środki te zostały wydane na kampanię wyborczą Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. W 1929 roku Czechowicza postawiono przed Trybunałem Stanu za niezgodne z celem przekazanie tych środków, jednak sprawę przerwało skrócenie kadencji sejmu. Przekazanie środków państwowych na kampanię wyborczą rządzącego stronnictwa to typowy przykład bezpośredniej, regulacyjnej, materialnej, zwrotnej renty reprodukcji władzy.

### 2.6.2. Okres gospodarki socjalistycznej

Ten punkt pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony służy opisowi renty politycznej w Polsce w latach 1944–1989, z drugiej wyjaśnieniu, na czym polegała specyfika renty politycznej w gospodarce socjalistycznej jako takiej, nie tylko w naszym kraju. Stąd ma też inną konstrukcję niż poprzedni punkt i jest sformułowany w sposób bardziej opisowy.

Aligica i Tarko określają realny socjalizm jako jedno z trzech *rent-seeking societies*, który zaczął być budowany najpierw w Rosji (później Związek Sowiecki)<sup>75</sup>. W 1917 roku doszło w niej do dwóch rewolucji, w wyniku których obalono carat, a ostatecznie zwycięscy bolszewicy zaczęli tworzyć pierwsze w historii państwo kierujące się zasadami komunizmu (w wersji zinterpretowanej przez Włodzimiera Ilicza Lenina i jego towarzyszy). Tak zorganizowana gospodarka prowadziła do masywnej kreacji renty, której beneficjentami byli przede wszystkim członkowie partii i partyjnej nomenklatury<sup>76</sup>. Wynikało to z faktu, że w gospodarce uspołecznionej, centralnie sterowanej, zasadnicze znaczenie miały uznaniowe decyzje ludzi władzy zastępujące rynek w jego funkcji regulacyjnej. Wpływały one na decyzje gospodarcze zarówno producentów (w tym nikłego sektora prywatnego), jak i konsumentów. Szerzej te zjawiska opisuję w tym właśnie punkcie.

W Polsce realny socjalizm instalowany był od 1945 roku, kiedy to stało się jasne, że nasz kraj będzie należał do radzieckiej strefy wpływów. Jego funkcjonowanie można podzielić na pięć etapów: a) odbudowy (1945-1949), b) stalinizmu (1950-1956), c)

---

<sup>75</sup> P.D. Aligica, V. Tarko, State capitalism and the rent-seeking conjecture, „Constitutional Political Economy” 2012, Vol. 23.

<sup>76</sup> G.M. Anderson, P.J. Boettke, Soviet venality: A rent-seeking model for the communist state, „Public Choice” 1997, Vol. 93.

autarkizmu (1957-1970), d) otwarcia (1971-1980) i e) kryzysu (1981-1989)<sup>77</sup>. Przechodząc z jednego stadium w drugie polski socjalizm ewoluował, jednak przez cały ten okres – niezależnie od niuansów – opierał się na centralnym sterowaniu gospodarką oraz prymacie państwowej własności środków produkcji. Jak wskazywali S. Czaja i B. Fiedor, system gospodarczy, który powstał w PRL „wywołuje tendencję do polityzacji gospodarki oraz sprzyja wzmocnieniu się zjawiska pogoni za rentą polityczną (*political rent seeking*). To zaś musi skutkować spadkiem efektywności gospodarowania (...)”<sup>78</sup>.

W niniejszym punkcie będę rozważał kwestię renty politycznej, podobnie jak w poprzednim, w podziale na rentę właścicielską i regulacyjną. Zastrzegam jednak, że realny socjalizm stanowił nową jakość w dziedzinie systemów gospodarczych. Poprzez faktyczne łączenie tzw. imperium oraz dominium państwa (obszaru regulacyjnego oraz obszaru właścicielskiego) również obie wyróżnione wcześniej rodzaje rent politycznych mocno się w nim ze sobą spletały. Jednocześnie mieliśmy do czynienia z państwem totalitarnym (do 1956 roku) i autorytarnym (w latach 1956-1989), co powoduje, że na kreację renty reprodukcji władzy powinniśmy patrzeć inaczej niż w systemie demokratycznym. Dlatego poświęcam rencie reprodukcji władzy odrębny podrozdział.

#### 2.6.2.1. Właścicielska renta polityczna

Opisywany tutaj system był prawdopodobnie pierwszym w historii, w którym uspołeczniona (a *de facto*, upaństwowiona) własność środków produkcji odgrywała centralną rolę w polityce gospodarczej. Na przestrzeni lat udział przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej (czyli państwowych i spółdzielczych, które w istocie również były pod kontrolą państwa) sukcesywnie rósł. W 1956 roku jego udział w polskim dochodzie narodowym wynosił 69,1 proc. (w tym 7,6 proc. własność spółdzielcza), w 1988 już 81,2 proc. (w tym 9,8 proc. własność spółdzielcza)<sup>79</sup>. Z tego powodu w realnym socjalizmie to właśnie właścicielska renta polityczna wybiła się na pierwszy plan. Jednocześnie trzeba powiedzieć, że sfera własności (czyli wszechobecne przedsiębiorstwa państwowe) była ściśle powiązana ze sferą regulacyjną, w związku z czym nie zawsze można rozdzielić rentę właścicielską od regulacyjnej.

Jedną z podstawowych zasad gospodarki socjalistycznej było utrzymywanie sytuacji braku bezrobocia. W istocie jednak pełne zatrudnienie oznaczało zatrudnienie nadmierne,

---

<sup>77</sup> S. Czaja, B. Fiedor, dz. cyt., s. 30.

<sup>78</sup> Tamże, s. 120.

<sup>79</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe...* (rozdz. 6.2.2.)

zbędne. Nadmierne zatrudnienie w przedsiębiorstwach państwowych kreowało rentę właścicielską, interesariuszy (gdy dotyczyło członków Partii, można mówić też o rencie zwrotnej), bezpośrednią, materialną (a czasem też niematerialną – gdy mówimy o prestiżowych stanowiskach lub nadawaniu poszczególnym zawodom wyższego statusu) i partykularną. Zdaniem Józefa Nowickiego w 1985 roku zbędne zatrudnienie wynosiło nawet 50 procent całego zatrudnienia w sektorze uspołecznionym. Składało się na nie przede wszystkim nieuzasadnione zatrudnianie kobiet, sztuczne skracanie czasu pracy oraz niewykorzystanie czasu pracy<sup>80</sup>. Z tej renty korzystała nomenklatura partyjna, która mogła liczyć na lepsze stanowiska (także kierownicze), a także ogół pracowników, który korzystał na ukrywaniu bezrobocia (niezależnie od tego, że tracili oni na ogólnym spadku, czy nikłym wzroście dobrobytu). Nierzadko czerpanie renty opierało się na klientelizmie<sup>81</sup>. Koszty społeczne wynikłe z tej sytuacji to dodatkowe wydatki na wynagrodzenia tych osób, ale także mniejszy szacunek dla pracy, brak zaangażowania w obowiązki zawodowe czy kradzieże w miejscu pracy<sup>82</sup>.

Faworyzowane były także wybrane zawody, jak górnicy czy hutnicy. Ważną rolę odgrywały tu tzw. karty – karta Górnika, karta Stocznio-wca, karta Energetyka itp. Zawierały one, jako obowiązujące prawo, wprost zapisane różnego rodzaju przywileje przyznane danej grupie zawodowej, a więc w istocie wprost tworzyły rentę<sup>83</sup>. Była to renta interesariuszy, bezpośrednia i partykularna, zarówno materialna jak i niematerialna, gdyż tego typu frukty miały także budować prestiż poszczególnych zawodów, a w konsekwencji osób je pełniących. Te przywileje dla wybranych, zawsze uzyskiwane kosztem całości gospodarki, dotyczyły niekiedy również określonych regionów, np. tych, z których wywodzili się prominentni działacze partii rządzącej. Zwykle sprowadzały się one do lokowania w wybranym regionie wielkich inwestycji, „budów socjalizmu”, które nie tylko tworzyły miejsca pracy dla mieszkańców, ale same stanowiły źródło renty dla kierowników tych inwestycji i regionalnych działaczy partii.

Także zjawisko miękkich ograniczeń budżetowych, analizowane przez J. Kornaia jako specyficzne dla gospodarki socjalistycznej, jest związane z właścicielską rentą polityczną. Polega ono na tym, że w socjalizmie przedsiębiorstwa państwowe nie mogą

---

<sup>80</sup> J. Nowicki, *Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 70.

<sup>81</sup> J. Tarkowski, *Patroni i klienci*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994, s. 131.

<sup>82</sup> A. Jarosz-Nojszewska, *Bezrobocie w Polsce w latach 1918-2018*, "Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Szkoła Główna Handlowa" 2018, No. 3.

<sup>83</sup> Zob. na ten temat: M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza, rozwój upadek*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 327.



zbankrutować, bo zawsze mogą liczyć na pomoc ze strony rządu (władzy). Tworzyło to sytuację pokusy nadużycia, a w kategoriach pogoni za rentą oznaczało w istocie specjalne korzyści, których beneficjentem jest samo przedsiębiorstwo (i jego załoga). Była to więc właścicielska renta polityczna, którą wcześniej określiłem jako rentę bezpośrednią<sup>84</sup>. Także monopol na handel zagraniczny tworzył możliwości kreacji pośredniej właścicielskiej renty politycznej, zarówno dla prowadzących go jak i lobbujących na rzecz konkretnych firm zagranicznych czy kierunków<sup>85</sup>.

#### 2.6.2.2. Regulacyjna renta polityczna w realnym socjalizmie

W świetle ideologii komunistycznej uspołecznienie środków produkcji miało znosić rynkową anarchię, prowadzącą do nadprodukcji i marnotrawstwa. Uspołecznione (czyli w większości przypadków upaństwowione) zakłady pracy miały podlegać odgórnej regulacji w ramach centralnego planowania. W Polsce poza gospodarką uspołecznioną pozostawało jednak ok. 20 proc. (patrząc na udział w produkcie narodowym) gospodarki w postaci własności prywatnej – głównie rolnictwa, a także rzemiosła i drobnego handlu. Sektory te były jednak także pośrednio w znacznym stopniu podporządkowane planowi poprzez drobiazgowy system regulacyjny, centralną reglamentację podstawowych surowców i materiałów oraz konieczność stosowania cen regulowanych, zatwierdzanych przez Państwową Komisję Cen.

Najistotniejszą regulacją w gospodarce socjalistycznej było odgórne ustalanie cen. Dotyczyło ono przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych, ale w pewnym stopniu także sektora prywatnego. Taka polityka cenowa miała, w założeniu, chronić konsumentów przed spekulacją i niepewnością rynku, a więc konsumenci mieli być beneficjentami regulacyjnej renty politycznej. W praktyce jednak te regulacje wywoływały niedobory na rynku, co uderzało w konsumentów. Producenci (państwowi) ponosili co prawda straty finansowe, które jednak nie miały realnego znaczenia ze względu na wsparcie, na jakie mogli liczyć ze strony państwa, natomiast uzyskiwali faktyczne korzyści (czyli rentę polityczną) dzięki – przynajmniej częściowemu – dysponowaniu deficytowymi towarami. Istnieją w literaturze poglądy – słuszne moim zdaniem – że wywoływaniem niedoborów zainteresowani mogli być sami decydenci

---

<sup>84</sup> J. Kornai, Miękkie ograniczenia budżetowe, w: J. Kornai, *Dzieła wybrane*, t. IV, „Zarządzanie Publiczne. UE w Krakowie” 2014, No. 4.

<sup>85</sup> J.C. Brada, The political economy of communist foreign trade institutions and policies, „Journal of Comparative Economics” 1991, Vol. 15, No. 2.

(planiści), korzystający na pierwszeństwie dostępu do produktów oraz korupcji<sup>86</sup>. „Pasażerem na gapę” korzystającym na takiej sytuacji byli także dostawcy na czarnym rynku. Beneficjentów renty wynikającej z gospodarki niedoborów można było znaleźć na każdym szczeblu gospodarki. Obok osób sprawujących najwyższe urzędy mogła być nią np. sprzedawczyni, odkładająca dla klienta towar w zamian za drobną przysługę czy upominek.

W schyłkowym okresie realnego socjalizmu dokonane zostało prawdopodobnie pierwsze w historii badanie empiryczne opierające się na paradygmacie teorii pogoni za rentą dotyczące polskiej gospodarki. D. G. Tarr oszacował, że w 1988 roku strata społeczna wynikła z kontroli cen telewizorów kolorowych wyniosła 0,46 proc. PKB (112 proc. wartości ich sprzedaży na polskim rynku), zaś samochodów – 0,29 proc. PKB (36 proc. wartości sprzedaży). Strata społeczna wynikła z ograniczeń handlu międzynarodowego wyniosła 0,1 proc. PKB w przypadku samochodów i 0,21 proc. PKB w przypadku telewizorów. Biorąc pod uwagę dość konserwatywną metodę obliczeń Tarra można zakładać że w rzeczywistości strata społeczna była wyższa<sup>87</sup>.

#### 2.6.2.3. Polityczna renta reprodukcji władzy w realnym socjalizmie

Renta reprodukcji władzy, wyszczególniona w ramach podziału renty według kryterium celu jej wykorzystania, w ustroju realnego socjalizmu była kreowana i wykorzystywana w inny sposób niż w państwach demokratycznych, ponieważ władze państwa komunistycznego – najpierw totalitarne, później autorytarne – nie musiały ubiegać się o poparcie w wyborach. Nie znaczy to jednak, że nie musiały ubiegać się o poparcie społeczne. Zależał od niego spokój społeczny i przyzwolenie do sprawowania władzy przez komunistów. Istniało bowiem ryzyko, że na fali niezadowolenia do władzy mogła dojść inna frakcja w partii sprawującej rządu<sup>88</sup>, władza mogła zostać obalona, lub też „towarzysze z Moskwy” mogli naciskać na wymianę kierownictwa, a w najgorszym wypadku doprowadzić do niego siłą. Także temu służyła polityka sztucznego i

---

<sup>86</sup> D.M. Levy, The bias in centrally planned prices, „Public Choice” 1990, Vol. 67, No. 3; A. Shleifer, R.W. Vishny, Pervasive Shortage Under Socialism, „RAND Journal of Economics” 1992, Vol. 23, No. 2.

<sup>87</sup> D.G. Tarr, The Welfare Costs of Price Controls for Cars and Color Televisions in Poland: Contrasting Estimates of Rent-Seeking from Recent Experience, “The World Bank Economic Review” 1994, Vol. 8, No. 3.

<sup>88</sup> W przypadku rządów totalitarnych często mamy do czynienia z przeniesieniem procesów, które w demokracjach odbywają się w ramach całego społeczeństwa, do „wnętrza” partii rządzącej, co w ostatnich latach widoczne jest wyraźnie np. w Chinach. Szukanie poparcia społecznego zamienia się w szukanie wpływów w aparacie partyjnym. W demokracjach też występuje szukanie wpływów w aparacie partyjnym, jednak pełni ono inną funkcję. Politycy w ten sposób starają się uzyskać jak najlepszą pozycję wyjściową przed wyborami.

długotrwałego zaniżania cen, które gwarantowało względną stabilizację nastrojów społecznych (do czasu konieczności skokowego podniesienia cen, które prowadziło nierzadko do rozruchów).

Innym środkiem wykorzystania renty reprodukcji władzy była polityka typu „dziel i rządź” wobec różnych grup zawodowych i społecznych, która prowadziła do tego, że każda z nich mogła liczyć na innego rodzaju przywileje. Wyższa pozycja partyjnej nomenklatury była sygnałem, że kto żyje dobrze z władzą, ten ma też w życiu łatwiej. Także organizowanie życia społecznego pracowników wokół „zakładu pracy”, jak nazywano wówczas przedsiębiorstwa, służyło zapewnianiu sobie poparcia społecznego i wiązania ludzi z państwem, czy wprost uzależnianiu od państwa<sup>89</sup>. Władza dbała też o swoich „życzliwych doradców”, nie tylko poprzez groźbę cenzury, ale także sute przyznawanie przywilejów płynących do systemowych związków literatów czy stowarzyszeń dziennikarskich. Przykładem wykorzystania renty właścicielskiej jako renty reprodukcji władzy może być reglamentowanie produkowanego w państwowych przedsiębiorstwach papieru. Zdarzały się sytuacje, że „niesfornym” czasopismom katolickim nagle zmniejszono przydział papieru, co zmniejszało możliwość ich rozpowszechniania. Gdy nie skutkowałą marchewka, znalazł się też kij – wysokie finansowanie i obdarzanie rozlicznymi przywilejami (ośrodki wczasowe, wcześniejsze, wysokie emerytury) rozbudowanego aparatu terroru, którego pracownicy i współpracownicy byli zresztą także beneficjentami tych działań, również należy traktować w kategorii renty reprodukcji władzy.

Jako ważne elementy nadmiernego zatrudnienia J. Nowicki wskazywał na rozrost etatów w administracji państwowej oraz zbędną rozbudowę sił bezpieczeństwa<sup>90</sup>. Jakkolwiek oba przejawy ukrywania bezrobocia nosiły cechy renty interesariuszy (korzystali bowiem na tym konkretni urzędnicy czy oficerowie służb), jednocześnie służyło to administrowaniu rozległym aparatem państwowym oraz utrzymaniu i sprawnej pracy aparatu represji. Z punktu widzenia dobra państwa tak rozbudowane siły bezpieczeństwa nie były konieczne, jednak służyły interesowi obozu władzy.

### **2.6.3. Regulacyjna renta polityczna w III RP**

Zmiana ustroju politycznego i gospodarczego w Polsce w latach 1989–90 nie spowodowała oczywiście zaniku renty politycznej i zjawiska pogoni za rentą. Zmieniły

---

<sup>89</sup> Więcej: M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna...*, (rozdz. 7.2.5.3).

<sup>90</sup> J. Nowicki, dz. cyt., s. 70.

się natomiast dość zasadniczo zarówno źródła renty, jak i sposoby jej pozyskiwania oraz jej beneficjenci. Jako że analiza właścicielskiej renty politycznej, związanej z istnieniem przedsiębiorstw państwowych, co jest głównym celem niniejszej pracy, przedstawiona będzie w odrębnym, następnym rozdziale, tu opiszę i poddam analizie pewne aspekty renty regulacyjnej, które występowały w Polsce po 1989 roku.

Okres ten, w interesującym nas aspekcie, można podzielić na trzy podokresy:

- a/ transformacja gospodarcza i wczesne lata gospodarki rynkowej w III RP (1989-2004),
- b/ pierwsze lata Polski w Unii Europejskiej (2004-2015),
- c/ budowa kapitalizmu państwowego za rządów PiS (od 2015).

Pierwszy etap obejmuje zarówno likwidację systemowych zaszłości z czasów realnego socjalizmu, jak i tworzenie podwalin nowego systemu. Wiele z wprowadzonych wówczas rozwiązań zostało na stałe i było modyfikowane także w późniejszym okresie, stąd podpunkt traktujący o tym okresie będzie miejscami wychodził poza te ramy czasowe. Drugi etap rozpoczyna się od akcesji Polski do UE. Miała ona zasadnicze znaczenie dla analizowanego tu zjawiska, ponieważ utrudniła kreację renty regulacyjnej polskim decydom politycznym oraz przenosiła wiele jej przejawów na poziom wspólnotowy. Mimo iż renta polityczna kreowana jest przez cały okres także po wstąpieniu do UE, to jednak po 2015 roku przyjmuje ona charakter systemowy, zwłaszcza w tym zakresie, w którym jest rentą zwrotną i reprodukcji władzy. Stąd rozgraniczenie trzeciego etapu od drugiego.

#### 2.6.3.1. Transformacja gospodarcza i wczesne lata gospodarki rynkowej w III RP (1989-2004)

Transformacja gospodarcza, jaka nastąpiła w Polsce od 1989 roku, wiązała się w analizowanym tu aspekcie ze specyficznym paradoksem. Z jednej strony zmniejszyła rozmiar kreowanej renty w porównaniu do gospodarki socjalistycznej. Przyczyniło się do tego urynkwienie gospodarki, odchodzenie od gospodarki centralnie planowanej i reglamentowanej, z natury rzeczy o uznaniowym charakterze, prywatyzacja przedsiębiorstw czy otwarcie gospodarki na zagraniczny kapitał. Z drugiej strony, wraz z odchodzeniem w przeszłość unikalnych dla realnego socjalizmu form pogoni za rentą i samej renty, pojawiły się nowe, specyficzne dla państw kapitalistycznych i gospodarki rynkowej<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> M. Bałtowski, S. Sękowski, Oligarchia w Polsce – dlaczego jej nie ma?, „Sprawy Międzynarodowe”

Sama decyzja o rozpoczęciu transformacji miała charakter polityczny, podobnie jak szczegółowe decyzje dotyczące kształtu poszczególnych instytucji. Jak pisali Maciej Bałtowski i Maciej Miszewski „niezbędne *quantum* zmian instytucjonalnych musiało zostać dokonane przez państwo, i to przez takie państwo, jakie wówczas istniało, a nie przez wyidealizowany model demokratycznego państwa liberalnego”<sup>92</sup>. Oznaczało to, że decyzje te z natury rzeczy mogły faworyzować wybrane grupy i prowadzić do sytuacji, w której zmiany, co do zasady zmniejszające kreację renty, tworzyły możliwości uzyskania lepszej „pozycji startowej” w nowym systemie<sup>93</sup> czy łatwiejszy dostęp do zasobów osobom związanym z decydentami politycznymi.

Taka sytuacja, paradoksalnie, także kreowała rentę polityczną (przede wszystkim regulacyjną, partykularną, materialną, bezpośrednią i zwrotną). Różne grupy były więc zainteresowane tym, by budowany w Polsce model kapitalizmu w największym możliwym stopniu realizował ich interesy. Można więc powiedzieć, że kształt naszego systemu gospodarczego jest, częściowo, także efektem pogoni za rentą. O tych zjawiskach z punktu widzenia transformacji, choć głównie w aspektach pozaekonomicznych, pisali m.in. Andrzej Zybertowicz i Bartosz Pilitowski<sup>94</sup>.

Przejęcie do nowego systemu gospodarczego wymagało dostosowania licznych sfer regulacyjnych, takich jak system podatkowy, emerytalny czy ustawodawstwo pracy, do realiów gospodarki rynkowej. Występowały one także w socjalizmie, ale pełniły w nim inne funkcje i w nowej rzeczywistości były bezużyteczne. Regulacje te powstawały w wyniku ścierania się różnych koncepcji merytorycznych i różnych pomysłów politycznych. W tym swoistym przetargu różnych grup interesów silną pozycję miały związki zawodowe, osadzone przede wszystkim w starych przedsiębiorstwach państwowych (o których będzie mowa w kolejnym rozdziale), z których stosunkowo wiele było prywatyzowanych. Główne branże, w których były i są one aktywne, to górnictwo (i do czasu hutnictwo)<sup>95</sup>, energetyka<sup>96</sup>, przemysł zbrojeniowy, ale także usługi

---

2020, Vol. 73, No. 4.

<sup>92</sup> M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 121.

<sup>93</sup> J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, “World Politics” 1998, Vol. 50, No. 2.

<sup>94</sup> A. Zybertowicz, B. Pilitowski, *Polityczna pogon za rentą: peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?*, “Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, No. 14.

<sup>95</sup> K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2002 (rozdz. 5.3).

<sup>96</sup> K. Szarzec, *Własność państwowa a wolny rynek – przykład krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne” 2018, Vol. 349; P. Ruskowski, *Polityka energetyczna a grupy interesów*,

publiczne, takie jak np. edukacja.

Związkowe grupy interesów powszechnie realizowały różnorakie działania, które można określić mianem pogoni za rentą polityczną, jak choćby wspieranie wybranych sił politycznych czy strajki traktowane nie tyle jako środek rozwiązywania sporów z pracodawcami, co jako element nacisku na wprowadzanie korzystnych regulacji prawnych. Prowadziły one do rozwiązań w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, które przyjmowały postać różnego rodzaju przywilejów zawodowych wymuszanych na państwowym pracodawcy, np. w kwestii wieku emerytalnego (obejmujące także służby mundurowe i sędziów)<sup>97</sup> czy wręcz odrębnego systemu (KRUS w przypadku rolników) czy czasu pracy. Z reguły nie mieliśmy tu jednak do czynienia z narastaniem nowych przywilejów, a utrzymywaniem tych, które istniały jeszcze w okresie PRL. Niemniej ich egzystencja ponad 30 lat po upadku komunizmu świadczy także o efektywnej obronie uzyskanej wcześniej renty – bezpośredniej, interesariuszy, materialnej (i częściowo niematerialnej, jak w przypadku wcześniejszego wieku emerytalnego) i partykularnej. Biorąc pod uwagę silne, bezpośrednie zaangażowanie związków zawodowych w politykę w latach 90. XX wieku („Solidarności” najpierw jako samodzielnej siły politycznej, później w ramach AWS; OPZZ w ramach Sojuszu Lewicy Demokratycznej) można tu także mówić o rencie zwrotnej.

Demokratyczna i kapitalistyczna Polska musiała niemal od zera zbudować nowy system podatkowy oparty na opodatkowaniu dochodów (PIT, CIT) i konsumpcji (VAT). Ustawy regulujące te daniny zostały uchwalone już w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. Od początku roły się one od ulg, zwolnień i zróżnicowanych stawek, szczególnie w ustawie o VAT, które tworzyły środowisko sprzyjające czerpaniu renty politycznej. Przy czym, o ile same preferencje jako pewien przywilej łatwo kojarzą się z rentą polityczną, to powstaje pytanie, co jest tutaj stratą społeczną? Żeby uznać za nią ubytki w budżecie należałoby najpierw stwierdzić, że co do zasady wpływy podatkowe powiększają dobrobyt społeczny.

Jak wiemy z literatury poświęconej temu tematowi, badacze zajmujący się *rent-seeking* są często wręcz przeciwnego zdania, by wspomnieć choćby Tullocka piszącego o budowie „tuneli donikąd” za pieniądze uzyskane z podatków. Skupmy się jednak nie na samej kwocie, która nie trafia do budżetu państwa w wyniku tych preferencji, a na

---

„Energetyka – Społeczeństwo – Polityka” 2018, No. 7.

<sup>97</sup> M.J. Grodzicki, Emerytury branżowe w Polsce w kontekście teorii grup interesu, „Studia Ekonomiczne” 2012, Vol. 3, No. LXXIV.

nierównym traktowaniu różnych kategorii podatników. Jeśli założymy, że wydatki państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynoszą  $x$ , to aby pokryć te wydatki, musimy zgromadzić taką właśnie kwotę. Jeśli część podatników dzięki stanowionemu przez państwo prawu będzie mogło zapłacić mniej, wówczas państwo musi uzupełnić te braki z innych źródeł podatkowych lub zadłużając się. W tym kontekście środki potrzebne do wyrównania tych ubytków możemy traktować jako stratę społeczną.

W świetle raportu „Preferencje podatkowe w Polsce” z 2016 roku (niestety ministerstwo finansów od tamtego czasu nie publikuje już dalszych raportów, więc to są najbardziej aktualne dane oficjalne) preferencje podatkowe uszczuplające wpływy do budżetu centralnego oraz jednostek samorządu terytorialnego w 2015 roku wyniosły 90,7 mld zł, czyli 5 proc. PKB<sup>98</sup>. W skład preferencji zaliczane są nie tylko różne stawki podatkowe czy wyłączenia, ale także ulgi podatkowe. Wśród najbardziej „kosztownych” w 2015 roku można wymienić: obniżoną stawkę VAT na roboty budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego (11,3 mld), ulgę na dzieci w PIT (7 mld), obniżoną stawkę VAT na produkty lecznicze (5,6 mld), dotacje z budżetu państwa w CIT (5,2 mld) oraz łączne opodatkowanie dochodów małżonków (3,2 mld)<sup>99</sup>. Ciekawą kategorią jest także preferencja w CIT dla podatników prowadzących działalność na terenie specjalnych stref ekonomicznych (2,5 mld)<sup>100</sup>.

Szczególną grupą zawodową, której dotyczą liczne rozwiązania rentogenne, są rolnicy. Przykładowo, w ogóle nie muszą oni płacić podatku dochodowego, choć oczywiście ich szczególnej działalności dotyczą inne daniny. Nie jest to jedyna renta polityczna, jaką uzyskują rolnicy; należałoby do niej doliczyć także dofinansowanie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (prawie 19 mld zł w 2020 roku).

W pierwszej dekadzie wolności silne były także dążenia protekcjonistyczne poszczególnych branż, najczęściej związane z aktywnością związków zawodowych. Wyrazistym przykładem – jako że jego dotyczy jedna z pierwszych prób ilościowego oszacowania renty politycznej w III RP – była branża cukrowa, już w okresie socjalizmu relatywnie uprzywilejowana na tle innych branż. W 1998 roku Mirosław Raczyński opublikował badanie dotyczące kosztów monopolizacji rynku cukru po uchwaleniu w 1994 roku Ustawy Cukrowej. Zakładała ona wprowadzenie szeregu protekcjonistycznych

---

<sup>98</sup> Preferencje podatkowe w Polsce, Stan prawny na 31 grudnia 2015 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, No. 7, s. 4.

<sup>99</sup> Tamże, s. 24.

<sup>100</sup> Tamże, s. 5.

działań, m.in. kwoty produkcji cukru oraz kwot eksportowych, dopłat do eksportu, cen minimalnych oraz zawiązanie czterech spółek cukrowych mających odtąd oligopol na rynku. W świetle badań Raczyńskiego w latach 1995-1996 renta polityczna mogła stanowić nawet 33-39 proc. wartości produkcji sprzedanej przemysłu cukrowniczego (w 1996 roku ponad 1 mld zł)<sup>101</sup>. W przypadku cukrownictwa beneficjentem renty były przedsiębiorstwa przemysłu cukrowniczego, a w istocie kadra kierownicza oraz załogi tych przedsiębiorstw. Te protekcyjnistyczne działania rządu były zresztą rezultatem lobbingu ze strony dobrze zorganizowanej grupy zawodowej. Natomiast strata społeczna pojawiała się na poziomie konsumentów, płacących sztucznie zawyżone, nierynkowe ceny za cukier.

W kontekście pogoni za rentą reprodukcji władzy widać też, że politykom – niektórym przynajmniej – zależało w latach 90. na formowaniu takiego kształtu instytucjonalnego państwa, który sprzyjał kreacji renty politycznej. W konsekwencji umożliwiała to czerpanie różnorodnych korzyści przez grupy interesów, przede wszystkim związane z aktualną ekipą władzy, a pośrednio – także przez samą władzę. Brak obowiązku procedur przetargowych, nieprzejrzyste metody zatrudniania w sektorze publicznym, pomijanie zasady braku konfliktów interesów, a także stosunkowo duży wówczas udział przedsiębiorstw państwowych, sprawiały, że początkowy okres transformacji gospodarczej, szczególnie druga połowa lat 90., to czas szerokiego rozwoju zjawisk związanych z rentą polityczną. Zjawiska te, jak pokażę w kolejnym punkcie, zaczęły wygasać po roku 2004, po wstąpieniu Polski do UE.

Na zakończenie tej części analizy należy wspomnieć o szczególnym rodzaju renty zwrotnej i reprodukcji władzy, jaki pojawił się w Polsce na początku nowego stulecia. Chodzi mi o dotacyjno-subwencyjny system wspierania partii politycznych w Polsce, który sprawia, że w myśl rozwiązań przyjętych w 2001 roku podstawowym źródłem finansowania partii politycznych w Polsce są subwencje. Takie rozwiązanie przyjęte w ustawie powodowało, że z renty reprodukcji władzy korzystają nie tylko partie ją aktualnie sprawujące, ale wszystkie które uzyskały co najmniej 3 proc. poparcia w wyborach (6 proc. w przypadku koalicji) – czyli zarówno partie parlamentarne, jak i część pozaparlamentarnych. Dzięki temu znajdują się one w lepszej sytuacji wyjściowej od nowych ugrupowań. Finansowanie partii z budżetu, połączone z prawnymi

---

<sup>101</sup> M. Raczyński, *Konsekwencje regulacji rynku cukru w Polsce*, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, *W pogoni za rentą*, READ ME, Warszawa 1998.



ograniczeniami finansowania ich z prywatnej kieszeni czyni je – z jednej strony – mniej podatnymi na wpływy ze strony grup interesów dysponującymi środkami finansowymi, a więc poniekąd zmniejsza to skuteczność pogoni za rentą z ich strony. Natomiast z drugiej strony takie rozwiązanie petryfikuje system partyjny i w ten sposób ogranicza konkurencję o władzę w systemie demokratycznym.

#### 2.6.3.2. Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej (2004-2015)

Po przystąpieniu Polski do UE, a wraz z tym do jednolitego rynku, politycy krajowi utracili liczne możliwości kreacji renty politycznej. Wynikało to zarówno z przeniesienia pewnych uprawnień regulacyjnych na rzecz Wspólnoty, jak i wprowadzenia różnorodnych mechanizmów i procedur związanych z transparentnością wydatkowania środków publicznych. Przede wszystkim znacznie ograniczone zostały możliwości ochrony krajowego rynku i polskich firm oraz pracowników przed zagraniczną konkurencją. Polska nie może nakładać własnych ceł, a te zewnętrzne, unijne, ustalane są w Brukseli (Polska uczestniczy w tym procesie za pośrednictwem swych przedstawicieli). Ograniczona została także możliwość świadczenia pomocy publicznej, której woluntarystyczne rozdzielanie, szczególnie wobec przedsiębiorstw państwowych, choć nie tylko, było wcześniej jednym z ważnych źródeł renty politycznej.

Jednocześnie można twierdzić, że sama UE także kreuje rentę polityczną. Wyrazistym przykładem jest Wspólna Polityka Rolna. Subsydia dla rolników stanowią regulacyjną, bezpośrednią, materialną, partykularną rentę interesariuszy. Autorzy różnych prac zastanawiają się także na ile kreacja renty jest tutaj efektem faktycznego dostarczania dóbr publicznych<sup>102</sup>, niemniej nie ma wątpliwości, że mamy do czynienia z rentą polityczną. Przykładowo, na podstawie własnej metodyki badawczej (i własnej definicji renty politycznej w odniesieniu do rynku rolnego, która dyktuje dość zachowawcze wyniki badań) B. Czyżewski i A. Matuszczak obliczyli, że w latach 2004-2012 polscy rolnicy otrzymali w ramach subsydiów 22,36 mld euro, co stanowi 36,6% produkcji rolnictwa<sup>103</sup>. Jest to renta materialna, zazwyczaj bezpośrednia, interesariuszy i partykularna.

---

<sup>102</sup> Zob.: B. Czyżewski, *Renty polityczne w nowym paradygmacie rolnictwa – rozważania na przykładzie gospodarstwa reprezentatywnego FADN w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, Vol. 17, No. 6; M. Utzig, *Płatności bezpośrednie w rolnictwie a koncepcja pogoni za rentą*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, Vol. 100, No. 3.

<sup>103</sup> B. Czyżewski, A. Matuszczak, *Rent-seeking in agricultural policy revisited: a new look at the Common Agricultural Policy consensus*, “Studies in Agricultural Economics” 2018, Vol. 120, s. 75.

Omawiany okres nie obfitował w nowe jakościowo przejawy renty politycznej, zwłaszcza po 2007 roku, kiedy to Polska zmagiała się ze światowym kryzysem finansowym i od 2009 roku – z procedurą nadmiernego deficytu. Wyjątkiem może być rozbudowa wsparcia dla rodziców, które przed 2005 rokiem istniało w ograniczonej formie. Od czasów rządów PiS, od 2006 roku, istnieje jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka („becikowe”), z kolei w 2007 roku wprowadzono ulgę podatkową na dzieci. Rozwiązania te utrzymały się do dziś i były jedynie modyfikowane. Tego rodzaju świadczenia, niezależnie od oceny ich celowości społecznej, można określić jako rentę regulacyjną, bezpośrednią, materialną, interesariuszy i partykularną<sup>104</sup>.

Jednocześnie w tym okresie mieliśmy do czynienia także z ograniczaniem renty politycznej. Jedną z najbardziej spektakularnych form walki z nią była seria ustaw deregulujących dostęp do zawodów, które uchwalił polski parlament w latach 2013-2015. W efekcie ułatwiona została możliwość pełnienia ponad 240 zawodów w Polsce, m.in. pośrednika w obrocie nieruchomościami, trenera, architekta, doradcy podatkowego czy rzeczoznawcy samochodowego. Była to odpowiedź na fakt, iż z 380 zawodami, do których dostęp był chroniony przez różnego rodzaju ograniczenia, Polska była najbardziej przeregulowanym państwem w Unii Europejskiej. Kreowało to rentę polityczną na szeroką skalę<sup>105</sup>.

#### 2.6.3.3. Okres rządów Prawa i Sprawiedliwości (od 2015)

Rządząca Polską od 2015 roku Prawo i Sprawiedliwość zaprowadza system polityczny, który można określić mianem monowładzy partii<sup>106</sup>. Wiele wskazuje na to, że kreacja renty politycznej przyjmuje w nim charakter systemowy, w związku z czym można mówić o zachodzeniu opisywanego w literaturze politologicznej zjawiska *party state capture*<sup>107</sup>, w ramach którego większego niż dotychczas znaczenia nabierają renta zwrotna oraz renta reprodukcji władzy. Nie chodzi o to, że kreowana renta ma przekonać wyborców do poparcia rządzących, bo zgodnie z ekonomiczną teorią demokracji Downsa

---

<sup>104</sup> W literaturze i debacie publicznej pojawia się wątpliwość, czy w przypadku świadczeń pomocy społecznej mamy do czynienia z rentą polityczną. Jakkolwiek uważam, iż należy ją tak traktować, mam świadomość, że taka kwalifikacja budzi spore kontrowersje, w związku z czym rozważam ten problem dokładniej w rozdz. 1.1.2.

<sup>105</sup> P. Wipler, M. Paczkowski, S. Tyszka i in., *Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, Warszawa 2011 (rozdz. 1).

<sup>106</sup> S. Sękowski, *Kto naprawdę rzadzi Polską? Od władzy monopartii do monopartii władzy*, „Nowa Konfederacja”, 01.03.2021 <https://nowakonfederacja.pl/kto-naprawde-rzadzi-polska-od-wladzy-monopartii-do-monowladzy-partii/> (dostęp 12.05.2022).

<sup>107</sup> Więcej na ten temat w p. 1.2.3.

i szerzej – teorią wyboru publicznego, taki jest po prostu cel każdej kreacji renty politycznej (choć ten aspekt także szczególnie się wybija po 2015 roku). Kreowana renta trafia coraz częściej do instytucji i osób związanych z obozem władzy i jest bezpośrednio wykorzystywana nie do bogacenia się poszczególnych jednostek, lecz do systemowego utrzymywania władzy. Ten element jest widoczny przede wszystkim w przypadku renty właścicielskiej, ale występuje także w przypadku regulacyjnej. Zjawisko *party state capture* wiąże się zwykle z osłabieniem instytucji kontrolnych, w tym wymiaru sprawiedliwości<sup>108</sup> i niezależnych mediów.

Różne sposoby kreowania renty politycznej przez rządzący po 2015 roku obóz polityczny można podzielić na trzy grupy: redystrybucjonizm, kapitalizm narodowy i kapitalizm państwowy<sup>109</sup>. Tym trzecim będę zajmował się w kolejnym rozdziale, ten podpunkt poświęcę dwóm pierwszym.

Prawo i Sprawiedliwość rozpoczęło w 2016 roku uchwalanie szeregu ustaw przyznających wybranym celowo grupom bezpośrednio środki pieniężne z budżetu państwa. Sztandarowym świadczeniem jest tu „program Rodzina 500+”, w ramach którego rodzice otrzymują po 500 zł miesięcznie na dziecko (początkowo na pierwsze dziecko, a od 1 lipca 2019 r. na każde dziecko), niezależnie od własnej sytuacji materialnej. Jest to rewolucyjne rozwiązanie, bardzo rozbudowujące finansowo polską politykę prorodzinną, a jednocześnie renta partykularna, materialna i bezpośrednia renta interesariuszy.

Do programu 500+ dochodzą także inne świadczenia, np. „piórnikowe” wypłacane rodzicom w okolicy początku roku szkolnego czy bon turystyczny. Inne wydatki kierowane były szczególnie do grup, wśród których PiS cieszy się największym poparciem, jak emeryci, którzy otrzymują tzw. 13. i 14. emeryturę. Fakt wypłacenia pierwszej raty 13. emerytury tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku wyraźnie ukazuje partyjny cel tego rozwiązania. Podobnie jak konkurs, w ramach którego gmina do 20 tys. mieszkańców z najwyższą frekwencją wyborczą w 2020 roku otrzymała wóz strażacki.

Podobną rolę odgrywa polityka podatkowa, w ramach której dochodzi do coraz bardziej szczegółowego dzielenia podatników na podgrupy. Przykładowo, w ramach PIT

---

<sup>108</sup> S. Sękowski, T. Pułról, Upadła praworządność. Jak ją podnieść, Nowa Konfederacja, Warszawa 2021 (rozdz. 1).

<sup>109</sup> S. Sękowski, Jak dorobić się na państwie? Renta polityczna w Polsce PiS, w: S. Sękowski, Mała degeneracja, Nowa Konfederacja, Warszawa 2020.

osoby do 26. roku życia i emeryci (ale tylko do pewnego progu) są zwolnieni z podatku. Przeczy to zasadzie jednolitego opodatkowania i kreuje rentę, z której korzystają osoby zwolnione z opodatkowania. Powoduje to powstawanie luk w budżecie, którą trzeba uzupełniać albo nakładaniem podatków na przedstawicieli innych grup, albo zadłużaniem się państwa.

W ramach kapitalizmu narodowego wspierane są grupy zawodowe konkurujące częściowo z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Wprowadza się regulacje mające uniemożliwić bądź utrudnić większym firmom, zwłaszcza zagranicznym, funkcjonowanie na polskim rynku. Przykładem jest choćby ustawa „Apteka dla aptekarza” umożliwiająca prowadzenie aptek tylko farmaceutom i dodatkowo ograniczająca możliwość zakładania nowych aptek. Podobny charakter ma wprowadzany stopniowo od 2018 roku zakaz handlu w niedzielę, który nie dotyczy właścicieli stających za ladą, a więc uderza przede wszystkim w duże sieci handlowe, zwykle zagraniczne. Ta renta różni się od polityki redystrybucyjnej tym, że jest pośrednia. Korzystają na niej głównie przedstawiciele określonych grup zawodowych, kosztem konkurencji, a więc w konsekwencji także kosztem klientów.

## **2.7. Podsumowanie**

### **2.7.1. Uwagi wstępne**

Analiza przedstawiona w niniejszym rozdziale pokazała, że pogoń za rentą polityczną i jej kreacja są zjawiskami obecnymi od początku dziejów, immanentnie związanymi z aktywnością państwa w gospodarce. Niezależnie od epoki i miejsca na mapie różne jednostki i grupy, zarówno powiązane z władzami, jak i starające się wyrwać na nie wpływ, dążyły do stworzenia przez państwo sztucznych warunków do osiągnięcia różnego rodzaju korzyści. Jednocześnie na przestrzeni lat zmieniały się przejawy pogoni za rentą, a w poszczególnych epokach widać różniące się tendencje w kreacji renty.

W tabeli 2.1 przedstawiłem w sposób syntetyczny występowanie rent różnego rodzaju w różnych epokach i miejscach, biorąc pod uwagę przykłady opisane w tym rozdziale. W poszczególnych kolumnach zaznaczyłem własną ocenę częstotliwości (i jednocześnie znaczenia) ich występowania. Przykłady podane w tabeli zostały wybrane ze względu na reprezentowaną przez siebie specyfikę i nie traktuję ich jako próby prezentatywnej dla całej historii ludzkości. Niemniej ukazują one unikalny charakter poszczególnych przejawów renty politycznej w ujęciu historycznym i geograficznym.

Tabela 2.1. Rodzaje renty politycznej w historii – przykłady opisywane w niniejszym rozdziale

Lp.	Okres/miejsce powstania	Obszar ingerencji		Rodzaj beneficjenta		Skutki kreacji renty		Status ontologiczny		Cel wykorzystania	
		Renta regulacyjna	Renta właścicielska	Renta zwrotna	Renta interesariuszy	Renta bezpośrednia	Renta pośrednia	Renta materialna	Renta niematerialna	Renta reprodukcyjna	Renta partykularna
1	Starożytność – Cywilizacja sumeryjska	-	XX	XX	X	XX	-	XX	XX	XX	XX
2	Starożytność – Egipt	X	XX	XX	X	XX	-	XX	XX	XX	XX
3	Starożytność – Ateny	XX	-	X	XX	X	X	XX	X	-	XX
4	Starożytność – Rzym (Cesarstwo)	XX	-	XX	XX	XX	X	XX	XX	XX	XX
5	Średniowiecze – Europa	XX	-	X	XX	X	XX	XX	X	X	XX
6	Średniowiecze – Chiny	XX	XX	XX	X	XX	XX	XX	X	XX	XX
7	Nowożytność – Anglia	XX	-	-	XX	X	XX	XX	-	X	XX
8	Nowożytność – EIC początkowo	XX	-	X	XX	-	XX	XX	-	-	XX
9	Nowożytność – EIC później	XX	X	X	XX	-	XX	XX	X	X	XX
10	Nowożytność – Merkantylnizm francuski	XX	-	X	XX	-	XX	XX	-	-	XX
11	Nowożytność – Rzeczposp. Szlachecka	XX	-	XX	XX	-	XX	XX	X	XX	XX
12	XIX w. – Rew. przem. i schyłek merkantylnizmu	XX	-	X	XX	-	XX	XX	-	-	XX
13	XIX w. – Pierwociny funkcji socjalnych państwa	X	-	-	XX	X	X	XX	-	-	XX
14	XX w. – Protekcjonizm po I WŚ	XX	X	-	XX	-	XX	XX	-	-	XX
15	XX w. – New Deal	XX	X	-	XX	XX	XX	XX	-	-	XX
16	XX w. – Faszyzm i narodowy socjalizm	XX	X	XX	X	X	XX	XX	XX	XX	X
17	XX w. – Odbudowa po II WŚ	X	X	-	XX	XX	X	XX	-	-	XX
18	II Rzeczpospolita	XX	XX	X	XX	X	XX	XX	-	X	XX
19	Realny socjalizm, w tym PRL	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	X	XX	X
20	III RP (1989-2004)	X	XX	X	XX	XX	XX	XX	-	-	XX
21	III RP (2004-2015)	X	X	-	XX	XX	X	XX	-	X	XX
22	III RP (od 2015)	X	XX	X	XX	XX	X	XX	X	XX	XX

(„XX” – rodzaj występuje silnie, „X” – rodzaj występuje średnio, „-” - brak rodzaju lub znikome występowanie). Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części podsumowania ujmuję relacje pomiędzy poszczególnymi rodzajami renty. Każdy jego podpunkt poświęcony jest jednemu z podziałów renty politycznej, analizowanych w ujęciu zbiorczym, na przestrzeni wieków. Wykorzystuję przy tym zestawienia i ich odczytania zawarte w tabeli 2.1. Tego rodzaju analiza – przy wszystkich jej uproszczeniach i ograniczeniach – pomaga wyciągnąć także bardziej uniwersalizowane wnioski na temat samej renty politycznej na podstawie relacji między poszczególnymi jej rodzajami.

## **2.7.2. Poszczególne rodzaje renty politycznej w przekroju historycznym**

### **2.7.2.1. Renta właścicielska oraz regulacyjna (w podziale według obszaru ingerencji)**

Z perspektywy niniejszej pracy najważniejsze są dzieje renty właścicielskiej i regulacyjnej. We wczesnej Starożytności renta właścicielska odgrywała zdecydowanie istotną rolę. Trzeba tu jednak podkreślić, że mówimy w tym wypadku o czasach, w których jeszcze nie rozdzielano własności prywatnej władcy od własności publicznej. W związku z tym w przypadku cywilizacji sumeryjskiej czy starożytnego Egiptu właściwsze jest określenie renta prewłaścicielska. Sytuacja zmieniła się wraz z wykształceniem się pierwszych form ochrony praw własności prywatnej oraz rozdzielenia własności władcy od własności publicznej. Władca nie mógł już czerpać korzyści z państwa jako jego właściciel. Mógł natomiast, jako decydent polityczny, tworzyć takie regulacje, które umożliwiały mu czerpanie w jak najszerszym zakresie renty zwrotnej.

W efekcie renta właścicielska dość szybko zanikała jeszcze w starożytności i przez kolejne wieki występowała w znikomym zakresie. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy był nikły zakres własności publicznej (poza własnością władcy). W tym czasie rozwinęła się na szeroką skalę renta regulacyjna jako efekt bardzo szczegółowego regulowania życia gospodarczego i prywatnego przez prawo i obyczaje. Miało to miejsce zarówno w feudalistycznym Średniowieczu, jak i we wczesnokapitalistycznym okresie Nowożytności w czasach merkantylistycznych. Aż do współczesności zmieniały się formy tych regulacji, jednak co do zasady odgrywały one co najmniej średnią rolę. Zwraca uwagę jednak pewna ewolucja, jeśli chodzi o grono beneficjentów renty politycznej. O ile w Średniowieczu byli nimi przede wszystkim właściciele ziemscy oraz kler, w mniejszym stopniu przedstawiciele rzemiosła, o tyle w Nowożytności i XIX wieku dołączają do nich, a z czasem wręcz ich zastępują, przemysłowcy. Wraz z

rozwojem demokracji pogoń za rentą egalitaryzuje się i beneficjentami pewnych jej przejawów stają się także, coraz częściej dysponujący głosem w wyborach, przedstawiciele warstw uboższych.

Jednak w XX wieku, wraz z rozwojem etatyzmu i państwa socjalnego, a następnie generalnie wzrastającej roli państwa w gospodarce, na scenę powraca także renta właścicielska. Od stulecia obie formy renty współegzystują ze sobą, to zwiększając, to zmniejszając swoją skalę.

#### 2.7.2.2. Renta zwrotna oraz interesariuszy (według rodzaju beneficjenta)

W Starożytności zauważalna jest przede wszystkim renta zwrotna. Wiązało się to z absolutystyczną formą rządów w pierwszych państwach, a także brakiem rozdzielania własności prywatnej od publicznej. Władcy mogli niemalże bez ograniczeń czerpać rentę dla siebie, będąc *de facto* właścicielami państwa. Zaistnienie instytucji kontrolnych, pojawienie się wczesnych instytucji demokratycznych i republikańskich oraz odkrycie, w naszym kręgu cywilizacyjnym, prawa jako czynnika niezależnego od woli władcy, spowodowało zmniejszenie znaczenia renty zwrotnej. W XIX wieku, przynajmniej w cywilizacji zachodniej, prawie ona zanika, by odrodzić się ponownie w XX wieku.

Inaczej ma się sprawa z rentą interesariuszy. Jest ona – obok renty materialnej i partykularnej – jedną z trzech, których występowanie można zidentyfikować w stopniu co najmniej średnim przez okres całej znanej nam historii ludzkości. Renta interesariuszy początkowo odgrywała średnią rolę, jednak wraz z wykształcaniem się współdecydowania (nawet ograniczonego) o państwie przez obywateli, czyli wykształcania się załączków demokracji, zaczęła nabierać na znaczeniu, zgodnie z ekonomiczną teorią demokracji Downsa. Wygląda więc na to, że wraz z rozwojem wczesnych form demokratycznych oraz praworządności następuje przesunięcie ciężaru renty od renty zwrotnej ku interesariuszy.

Nie oznacza to jednak, że występuje tutaj substytucja. Istniały bowiem systemy, w których występowała częsta renta zwrotna, jak i renta interesariuszy. Te przykłady to Cesarstwo Rzymskie, Rzeczpospolita Szlachecka oraz realny socjalizm. Pierwsze dwa przykłady to monarchie, jednak ograniczone przez władzę oligarchii. Pojęcie oligarchii jest tutaj umowne i oznacza wąską grupę osób uchodzących za obywateli, mających faktyczny wpływ na podejmowanie decyzji politycznych. Z kolei w realnym socjalizmie symboliczna legitymizacja władzy oraz ideologiczny fundament systemu społeczno-gospodarczego zakładał, przynajmniej formalnie, szeroki zakres egalitaryzmu. To

dyktowało szeroką kreację renty interesariuszy.

Kolejnym wnioskiem, jaki można wysnuć z zestawienia w tabeli 2.1 jest fakt, iż co prawda występują sytuacje, w których mamy do czynienia z silną rentą interesariuszy i nikłą rentą zwrotną, za to silnej rente zwrotnej zawsze towarzyszy co najmniej średnia renta interesariuszy. Wynika to z faktu, iż władca, bądź grupa panująca, także muszą dbać o przychylność zwłaszcza wpływowych grup społecznych, które obdzielają rentą.

Warto zauważyć, że renta zwrotna niemal zanika dopiero w czasach nowożytnych, kiedy to rozwój demokracji oraz funkcji kontrolnych utrudnia rządzącym czerpania bezpośrednich korzyści ze sprawowania władzy. Z kolei przykłady, gdy silnej rente zwrotnej towarzyszy średnia renta interesariuszy, to systemy władzy totalnej: starożytny Sumer, Egipt, średniowieczne Chiny oraz dwudziestowieczny faszyzm i narodowy socjalizm. Wymagały one przekazywania pewnych korzyści grupom, od których zależał materialny bądź ideologiczny fundament władzy (kapłanów w Sumerze i Egipcie, arystokracji w Chinach czy przedstawicielom przemysłu w narodowym socjalizmie i faszyzmie).

#### 2.7.2.3. Renta bezpośrednia i pośrednia (podział według stopnia skutków)

Obserwacja renty bezpośredniej i pośredniej ukazuje wyraźny trend. Początek historii to wyraźne występowanie renty bezpośredniej, której źródłem były różne rodzaje poddaństwa oraz stosunkowo nikłe występowanie renty pośredniej. Sytuacja ta zaczyna się zmieniać w późniejszej Starożytności (Ateny i Rzym) i zbiega się to z kształtowaniem się instytucji chroniących własność prywatną oraz rozdzielenia własności władcy od własności państwa (więcej na ten temat w punkcie 2.7.2.5). W efekcie w Średniowieczu renta pośrednia występuje już w stopniu silnym, zaś renta bezpośrednia niemal zanika w Nowożytności. W niewielkim stopniu zachodzi już bowiem bezpośrednia redystrybucja środków od benefaktorów do beneficjentów renty.

Natomiast pod koniec XIX, a zwłaszcza w XX wieku renta bezpośrednia i pośrednia zaczynają występować coraz częściej jednocześnie w co najmniej średnim stopniu. Wiąże się to z rozwojem w tym okresie zarówno tendencji etatystycznych, jak i rozwojem państwa socjalnego. Oba zjawiska kreują bowiem w dużej mierze rentę bezpośrednią.

#### 2.7.2.4. Renta materialna i niematerialna (podział według statusu ontologicznego)

Renta materialna to jedyna renta, która przez całą historię występuje w silnym stopniu. Można stwierdzić, że jest to typowy przejaw renty politycznej, Wynika to z faktu, iż



ingerencja państwa w gospodarce może najłatwiej wykreować właśnie tego rodzaju korzyść. Jest ona też najbardziej pożądana przez goniących za rentą. Z kolei wiele korzyści niematerialnych jest pochodną korzyści materialnych (prestż można „kupić”). Renta niematerialna występowała w historii przede wszystkim w połączeniu z rentą reprodukcji władzy (patrz podpunkt 2.7.2.5) – gdy jej legitymizacja wymagała silnych atrybutów religijnych bądź ideologicznych, bezpośrednio związanych z osobą władcy czy przywódcy. Stąd jest ona właściwością przede wszystkim starożytnych despotii oraz XX-wiecznych totalitaryzmów wodzowskich.

Fakt, iż w realnym socjalizmie renta niematerialna występowała jedynie w stopniu średnim wynika z tego, iż legitymacja władzy była powiązana w nich nie tyle z osobą przywódcy (poza wyjątkowymi przypadkami kultu jednostki np. w stalinizmie) co z szerszą grupą (proletariatem), którą Partia „jedynie” reprezentowała. Inne systemy, w których decydenci kreowali bądź kreują rentę niematerialną to sytuacje, demokratyczne bądź wczesnodemokratyczne, które jednocześnie opierają się o silny aspekt ideologiczny, takie jak Rzeczpospolita Szlachecka (ideologia sarmatyzmu) czy III RP po 2015 roku (prawicowy populizm).

2.7.2.5. Renta partykularna i renta reprodukcji władzy (podział według celu wykorzystania)

Renta partykularna jest trzecim rodzajem renty, który występuje nieprzerwanie przez całą historię w stopniu co najmniej średnim. Ma ona służyć w końcu korzyściom indywidualnym bądź grupowym beneficjentów. Wyjątek stanowią te wąskie, acz znaczące przypadki, w których beneficjentami są decydenci, którzy na dodatek wykorzystują rentę nie dla własnych korzyści, ale po to, by utrzymać się u władzy. Jak pisałem, mamy wówczas do czynienia z rentą reprodukcji władzy.

Jedynie wskazane przypadki, w których renta partykularna występuje „tylko” w stopniu średnim, to trzy wielkie totalitaryzmy XX wieku – narodowy socjalizm, faszyzm i realny socjalizm. Paradoksalnie jest to efektem właśnie ich totalitarnego charakteru. Decydenci nie musząc dbać o poparcie w wyborach mogli w mniejszym stopniu kreować rentę, która miałaby przekonać obywateli do popierania ich. W większym stopniu mogli za to kreować rentę reprodukcji władzy, czyli wydawać środki na aparat przemocy czy zasoby symboliczne (rentę niematerialną).

Renta reprodukcji władzy występuje nie tylko w systemach niedemokratycznych. Jednak w systemach demokratycznych pojawia się w znaczącym stopniu w dwóch

przypadkach. Albo wówczas, gdy albo mamy do czynienia z systemem *de facto* oligarchicznym (Rzeczpospolita Szlachecka), albo gdy rządzący mają możliwość bezpośredniego sięgania do renty politycznej za pośrednictwem sektora publicznego (II i III RP, zwłaszcza po 2015 roku), czyli w postaci renty właścicielskiej.

### **3. Polityczna renta właścicielska w Polsce po roku 1989**

#### **3.1. Przedsiębiorstwa państwowe w Polsce. Definicje, istota i rys historyczny**

Niniejszy rozdział stanowi właściwe wprowadzenie do rozdziałów tworzących część badawczą tej pracy, które będą dotyczyły właścicielskiej renty politycznej w Polsce w latach 2007-2021. Renta właścicielska, jak pisałem w p. 1.1.4.1, to renta polityczna kreowana metodami etatystycznymi, za pomocą czy przy wykorzystywaniu przedsiębiorstw państwowych.

Zakres czasowy tego rozdziału obejmuje w głównej mierze okres po 1989 roku do współczesności. Dotyczy więc także czasów, które badałem empirycznie. Ten rozdział pełni dwie funkcje. Po pierwsze, ukazuje przedmiot badania w kontekście historycznym – opisywane zjawiska wykształciły się bowiem w ramach pewnego paradygmatu instytucjonalnego, który rozwijał się na przestrzeni lat. Po drugie, fragmenty rozdziału dotyczące okresu po 2007 roku zawierają także swoisty przegląd literatury na temat właścicielskiej renty politycznej w Polsce. Podrozdziały 3.3 i 3.4 ukazują uwarunkowania, umożliwiające kreację renty politycznej w Polsce oraz rozwiązania instytucjonalne, które – w założeniu – mają ją utrudniać. W dalszych rozdziałach opisuję badania własne, które mają odpowiedzieć m.in. na pytanie, na ile te rozwiązania okazały się skuteczne.

##### **3.1.1. Przedsiębiorstwa państwowe – definicje przyjęte w literaturze i własna definicja**

Zdefiniowanie przedsiębiorstwa państwowego (pp) przysparza pewne trudności o charakterze metodologicznym. W polskim kontekście przede wszystkim ze względu na występowanie w prawie kategorii „przedsiębiorstw państwowych”. Ustawa o funkcjonowaniu przedsiębiorstw państwowych z 25 września 1981 r. wskazuje, że „przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną”<sup>1</sup>. Organem założycielskim takiego przedsiębiorstwa mogły być organy administracji państwowej, Narodowy Bank Polski oraz banki państwowe<sup>2</sup>. Obecnie, według stanu na 31 marca 2022 roku, takich

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1981, nr 24 poz. 122.

<sup>2</sup> Bank państwowy, nie jest, w świetle prawa bankowego, przedsiębiorstwem państwowym. Jest szczególnym rodzajem banku powołanym w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, np. dla potrzeb realizacji określonych celów. Obecnie jedynym tak rozumianym bankiem państwowym jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Patrz: Ustawa prawo bankowe z dnia 27 sierpnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 140 poz. 939.

przedsiębiorstw państwowych jest wciąż jeszcze 18 – np. Porty Lotnicze czy Polska Żegluga Morska. Trzeba dodać, że przed ponad trzydziestu laty, u progu transformacji było ich ponad 8000.

Nie oznacza to jednak, że prywatyzacja zaszła na tyle głęboko, że w gestii państwa pozostało tylko 18 przedsiębiorstw. Przeciwnie, jest ich znacznie więcej. Zarówno w języku potocznym jak i w badaniach i opracowaniach naukowych<sup>3</sup> właściwie nie traktuje się przedsiębiorstw państwowych (pp) tak wąsko. Jako pp określa się także jednoosobowe spółki skarbu państwa, czy przedsiębiorstwa z częściowym udziałem skarbu państwa. Musimy więc poszukać innej definicji.

Za cechę wyróżniającą „przedsiębiorstwa państwowe” przyjmuje się zwykle to, że należą do państwa. Jeszcze dobitniej widać to po brzmieniu bodaj najczęściej występującego w literaturze anglojęzycznego odpowiednika pp, czyli „state-owned enterprises” co dosłownie oznacza „przedsiębiorstwa należące do państwa”. Własność to możliwość niezależnego rozporządzania danym dobrem – jak pisze Roman Milewski, to „pewnego rodzaju stosunek pomiędzy osobą a rzeczą, który polega na wyłączności posiadania, użytkowania i rozporządzania tą rzeczą”<sup>4</sup>.

Sprawa komplikuje się, bo wiele współczesnych przedsiębiorstw ma mieszany kapitał – państwowo-prywatny, co oznacza, że należą one do państwa jedynie częściowo. Zwłaszcza w kontekście posiadania i użytkowania należałoby w takim razie uznać za państwowe te przedsiębiorstwa, które w stu procentach należą do skarbu państwa. Jednak żeby wyłącznie rozporządzać państwo (jak i każdy inny podmiot) nie musi być stuprocentowym udziałowcem. Wystarczą mu udziały większościowe, a nawet, w niektórych przypadkach mniejszościowe, gdy państwo z różnych przyczyn – przede wszystkim prawnych – ma faktyczne uprawnienia do podejmowania w pp kluczowych decyzji.

Takie podejście ma swoje odbicie w już istniejących definicjach. Jak wskazują Maciej Bałtowski i Grzegorz Kwiatkowski, „w celu oddzielenia przedsiębiorstw państwowych od prywatnych wydaje się właściwe wykorzystanie stosowanego często w nauce o zarządzaniu przedsiębiorstwem pojęcia kontroli korporacyjnej”<sup>5</sup>, którą John Farrar

---

<sup>3</sup> Zobacz: M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018 (rozdz. 2.2), P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska państwa...* (rozdz. 1.4.2.3), B. Totleben, K. Szarzec, A. Kardziejonek, *Rent-seeking by politicians in state-owned enterprises*, „*Ekonomia i Prawo*” 2019, No. 4.

<sup>4</sup> R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 42.

<sup>5</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, dz. cyt., s. 65.

definiuje jako „władzę (...) pozwalającą na wykorzystanie kontrolnego wpływu na zarząd lub politykę organizacji gospodarczej poprzez własność (...) lub w inny sposób”<sup>6</sup>. Narzędzia wpływania – takie jak złote akcje, zapisy w statutach preferując państwowego właściciela mniejszościowego, czy też kaskadowa własność spółek córek i wnuczek, będących współwłaścicielami danej spółki<sup>7</sup> mogą powodować, że państwo „lewaruje” swoją własność, dzięki czemu uzyskuje na spółkę większy wpływ niż wskazywałby na to udział w spółce. W efekcie może dochodzić do sytuacji, w której skarb państwa sprawuje faktyczną kontrolę nad taką spółką, jak np. PKN Orlen, choć do chwili jej połączenia z PGNiG był bezpośrednim właścicielem jedynie 31,1 proc., a przed wchłonięciem przez nią Lotosu raptem 27,5 proc. akcji.

Ponadto należy rozdzielić te podmioty, które zajmują się sprzedażą dóbr i usług na rynku od tych, które dostarczają dóbr i usług o charakterze niekomercyjnym (np. państwowe szpitale). Dlatego też przedsiębiorstwo państwowe definiuję, za M. Bałtowskim i G. Kwiatkowskim jako „podmiot gospodarczy, nad którym organy państwa sprawują kontrolę korporacyjną i który znaczną część przychodów uzyskuje ze sprzedaży dóbr i usług o charakterze rynkowym”<sup>8</sup>. W tym samym kierunku idą autorzy opracowania OECD, którzy piszą, że „przedsiębiorstwo państwowe to każdy podmiot prawny uznawany przez prawo krajowe za przedsiębiorstwo w którym centralny szczebel rządowy sprawuje własność i kontrolę”<sup>9</sup>. Tak będę też rozumiał pojęcie „przedsiębiorstwo państwowe” (pp) w niniejszej pracy.

Mam świadomość, że stosując kryterium kontroli korporacyjnej nie da się jednoznacznie określić „państwowości” danego przedsiębiorstwa na podstawie samej jego struktury własnościowej. O ile w oczywisty sposób zaliczają się do nich te przedsiębiorstwa, w których skarb państwa ma przynajmniej większościowe udziały, o tyle każdy przypadek, w którym skarb państwa jest udziałowcem mniejszościowym należy analizować odrębnie, biorąc pod uwagę jego regulacje wewnętrzne oraz otoczenie prawne. Jednak takie podejście pozwala nam lepiej zrozumieć istotę sytuacji własnościowej danego przedsiębiorstwa, biorąc pod uwagę to, kto realnie sprawuje nad nim władzę. Takie podejście także dobrze odpowiada celowi badawczemu niniejszej pracy, gdyż w Polsce występuje sytuacja, gdy w dużej grupie największych

---

<sup>6</sup> J. Farrar, *Corporate Governance Theories, Principles and Practice*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 42.

<sup>7</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, dz. cyt., s. 67.

<sup>8</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, dz. cyt., s. 70.

<sup>9</sup> OECD, *The size and sectoral distribution of state-owned enterprises*, OECD Publishing, Paris 2017, s. 11.

przedsiębiorstw faktycznie kontrolowanych przez państwo (i zwykle w mediach i publicystyce określanych jako „przedsiębiorstwa państwowe”) posiada ono jedynie mniejszościowe udziały właścicielskie. Można tu wymienić takie znane i powszechnie uznawane za „państwowe” przedsiębiorstwa, jak PKN Orlen, KGHM PM, Tauron, PZU, Pekao SA itp.

Problemy definicyjne przedsiębiorstw państwowych, dogłębnie analizowane w literaturze przedmiotu<sup>10</sup>, nie mają zasadniczego znaczenia w mojej analizie. Dlatego obok określenia „przedsiębiorstwa państwowe” w powyższej przedstawionym, szerokim rozumieniu, będę niekiedy używał wymiennie określeń „spółki państwowe”, „spółki skarbu państwa”, „spółki z udziałem skarbu państwa” lub „spółki zależne od państwa”. W każdym przypadku chodzi o podmioty gospodarcze, wobec których państwo lub inne zależne od niego podmioty sprawują faktyczną kontrolę korporacyjną.

W oficjalnym wykazie spółek z udziałem skarbu państwa (stan na 31.03.2022)<sup>11</sup> widnieją 153 spółki o stuprocentowym udziale skarbu państwa, 57 o udziale większościowym i dwie o udziale 50 proc. W kolejnych 219 państwo ma udziały mniejszościowe. Według najbardziej ostrożnych szacunków możemy więc powiedzieć, że mamy w Polsce ponad 212 przedsiębiorstw państwowych. Jest jednak oczywiste, że jest ich znacznie więcej, ponieważ w tej liczbie nie zawierają się ani spółki, nad którymi państwo sprawuje kontrolę korporacyjną mimo, iż utrzymuje w nich udziały mniejszościowe, ani spółki, nad którymi sprawuje kontrolę pośrednio, przez ich państwowe spółki-matki.

Szczególnie znaczącą rolę spółki państwowe odgrywają w grupie największych podmiotów gospodarczych w kraju. Z opracowania Macieja Bałtowskiego i Grzegorza Kwiatkowskiego wynika, że w 2018 roku wśród 100 największych polskich firm niefinansowych 20 było państwowych<sup>12</sup>. Odpowiadały one za 49,6 proc. przychodów operacyjnych w tej grupie przedsiębiorstw i posiadały aż 60,25 proc. aktywów ogółem całej Top 100. Wśród 20 największych polskich form koncentracja pp była jeszcze większa – w roku 2018 było ich aż 9, a ich przychody operacyjne stanowiły 67,9 proc. przychodów operacyjnych całej grupy Top 20.

---

<sup>10</sup> Zob. np.: M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, dz. cyt., s. 57-71.

<sup>11</sup> Wykaz spółek z udziałem Skarbu Państwa, [https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/38935/table?page=1&per\\_page=20&q=&sort=](https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/38935/table?page=1&per_page=20&q=&sort=) (dostęp 30.09.2022)

<sup>12</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Routledge, London-New York 2022, s. 176.

Kreacja właścicielskiej renty politycznej jest efektem prowadzenia polityki właścicielskiej przez państwo. Jest to, jak definiuje ją Piotr Kozarzewski, dziedziną polityki gospodarczej, dotycząca wykonywania przez państwo lub podmioty od niego zależne pełnej wiązki uprawnień właścicielskich (posiadanie, korzystanie oraz rozporządzanie, w tym zbycie i nabycie własności)<sup>13</sup>. Kozarzewski dzieli politykę właścicielską państwa na dwie części: politykę przekształceń własnościowych i politykę nadzoru korporacyjnego.

### **3.1.2. Tło historyczne na świecie**

Obszerne omówienie historii ingerencji państwa w gospodarce i wynikającej z tego kreacji renty politycznej było przedmiotem rozdziału 2, toteż tutaj ograniczę się do opisanie historii sektora publicznego (przedsiębiorstw państwowych) w bardzo skróconej formie. Przykłady państwowej aktywności gospodarczej można znaleźć m.in. w starożytnym Rzymie czy Egipcie, przy czym, jak pisałem w rozdziale 2, mamy tam, poniekąd, do czynienia z prewłasnością państwową, ponieważ do czasu rozdzielenia własności państwa i własności władcy stanowiły one jedno. Także w średniowieczu państwo zajmowało się działalnością gospodarczą w niewielkim zakresie. Również wtedy nierzadko trudno jest mówić o rozdzieleniu działalności władcy od działalności państwa jako takiego. Jednak jeśli, upraszczając, możemy jedno i drugie sprowadzić do państwowej działalności gospodarczej, to z pewnością domeny królewskie w poszczególnych krajach, takich jak Wielka Brytania, Francja, Austria, czy Polska (u nas zwane królewszczynami) można uznać za własność państwową. Przynosiły one monarchii dochód m.in. z rolnictwa, kopalnictwa czy gospodarki leśnej.

Współczesna historia przedsiębiorstw państwowych rozpoczyna się w XIX wieku, wraz z pojawieniem się w gospodarce przedsiębiorstw w dzisiejszym rozumieniu. Zgodnie z podziałem Giuseppe Bognettiego<sup>14</sup> można w rozwoju przedsiębiorstw państwowych w nowożytności wydzielić historycznie cztery etapy, które krótko przedstawiam poniżej<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska państwa w okresie transformacji systemowej. Próba syntezy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019, s. 21

<sup>14</sup> G. Bognetti, *History of Western State-Owned Enterprises. From the Industrial Revolution to the age of globalisation*, w: *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, L. Bernier, M. Florio, P. Bance (red.), Routledge, New York-London 2018, s. 26.

<sup>15</sup> Historię przedsiębiorstw państwowych od połowy XIX w do chwili obecnej przedstawiają dość szczegółowo M. Bałtowski i G. Kwiatkowski, *State-owned...* (rozdz. 2).

### 3.1.2.1. Okres od połowy XIX wieku do 1918 roku

W tym okresie państwo odgrywało niewielką, ale rosnącą rolę w gospodarce. W większości krajów zachodnich tworzyło przedsiębiorstwa państwowe zajmujące się telekomunikacją (początkowo telegrafem i telefonią), a także w coraz większym stopniu dostarczaniem wody i elektryczności (tymi obowiązkami dzieląc się z samorządami). Pewne różnice widać na przykładzie kolei. O ile np. w Wielkiej Brytanii, Francji czy USA były one od początku prywatne, to zjednoczone po 1871 roku Niemcy, Włochy czy Kanada weszły w tę branżę, tworząc własne, państwowe przedsiębiorstwa kolejowe. Były też kraje, jak np. Rosja, których rządy przejmowały – za pomocą zarówno wykupów, jak i metod przymusowych – przedsiębiorstwa kolejowe z rąk prywatnych.

Decydenci polityczni kierowali się w tym zakresie chęcią zapewnienia bezpieczeństwa (stąd istotna była dla nich kwestia np. komunikacji) a także zapewniania podstawowych usług publicznych. Przykładowo, we Włoszech i w Niemczech chciano przyspieszyć proces integracji poszczególnych części nowo utworzonych państw. Z kolei w przypadku Kanady Bognetti zwraca uwagę na słabość kapitałową sektora prywatnego, który nie był zainteresowany angażowaniem się w tego typu inwestycje<sup>16</sup>.

### 3.1.2.2. Okres do wybuchu II wojny światowej

To czas, kiedy państwa w coraz większym stopniu wchodziły w działalność gospodarczą. Po pierwsze, starały się w ten sposób odpowiadać na problemy przedsiębiorstw prywatnych nadwyrężonych przez długotrwałą wojnę, a także odpowiadać na pojawiające się w tym czasie kryzysy gospodarcze. Po drugie, dwudziestolecie międzywojenne to okres sukcesów doktryn autorytarnych i totalitarnych, z faszyzmem i komunizmem na czele, których ideologiczne podejście do kapitalizmu i własności prywatnej środków produkcji skutkowało w praktyce także podporządkowaniem przedsiębiorstw władzy państwowej.

Szczególnie wyraźne było to we Włoszech, gdzie faszystowski rząd założył Istituto per la Ricostruzione Industriali (IRI), który w 1933 roku przejął udziały w największych włoskich bankach, w efekcie czego stał się także właścicielem udziałów w firmach w licznych sektorach, od przemysłu stalowego po chemiczny. W efekcie w 1934 roku państwo stało się właścicielem prawie połowy kapitału we Włoszech<sup>17</sup>. IRI odegrało

---

<sup>16</sup> G. Bognetti, dz. cyt., s. 30.

<sup>17</sup> H. James, K. H. O'Rourke, Italy and the First Age of Globalisation, 1861-1940, w: G. Toniolo, ed., The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 59.



sporą rolę także we włoskiej gospodarce po II wojnie światowej i istniało do 2002 roku.

Jeszcze głębsze przemiany przyniosła polityka gospodarcza w Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich. Ideologicznie motywowany rząd komunistyczny wyznaczył nowy paradygmat tzw. realnego socjalizmu, czyli gospodarki opartej na państwowej własności środków produkcji, w którym rolę przewodnią odgrywały przedsiębiorstwa państwowe. Kopiowany był on po II wojnie światowej i wprowadzany przy różnych modyfikacjach w licznych krajach Świata, od Chin, przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej (w tym w Polsce) po Kubę.

### 3.1.2.3. Okres od końca II wojny światowej do końca lat 70. XX wieku

Wzrost znaczenia przedsiębiorstw państwowych w gospodarce światowej po II wojnie światowej nastąpił z kilku przyczyn. Po pierwsze, liczne kraje w Europie i na innych kontynentach zaczęły przyjmować ideologię komunistyczną i wiązać się sojuszniczo z ZSRS, co powodowało także realizację ideologicznych zasad realnego socjalizmu w gospodarce. Po drugie, wiele krajów postkolonialnych weszło w naturalny sposób na ścieżkę nacjonalizacji przedsiębiorstw, przejmując na własność publiczną przedsiębiorstwa wcześniej będące własnością administracji kolonialnej. Po trzecie, także w świecie zachodnim różne kraje stawiały na przedsiębiorstwa państwowe. Wiązało się to z realizacją odbudowy gospodarek po II wojnie światowej, wyborze bardziej interwencjonistycznego modelu rozwojowego oraz kształtowaniem się współczesnych państw dobrobytu, co pociągało za sobą także zwiększenie obowiązków, jakie brało na siebie państwo. Część nacjonalizacji (np. firmy Renault we Francji) było karą dla ich właścicieli za kolaborację z nazistami.

I tak np. Wielka Brytania realizowała już krótko po wojnie plan nacjonalizacji Banku Anglii, ale także licznych wielkich przedsiębiorstw z najważniejszych wówczas branż, jak kolej, górnictwo węglowe czy przemysł stalowy. Podobną drogę powiększania zasobu państwowych przedsiębiorstw przeszła Francja, a Włochy utrzymały bardzo znaczący sektor państwowy z czasów przedwojennych.

### 3.1.2.4. Okres od lat 80. XX wieku do współczesności

Lata 70. XX wieku to czas spadku poparcia dla wcześniejszej interwencyjnej polityki gospodarczej. Stagflacja, na którą dotychczasowy keynesowski paradygmat nie potrafił znaleźć odpowiedzi, sprzyjała wprowadzaniu polityki gospodarczej stawiającej na deregulację i deetatyzację. W efekcie w licznych państwach dochodziło do masowych

prywatyzacji. Najpierw tyczyło się to państw ugruntowanej gospodarce rynkowej (np. Wielkiej Brytanii polityka tchatheryzmu, w Stanach Zjednoczonych reaganomika), później także państw, które od lat 90. XX wieku wychodziły z realnego socjalizmu i traktowały prywatyzację jako jeden z elementów transformacji systemowo-gospodarczej.

Obecnie znajdujemy się w kolejnym etapie ewolucji przedsiębiorstw państwowych na świecie, który rozpoczął się w I dekadzie XXI wieku, szczególnie po kryzysie finansowym lat 2008-2009. Charakteryzuje się on przede wszystkim stawianiem na pełnienie przez pp coraz szerszej palety funkcji. W trakcie kryzysu liczne rządy dokonywały zakupów ratunkowych upadających firm, czy to finansowych czy produkcyjnych. Z kolei w trakcie pandemii COVID-19 wyraźny był udział przedsiębiorstw państwowych w zwalczaniu zagrożenia. Państwa autorytarne (np. Rosja czy Chiny) w większym stopniu niż do tej pory używały ich jako narzędzi swojej polityki zagranicznej. Zwłaszcza w państwach mniejszych, np. postkomunistycznych, rosło znaczenie pp w gospodarkach krajowych, tak że coraz częściej mówiło się o rozwoju kapitalizmu państwowego<sup>18</sup>.

W debatach ekonomicznych ostatnich lat obecna jest także teza o „powrocie państwa”<sup>19</sup>. Jednak jeśli, to można mówić o nim tylko w ograniczonym zakresie. Badania empiryczne wskazują wręcz na cofanie się udziału pp w gospodarkach poszczególnych państw, zarówno w grupie państw rozwiniętych, jak i rozwijających się<sup>20</sup>. Co prawda istnieją badania, z których wynika, że udział pp w globalnej gospodarce zwiększa się<sup>21</sup>, ale jest to niemal wyłącznie efekt rosnącego znaczenia sektora państwowego w Chinach<sup>22</sup>. Stąd możemy wysnuwać wniosek, że sektor państwowy obarczany jest coraz większą ilością obowiązków, jednocześnie, poza wyjątkowymi przykładami państw, w których rozwija się kapitalizm państwowy, nie ma rosnącego udziału w gospodarce. Biorąc jednak pod uwagę, że tematem niniejszej pracy jest gospodarka polska, w której niewątpliwie rośnie znaczenie przedsiębiorstw państwowych, można stwierdzić, że w naszym kraju możemy zaobserwować „powrót państwa”.

---

<sup>18</sup> Patrz: M. Wright, G.T. Wood, A. Cuervo-Cazurra i in. (red.), *Oxford Handbook on State Capitalism and the Firm*, Oxford University Press, 2022, Oxford (rozdz. 1); M. Bałtowski, Kwiatkowski G., *State-Owned Enterprises...* (rozdz. 2.6).

<sup>19</sup> EBRD, *The State Strikes Back. Transition Report 2020-2021*, London 2021.

<sup>20</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, dz. cyt.

<sup>21</sup> G. Kwiatkowski, M. Gołębiowska, J. Mroczek, How much of the world economy is state-owned? Analysis based on the 2005–20 Fortune Global 500 lists, “*Annals of Public and Cooperative Economics*” 2022 (Early View).

<sup>22</sup> N.L. Lardy, *The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?*, PIIE, Washington, DC, 2019 (rozdz. 3).

### 3.1.3. Funkcje przedsiębiorstw państwowych

Role, jakie przedsiębiorstwa państwowe pełnią w gospodarce i polityce, są pochodną wartości, jakimi kierują się decydenci polityczni. Szczególnie widoczne jest to na styku regulacji, bezpośredniej działalności, a także zakresu sfer, w jakich państwo ma być aktywne. W XIX wieku w tych sferach, w których decydenci uważali, iż są one domeną państwa, dominowała, poza pewnymi wyjątkami, logika regulacyjna – przedsiębiorstwa prywatne miały działać w ramach reguł ustanowionych przez państwo. Z biegiem czasu liczba tych obszarów zaczynała się powiększać, by wyhamować i cofnąć się pod koniec XX wieku, ustępując miejsca regułom rynkowym.

Mówiąc o funkcjach przedsiębiorstw państwowych mam na myśli rodzaje zadań, jakie wyznaczają im decydenci polityczni. Te zadania nie zawsze są formalnie określone. Ponadto nie zawsze są oficjalne, a wręcz pp mogą pełnić także takie role, którym im otwarcie nie przydzielono. Z badania, jakie przeprowadziła Christine J. Richmond i inni wynika, że przedstawiciele rządów wśród celów działalności pp w państwach Europy Środkowo-Wschodniej widzą najczęściej dostarczanie specyficznych publicznych dóbr i usług (ok. 90 proc.), wspieranie narodowego interesu gospodarczego i strategicznego (ok. 80 proc.), zaś na dalszych miejscach znalazły się (poniżej 40 proc.) przeprowadzanie operacji biznesowych w sytuacji monopolu naturalnego, utrzymanie własności państwowej przedsiębiorstw, wspieranie celów społecznych lub tworzenie monopolu państwowego tam, gdzie regulacja rynku wydaje się nieefektywna.<sup>23</sup>

Także naukowcy rekonstruujący rzeczywistość na podstawie działań polityków widzą różne funkcje, jakie pełnią przedsiębiorstwa państwowe. Analizując różne prace na ten temat funkcje te można podzielić na sześć grup. Omawiam je krótko w kolejnych podpunktach.

#### 3.1.3.1. Likwidowanie niedomagań rynków

Rynek nie zawsze jest efektywny, stąd usunięcie jego niedomagań (*market failures*) wymaga ingerencji państwa. Może to być np. sytuacja monopolu naturalnego – zwolennicy aktywności państwa w takiej sytuacji argumentują, że operowanie na tym polu publicznego przedsiębiorstwa będzie bardziej korzystne społecznie, gdyż łatwiej jest w takim przypadku ograniczać ekonomiczną rentę monopolistyczną lub też przeznaczać

---

<sup>23</sup> C.J. Richmond, D. Benedek, E. Cabezon i in., Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, "European Departmental Paper" 2019, Series 19/11, International Monetary Fund, Washington, DC, s. 14.

ją na potrzeby społeczne. Przykładami mogą być np. usługi dostarczania wody lub elektryczności<sup>24</sup>. Ingerencjami tego typu mogą być zarówno państwowe regulacje, jak i tworzenie przedsiębiorstw o kapitale państwowym, które będą się nimi zajmowały.

Innym niedomaganiem rynku może być asymetria informacji – w takiej sytuacji zwolennicy państwowej aktywności argumentują, że przykładowo państwowe banki lub fundusze rozwoju mogą wziąć na siebie ryzyko udzielenia kredytu lub zainwestowania w przedsięwzięcie, które dla prywatnego inwestora mogłoby okazać się zbyt ryzykowne<sup>25</sup>. Pp mogą także działać w dziedzinach, w których istnieje ryzyko negatywnych efektów zewnętrznych, jak np. wydobywanie niebezpiecznych surowców (np. uranu) czy w energetyce atomowej<sup>26</sup>. Talis J. Putninš pisze, iż „wykorzystanie pp powinno być ograniczone do przypadków, w których występuje niedomaganie rynku, gdy wykorzystanie mniej inwazyjnych form interwencji, takich jak regulacje, podatki, subsydia lub zatrudnienie sektora prywatnego jest nieefektywne lub niemożliwe, a także gdy strata dobrobytu wynikająca z niedomagania rynku przeważa nad kosztami, zniekształceniami i nieefektywnością przedsiębiorstw państwowych”<sup>27</sup>.

### 3.1.3.2. Dostarczanie specyficznych dóbr i usług publicznych

Jest to jedna z najwcześniejszych, tradycyjnych funkcji pp. Dostarczają one wodę czy budują infrastrukturę w zasadzie od czasów starożytności. Funkcja ta opiera się na założeniu, że dobra wspólne są na tyle specyficzne, że trudno je – bez straty społecznej i popadnięcia w tzw. przekleństwo wspólnego pastwiska – dostarczać poprzez rynek. Zakres owych dóbr jest dość szeroki: od infrastruktury transportowej przez wodno-kanalizacyjną, ochronę zdrowia, energetykę, po nawet bezpieczeństwo żywnościowe. Trzeba zaznaczyć, że zakres owych specyficznych dóbr i usług o charakterze publicznym sukcesywnie się powiększa w ciągu ostatnich 100-150 lat.

### 3.1.3.3. Funkcja fiskalna

Wszelkie przedsiębiorstwa mogą i powinny być źródłem zysku dla swoich udziałowców. W odniesieniu do pp oznacza to, że państwo otrzymuje wymierne korzyści z ich działalności. W ich ramach przedsiębiorstwa państwowe wypracowują zysk i przekazują

---

<sup>24</sup> T.J. Putninš, *Economics of State-Owned Enterprises*, “International Journal of Public Administration” 2015, Vol. 38, No. 11.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> M. Sorrentino, *SOEs and the public mission*, in: *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, L. Bernier, M. Florio, P. Bance (red.), Routledge, New York-London 2018, s. 75.

<sup>27</sup> T.J. Putninš, dz. cyt.

jego część do budżetu w formie dywidend. Taką funkcję<sup>28</sup> pełnić mogą jednak tylko te przedsiębiorstwa, których działalność jest nastawiona na zysk – pełnienie innych funkcji, zwłaszcza o charakterze społecznym (np. dostarczanie dóbr publicznych) umniejsza zysk a w konsekwencji także wpływy do budżetu. Cel fiskalny może dyktować np. politykę fuzji i przejmowania innych spółek przez pp<sup>29</sup>. Jak wskazuje Putnins, przedsiębiorstwa państwowe mogą także odgrywać rolę stabilizującą w cyklu koniunkturalnym, inwestując więcej w trakcie recesji i mniej w trakcie gospodarczego boomu<sup>30</sup>.

#### 3.1.3.4. Realizacja strategicznych celów państwa

To bardzo szeroka kategoria, mieszcząca się w granicach „racji stanu”. W świetle tego postulatu pp mają brać udział w zapewnianiu państwu zwłaszcza bezpieczeństwa (wojskowego, energetycznego etc.), ale także projekcji siły (zarówno twardej, jak i miękkiej<sup>31</sup>). W praktyce zakres „strategiczności” jest mocno subiektywny i może być zarysowany bardzo szeroko. Przykładowo ma to miejsce w Polsce, gdzie ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym wylicza aż 23 branże o „istotnym znaczeniu dla gospodarki”, w tym np. działalność związaną z obsługą rynku nieruchomości czy produkcją artykułów spożywczych<sup>32</sup>.

#### 3.1.3.5. Funkcja zewnętrzna

To sytuacja, w której przedsiębiorstwo państwowe funkcjonuje poza granicami kraju pochodzenia<sup>33</sup>. Celem może być np. typowa dla każdej firmy, dla której rynek wewnętrzny staje się zbyt „ciasny”, ekspansja zewnętrzna w celu powiększenia swoich możliwości (taki cel wydaje się mieć np. wydobywanie miedzi przez KGHM w Chile, USA czy Kanadzie). Innym celem może być wprzęgnięcie przedsiębiorstw państwowych w realizowanie polityki zagranicznej państwa pochodzenia. Dotyczy to przede wszystkim pp z państw o charakterze mocarstw lub mocarstw regionalnych, a przykładem może być aktywność rosyjskich firm na rynku paliwowym lub ekspansja zagraniczna chińskich pp w Afryce Wschodniej czy Europie.

---

<sup>28</sup> OECD, Corporate governance of state-owned enterprises, OECD, Paris 2005.

<sup>29</sup> M. Florio, M. Ferraris, and D. Vandone, Motives of mergers and acquisitions by state-owned enterprises: A taxonomy and international evidence, “International Journal of Public Sector Management” 2018, Vol. 31, No. 2.

<sup>30</sup> T.J. Putnins, dz. cyt.

<sup>31</sup> G. Levesque, China’s Evolving Economic Statecraft, „The Diplomat”, 12.04.2017. <https://thediplomat.com/2017/04/chinas-evolving-economic-statecraft/> (dostęp 5.11.2020).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. 2016, poz. 2259.

<sup>33</sup> K. Szarzec, W. Nowara, B. Tottleben, State-owned enterprises as foreign direct investors: insights from EU countries, “Post-Communist Economies” 2021, Vol 33, No. 5.

### 3.1.3.6. Wspieranie wzrostu gospodarczego

Przedsiębiorstwa państwowe wykorzystuje się także do wspierania rozwoju gospodarczego, zwłaszcza tam, gdzie brakuje kapitału prywatnego do działalności na szerszą skalę. Badacze wskazują, że aktywność państwa w gospodarce może ułatwić duże inwestycje czy inwestowanie w innowacje technologiczne w sytuacjach, które inwestorzy prywatni uważają za zbyt ryzykowne<sup>34</sup>.

Powyższej przedstawiony w skrótovej formie katalog funkcji przedsiębiorstw państwowych dotyczy sytuacji idealnej i działania pp w dobrej wierze. Nie uwzględnia funkcji (zazwyczaj ukrytej i nieoficjalnej), jaka często związana jest z pp, czyli kreacji właścicielskiej renty politycznej. Zagadnienie to analizuję szczegółowo w dalszej części pracy.

### 3.1.4. Socjalistyczne korzenie współczesnych polskich przedsiębiorstw państwowych

Aby zrozumieć, jak kształtuje się właścicielska renta polityczna we współczesnej Polsce należy brać pod uwagę fakt, że struktura własnościowa w polskiej gospodarce, charakteryzująca się wysokim udziałem przedsiębiorstw państwowych, ukształtowała się w zależności od ścieżki rozwojowej wytyczonej we wcześniejszych epokach, bezpośrednio zaś w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Można tu więc mówić o klasycznym przypadku *path dependence*, czyli zależności od ścieżki.

Źródła polskich przedsiębiorstw państwowych są w przeważającej mierze zupełnie inne niż zachodnich. Polski współczesny system gospodarczy to efekt przemian realnego socjalizmu i transformacji postsocjalistycznej. Jak już pisałem, poprzedni system opierał się na centralnym planowaniu i społecznej (czyli *de facto* państwowej) własności środków produkcji. Była ona doktrynalnym imperatywem systemu, do tego stopnia, iż właściwie nie używało się pojęcia własności prywatnej dla określenia tej części gospodarki, która nie należała do państwa. Określano ją jako gospodarkę nieuspołecznioną, z kolei w odniesieniu do rolnictwa mówiono o gospodarstwach indywidualnych.

Wpływ tego zjawiska na kreację renty politycznej w PRL ogółem opisałem w punkcie 2.6.3.2. Jednak tamta sytuacja miała duże znaczenie także dla kształtu, jaki właścicielska renta polityczna przyjęła w Polsce po 1989 roku. Instytucje III RP w dużym stopniu rozwijały się w zależności od ścieżki rozwojowej wytyczonej przez poprzedni system.

---

<sup>34</sup> H. Qi, D.M. Kotz, The Impact of State-Owned Enterprises on Chinas Economic Growth, "Review of Radical Political Economics" 2019, Vol. 52, No. 1.

Stąd w niniejszym punkcie przedstawię trzy najważniejsze cechy gospodarki uspołecznionej w PRL, które wpłynęły na duży udział pp w gospodarce III RP, a w konsekwencji miały znaczący wpływ na ukształtowanie się właścicielskiej renty politycznej po 1989 roku.

#### 3.1.4.1. Rozmiar gospodarki uspołecznionej

W PRL docelowo wszystkie przedsiębiorstwa miały być uspołecznione, istnienie przedsiębiorstw prywatnych jedynie tolerowano i to wyłącznie w odniesieniu do małych i bardzo małych podmiotów. Największe przedsiębiorstwa uspołecznione należały do czterech branż: spożywczej, przemysłowej, hutniczej i paliwowej.

Gdy spojrzymy na efekty zmiany właścicielskiej od strony liczby sprywatyzowanych przedsiębiorstw okaże się, że w gestii państwa pozostała zdecydowana mniejszość z ponad 8 tys. pp istniejących na początku 1990 roku. Jednocześnie sama liczba może wprowadzać w błąd, ponieważ państwo niezbyt chętnie wyzbywało się największych przedsiębiorstw. Z mojej analizy wynika, że spośród największych dwudziestu przedsiębiorstw przemysłowych z 1989 roku państwowe – w rozumieniu wcześniej podanej definicji – do 2022 pozostało osiem: Petrochemia Płock (dziś pod nazwą PKN Orlen), KGHM Polska Miedź S.A., Rafineria Gdańska (Lotos – obecnie połączony z Orlenem), Huta Stalowa Wola, Siarkopol, Zakłady Azotowe w Tarnowie (obecnie w ramach Grupy Azoty S.A.), a także Huta Metali Nieżelaznych i Byd-Meat (w upadłości). Te firmy osiągały w 1989 roku ok. 1/3 przychodów pierwszej dwudziestki największych firm istniejących w Polsce (wszystkie były państwowe). A nie biorę tu pod uwagę przedsiębiorstw finansowych, takich jak banki czy firmy ubezpieczeniowe, producentów energii czy mocno podówczas rozdrobnionych firm górniczych, które do dziś pozostały głównie państwowe. Można więc powiedzieć, że o ile państwo sprywatyzowało w pełni bądź zlikwidowało dziewięćdziesiąt kilka procent swoich przedsiębiorstw, to wyzbyło się swojej władzy jedynie nad nieco ponad połową spośród dwudziestu swoich największych firm, które do niego należały w punkcie startu.

Rozmiar sektora państwowego przekładał się po 1989 roku dwojako na kreację renty politycznej. Po pierwsze, mogła być ona wytwarzana na etapie prywatyzacji, jako wynik procedur prywatyzacyjnych. Jednocześnie z biegiem czasu okazało się, że pozostawienie przedsiębiorstw w domenie państwa zwiększało możliwość czerpania renty zwrotnej przez samych polityków i obozy władzy, z którymi byli związani. Dlatego choć większość pp została po 1989 roku sprywatyzowana, to jednak nadal Polska pozostaje

jednym z najbardziej zetatyzowanych państw w Europie.

#### 3.1.4.2. Miejsce „zakładów pracy” w gospodarce socjalistycznej

Cechą gospodarki PRL nie było jedynie wysokie nasycenie sektorem państwowym. Była to także gospodarka, w której ów sektor odgrywał specyficzną rolę, radykalnie różną od roli jaką przedsiębiorstwa pełnią w gospodarce kapitalistycznej. W świetle doktryny jednolitej gospodarki państwowej miały one realizować politykę gospodarczą w ramach planu centralnego. Pełniąc tę funkcję nie podlegały rynkowej weryfikacji i mogły liczyć na miękkie ograniczenia budżetowe, czyli na wsparcie od państwa niezależnie od swojej kondycji rynkowej. Określane kodeksowo mianem „zakładów pracy” pełniły zresztą funkcje nie tylko gospodarcze, ale także np. socjalne, mieszkaniowe; organizowały też życie kulturalne pracowników. Korzyści te miały poniekąd charakter właścicielskiej renty politycznej, bo oznaczały przywileje dla wybranych grup. Była to renta interesariuszy, materialna, bezpośrednia i partykularna.

Po 1989 roku, wraz ze zmianą systemu gospodarczego, funkcje te stopniowo zanikały. Zdecydowaną większość przedsiębiorstw przekształcono w spółki prawa handlowego. Oznaczało to, że ponoszą one odpowiedzialność przed swoimi właścicielami. Spuścizną PRL w tym zakresie jest założenie, iż przedsiębiorstwa państwowe mają zasadniczo inne cele niż gospodarcze. Do dziś przetrwało zwłaszcza założenie dotyczące zapewniania obywatelom zatrudnienia, a także powszechna świadomość uzyskiwania różnych dodatkowych korzyści z pracy w przedsiębiorstwach państwowych

#### 3.1.4.3. Forma nadzoru nad przedsiębiorstwami

Do 1981 roku przedsiębiorstwami państwowymi kierowali dyrektorzy powoływani przez organy zwierzchnie na zasadzie nomenklatury. Jednak na fali karnawału „Solidarności” komunistyczny sejm uchwalił we wrześniu dwie ustawy – o przedsiębiorstwach państwowych oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego – które zasadniczo zmieniły sytuację w tym zakresie. Wprowadzono organy, które z grubsza odpowiadały tym funkcjonującym w spółkach prywatnych: dyrektora (odpowiednik zarządu), rady pracowniczej (odpowiednik rady nadzorczej) oraz ogólnego zgromadzenia pracowników (odpowiednik walnego zgromadzenia akcjonariuszy)<sup>35</sup>. Od tej chwili przedsiębiorstwo socjalistyczne miało być samodzielne, samorządne i samofinansujące się. *De iure* oznaczało to oderwanie przedsiębiorstw od budżetu państwa i wyjęcie ich

---

<sup>35</sup> P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska...*, s. 59.



spod wszechwładzy planu. O funkcjonowaniu zakładu decydować mieli *de facto* pracownicy (poprzez ogólne zgromadzenie pracowników), zaś rola tzw. organu założycielskiego, czyli państwa, sprowadzała się do realizacji uprawnień kontrolnych i częściowo nadzorczych. Ustawa umożliwiała także likwidację przedsiębiorstwa z powodów ekonomicznych, co było rewolucją w stosunku do wcześniejszych rozwiązań.

Trudno powiedzieć, na ile ustawa ta została uchwalona rzeczywiście z chęcią jej realizacji, na ile zaś była to zasłona dymna dla zmylenia syndykalizujących działaczy „Solidarności”, zaciągnięta przez władze szykujące się do wprowadzenia stanu wojennego. Za pierwszą hipotezą przemawia fakt, iż w 1982 – czyli już pod reżimem stanu wojennego – uchwalono ustawę o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, która przyznawała pp względną autonomię przy dysponowaniu zyskami i innymi środkami finansowymi. Z drugiej strony po 13 grudnia 1981 roku do przedsiębiorstw weszli wojskowi komisarze, samorząd pracowniczy był coraz mocniej ograniczany, a rola rad pracowniczych sprowadzana coraz bardziej do pilnowania bezpieczeństwa i higieny pracy.

Niemniej ustanowiony w 1981 roku ustrój przedsiębiorstw państwowych pozostał w ogólnym zrębie nienaruszony do czasu przemian. Miało to zasadnicze znaczenie dla późniejszego kształtu prywatyzacji, a także kreacji renty właścicielskiej. Efektem tego było m.in. wybranie ścieżki prywatyzacji tzw. leasingowej (sprzedawanie akcji samym pracownikom i menedżmentowi) jako kluczowej dla przemian własnościowych, branie pod uwagę głosu pracowników przy wszelkich procesach prywatyzacyjnych, zaś w przedsiębiorstwach pozostałych w gestii państwa uczynienie pracowników jednymi z głównych beneficjentów właścicielskiej renty politycznej.

### **3.2. Przedsiębiorstwa państwowe jako źródła renty politycznej – ewolucja w okresie transformacji**

Niniejszy podrozdział ukazuje przejawy właścicielskiej renty politycznej po 1989 roku jako efekt zależności od ścieżki rozwojowej wyznaczonej w okresie realnego socjalizmu. Dzielę ten podrozdział na trzy podokresy: 1989-2007, 2007-2015 oraz po 2015 roku.

#### **3.2.1. Okres do roku 2007**

##### **3.2.1.1. Nowi-starzy beneficjenci właścicielskiej renty politycznej**

Renta właścicielska po 1989 roku nie była w punkcie wyjścia efektem pogoni za rentą. W Polsce po 1989 roku nie tworzą, co do zasady, nowych źródeł renty właścicielskiej,

a raczej utrzymywano bądź przekształcano stare. Renta właścicielska po 1989 była więc raczej efektem chęci utrzymania renty politycznej przez jej beneficjentów z minionego okresu (partie komunistyczna i satelickie oraz – w przypadku PZPR/SdRP i ZSL/PSL – ich prawni następcy, nomenklatura partyjna, pracownicy, zwłaszcza wybranych branż) bądź przechwycenia jej przez nowych beneficjentów.

Nie znaczy to, że dotychczasowi beneficjenci byli z założenia przeciwni zmianie systemu gospodarczego, która siłą rzeczy musiała wpłynąć także na zakres i kierunek strumienia renty. Z ich punktu widzenia zmiana systemu służyła bardziej efektywnemu czerpaniu właścicielskiej renty politycznej, tworzyła nowe obszary generowania renty. I rzeczywiście, okazało się, że także po transformacji pozostali oni głównymi beneficjentami właścicielskiej renty politycznej, choć zmieniły się metody jej kreacji i czerpania. Także poszczególni beneficjenci przeszli transformację. Funkcjonalne miejsce monopartii jako beneficjenta renty reprodukcji władzy i renty zwrotnej przyjęły zmieniające się u władzy partie polityczne. Stara nomenklatura partyjna zdobywała korzyści przede wszystkim w pierwszym okresie. Później zastąpili ją zmieniający się na stanowiskach nominaci partii rządzących. Po 1989 roku wzrosło znaczenie związków zawodowych jako reprezentacji zorganizowanych interesów pracowników pp.

### 3.2.1.2. Zmiana własnościowa a kreacja właścicielskiej renty politycznej

Jednak transformacja gospodarcza nie działa się oczywiście jedynie w interesie dotychczasowych beneficjentów właścicielskiej renty politycznej, choć nie było to bez znaczenia. Z naszego punktu widzenia istotna była zmiana własnościowa w sektorze publicznym. Odwołując się do podziałów zaprezentowanych przez P. Kozarzewskiego można powiedzieć, że polityka nadzoru korporacyjnego jest, niezależnie od rozmiarów sektora państwowego, prowadzona permanentnie. Z kolei polityka przekształceń własnościowych prowadzona jest dorywczo, w zależności od aktualnych potrzeb. Na początku odchodzenia od realnego socjalizmu potrzeby te były tak wielkie, że nastąpiła wyjątkowa sytuacja: przekształcenia własnościowe zdominowały, na krótki czas, politykę nadzoru właścicielskiego.

Maciej Bałtowski i Piotr Kozarzewski dzielą cele zmiany własnościowej na trzy grupy: cele podstawowe, dodatkowe i ukryte<sup>36</sup>. Podstawowym celem (zgodnie z teorią regulacji opartej na interesie publicznym) było wprowadzenie w Polsce nowego systemu

---

<sup>36</sup> M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, PWE, Warszawa 2014, s. 106.

gospodarczego, czego narzędziem była m.in. zmiana struktury własnościowej oraz zmiana funkcji państwa. Dodatkowo prywatyzacja spełniała także takie cele, jak zwiększenie wpływów do budżetu, stworzenie bazy właścicielskiej dla poparcia nowego systemu politycznego czy rozwój rynku kapitałowego. Jednocześnie (to już zgodnie z teorią regulacji opartej na interesie prywatnym) różne jednostki i grupy dążyły poprzez przekształcenia własnościowe do uzyskiwania także własnych korzyści. Cele te – zarówno zubożne, jak i w złej wierze – nierzadko wchodziły ze sobą w konflikt.

Z punktu widzenia interesu społecznego prywatyzacja miała na celu zmniejszenie zakresu kreacji właścicielskiej renty politycznej. Z tej perspektywy sam fakt przekształceń własnościowych nie kreował renty politycznej. Jednocześnie przyjęcie różnych ścieżek prywatyzacyjnych mogło kreować rentę poprzez arbitralny dobór nabywców poszczególnych przedsiębiorstw lub ich nieekwiwalentny transfer. Najbardziej neutralne z punktu widzenia kreacji renty politycznej były te metody prywatyzacji, które zakładałyby jej powszechność bądź możliwie komercyjne zbywanie majątku państwowego. Oznaczałoby to bowiem, w pierwszym przypadku, zamianę własności publicznej rozumianej jako „wspólna” na swoisty akcjonariat obywatelski, a więc nadal własność „wspólną”. W drugim przypadku sprzedaż tejże „wspólnej” własności, z której wpływy trafiałyby do również „wspólnego” budżetu. Tego typu rozwiązania spełniłyby z pewnością część celów zmiany własnościowej, zwłaszcza, podstawowy – zmianę struktury własnościowej, jak i fiskalny.

Z drugiej strony ze społeczno-politycznego punktu widzenia nie można powiedzieć, że jedynie te cele były ważne. Stosowanie tych form prywatyzacji na powszechną skalę mogłoby być bowiem szkodliwe dla realizacji innych celów. Dlatego też znacznie częściej wybierano inne metody prywatyzacji. Można zakładać, że wybór mniej efektywnej metody prywatyzacji był płaceniem dotychczasowym beneficjentom właścicielskiej renty politycznej swoistej ceny za przyzwolenie na realizację innych celów zmiany własnościowej.

Jednocześnie proces zmiany własnościowej rozpoczął się, jeszcze pod koniec realnego socjalizmu, od działań, które miały wybitnie rentotwórczy charakter. Prawodawstwo z końca lat 80. XX wieku umożliwiała dyrekcji przedsiębiorstw państwowych tworzenie spółdzielni i spółek, które miały obsługiwać istniejące przedsiębiorstwa państwowe. W praktyce jednak był to wehikuł do tzw. uwłaszczenia nomenklatury, czyli wyprowadzania majątku przedsiębiorstw do ich zarządców. Beneficjentami takiej właścicielskiej, pośredniej, zwrotnej, materialnej i partykularnej renty politycznej byli przede wszystkim

związani z obozem władzy komunistycznej zarządzający poszczególnymi zakładami pracy. Zdobyte w ten sposób majątki dawały im łatwiejszą pozycję startową w nowym systemie. Znaczenie tego procesu dla kształtowania krajobrazu własnościowego w Polsce w późniejszych latach było znacznie mniejsze niż w innych krajach (np. w Rosji) i generalnie dość przeceniane. Właściwie zatrzymało się w 1990-91 roku, na co wpływ miała dość szybka wymiana kadry zarządzającej w pp na menedżment nie związany z partią komunistyczną, wprowadzenie ustawodawstwa umożliwiającego domaganie się zwrotu sprywatyzowanego w ten sposób mienia, a także możliwość przeprowadzenia prywatyzacji leasingowej<sup>37</sup>.

Od roku 1990 prywatyzacja przyjmowała jednak zasadniczo trzy formy. Najbardziej popularna okazała się prywatyzacja bezpośrednia, zwana początkowo likwidacyjną. Szacuje się, że w latach 1990-2012 aż 68 proc. prywatyzowanych w ten sposób przedsiębiorstw, z reguły mniejszych, trafiło w ręce jej pracowników<sup>38</sup>. Prywatyzacja pracownicza polegała na sprzedaży (poprzedzonej leasingiem) majątku przedsiębiorstwa jego kadrze pracowniczej i zarządczej. Jej przeprowadzenie wymagało zawsze porozumienia trzech stron – organu właścicielskiego, menedżmentu i związków zawodowych w danym przedsiębiorstwie. Dzięki temu uzyskiwano poparcie załogi dla prywatyzacji, co zapewniało realizację celów politycznych i społecznych. Jednocześnie oznaczało to stosowanie często upustów dla pracowników przy zakupie akcji, a także ich pierwszeństwo w ich zdobywaniu. W praktyce bardzo często ta forma prywatyzacji prowadziła do wtórnej prywatyzacji przez kadrę zarządzającą, która skupowała akcje od pracowników, dążących do osiągnięcia krótkoterminowych zysków. Ta forma prywatyzacji prowadziła więc do kreacji renty właścicielskiej, pośredniej bądź bezpośredniej (w zależności od tego, czy mówimy o pierwszeństwie w zakupie akcji czy upustach), materialnej, interesariuszy i partykularnej. Jej beneficjentami byli przede wszystkim kadra zarządzająca i pracownicy prywatyzowanych firm.

Stosunkowo mniej popularne okazały się być bardziej neutralne rentotwórczo metody prywatyzacji. Pierwsza z nich, która funkcjonowała od początku obok bezpośredniej, była prywatyzacja pośrednia, zwana też kapitałową. Polegała ona na sprzedaży akcji prywatyzowanych spółek na rynku kapitałowym. Była ona stosunkowo ekwiwalentna, dostęp do niej mieli, z założenia, liczni chętni, choć zdarzały się sytuacje, gdy akcje

---

<sup>37</sup> Więcej na ten temat: M. Bałtowski, S. Sękowski, Oligarchia w Polsce - dlaczego jej nie ma?, „Sprawy Międzynarodowe” 2021, Vol. 73, No. 4.

<sup>38</sup> M. Bałtowski, P. Kozarzewski, Zmiana własnościowa..., s. 229.

sprzedawano konkretnym inwestorom, przejmującym całe przedsiębiorstwa. Jednocześnie od samego początku ta forma zmiany własnościowej wymagała zgody załogi. Oznaczało to konieczność znajdowania takich kontrahentów, którzy zapewniliby im możliwie korzystne warunki dalszego funkcjonowania, stąd nierzadko w umowach prywatyzacyjnych znajdowały się zapewnienia stabilności zatrudnienia przez odpowiednio długi okres. Także w tych przypadkach pracownicy mieli dostęp np. do mniejszościowych pakietów akcji, pozyskiwanych czasem z upustami. Często więc beneficjentami renty politycznej kreowanej przy okazji tej formy prywatyzacji byli także pracownicy, korzystający z renty właścicielskiej, pośredniej bądź bezpośredniej, materialnej, partykularnej i interesariuszy. Można założyć, że jej zakres był znacząco niższy niż w przypadku prywatyzacji bezpośredniej.

Ostatnią zasadniczą formą zmiany własnościowej był Plan Powszechnej Prywatyzacji, który ruszył w 1995 roku. Inaczej, niż w innych krajach, takich jak Rosja czy Czechy, obejmował jedynie małą część wszystkich sprzedawanych przedsiębiorstw państwowych – 512. W teorii była to prawdopodobnie jedna z najbardziej neutralnych z punktu widzenia kreacji renty politycznej form prywatyzacji. Każdy obywatel mógł otrzymać świadectwo udziałowe, które mógł odsprzedać lub zamienić na akcje Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. W praktyce jednak największymi beneficjentami tej formy prywatyzacji okazały się firmy zarządzające NFI, które formalnie posiadały udziały w prywatyzowanych przedsiębiorstwach. Rentę, jaką otrzymywały, można określić mianem właścicielskiej, pośredniej, materialnej, partykularnej i interesariuszy.

Przykłady programu powszechnej prywatyzacji i innych tego typu form prywatyzacji obywatelskiej, które miały miejsce w innych krajach, pokazują, jak czasem w nieoczekiwany sposób mogą objawić się beneficjenci renty w takim przypadku. Zasady tej formy prywatyzacji – nieco inne niż w Polsce – doprowadziły w innych krajach, jak np. w Czechach, do wykształcenia się, dzięki niej, grupy oligarchów gospodarczych. Również ich, w tym przypadku, można określić mianem beneficjentów właścicielskiej, pośredniej, materialnej, partykularnej renty interesariuszy. W Polsce, na szczęście udało się uniknąć tej dość powszechnej, a groźnej długookresowo przypadłości procesów prywatyzacyjnych<sup>39</sup>.

W niniejszym punkcie nie omawiam przypadków korzystania na „przekrętach” prywatyzacyjnych, które, choć się zdarzały, nie stanowiły istoty samego procesu. Z

---

<sup>39</sup> M. Bałtowski, S. Sękowski, Oligarchia w Polsce...

pewnością w przypadku nieoptymalnych – z punktu widzenia skarbu państwa – transakcji mieliśmy do czynienia z rentą właścicielską, pośrednią lub bezpośrednią, materialną, interesariuszy i partykularną.

Na koniec warto wymienić nietypową formę kreacji renty właścicielskiej, która łączy się jednocześnie ze zmianą własnościową i nadzorem właścicielskim. Część prywatyzowanych przedsiębiorstw nie była bowiem sprzedawanych w całości – skarb państwa pozostawiał w swojej domenie tzw. resztówki prywatyzacyjne, czyli pakiety kilkunastu-kilkudziesięciu procent akcji danej firmy. Wykorzystywane one były jako podstawa do obsadzenia miejsc w radach nadzorczych tych już prywatnych przedsiębiorstw, które były często lepiej płatne niż praca w spółkach państwowych. Dzięki temu osoby obsadzone w tych radach przez skarb państwa czerpały rentę właścicielską, bezpośrednią, materialną, zwrotną i partykularną (bądź także reprodukcji władzy, jeśli wykorzystywały korzyści stąd pochodzące dla finansowania własnej działalności politycznej).

### 3.2.1.3. Nadzór właścicielski a kreacja właścicielskiej renty politycznej

Zdecydowana większość przykładów prywatyzacji miała miejsce w okresie omawianym w tym punkcie, czyli do 2007 roku. Niemniej już wówczas rentę polityczną kreował także nadzór korporacyjny.

W PRL jednym z głównych beneficjentów renty właścicielskiej była Partia (w sensie renty reprodukcji władzy), a także związana z nią nomenklatura partyjna. Po zmianie systemu politycznego i utracie przez partię komunistyczną oraz jej stronnictwa sojusznicze monopolu na władzę nie można już mówić o istnieniu trwałej nomenklatury partyjnej. Na początku transformacji wprowadzono zresztą nowe zasady doboru członków zarządów i rad nadzorczych pp, które czyniły selekcję bardziej merytoryczną (więcej o tym w punkcie 3.4). Jednak z biegiem czasu wracał stopniowo polityczny dobór kadr kierowniczych w przedsiębiorstwach państwowych.

Jak wskazywała Maria Jarosz, opisując sytuację w końcu lat 90., „uwikłane w zależności administracyjne i polityczne rady nadzorcze są w efekcie – jak wskazują badania – bierne i bezradne; albo administrują spółką pod dyktando ministra i jego urzędników, albo są ciałem fasadowym”<sup>40</sup>. Badaczka wskazuje też na występowanie w tamtym okresie renty reprodukcji władzy. „Spółki stanowią ‘przechodnie’ zaplecze

---

<sup>40</sup> M. Jarosz, Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych, w: M. Jarosz (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 69.

gospodarcze partii politycznych sprawujących władzę: źródło majątku czy kapitałów, które można transferować do prywatnych spółek, kontrolowanych przez partie, oraz zbiór posad (zarządy, rady nadzorcze) dla politycznej klienteli”<sup>41</sup>.

Prawdopodobnie najbardziej spektakularną formą renty reprodukcji władzy tego okresu było zaangażowanie skarbu państwa, także finansowe, w tworzenie Telewizji Familijnej, która miała promować konserwatywne wartości i być przeciwwagą dla telewizji publicznej. W konsekwencji ówczesnych realiów prawnych TVP kierowana była przez opozycję, jej prezesem był wówczas Robert Kwiatkowski, polityk lewicy, zaangażowany w 1995 roku w kampanię wyborczą Aleksandra Kwaśniewskiego. W efekcie jej oferta publicystyczna i dziennikarska była mocno krytyczna wobec centroprawicowej władzy – można powiedzieć, że na swój sposób SLD czerpało dzięki niej właścicielską rentę zwrotną, bezpośrednią, materialną i reprodukcji władzy (sic!).

W 2000 roku pięć dużych spółek państwowych wykupiło większość akcji w spółce Telewizja Familijna S.A. (pozostałymi, mniejszościowymi akcjonariuszami była prywatna firma Prokom oraz zakon franciszkanów), zaś kierowanie stacją TV Puls, która była jej medialną emanacją, powierzono środowisku „pampersów”, czyli prawicowych dziennikarzy którzy pracowali w TVP za czasów prezesury Wiesława Walendziaka. Od początku nie było wątpliwości, że medium sympatyzuje z centroprawicą. Przykładowo, w relacji z poświęcenia redakcji, nadanej tuż przed pierwszym wydaniem „Wydarzeń” w TVP Puls można usłyszeć, iż „wśród gości nie zabrakło tych, którzy nam dobrze życzą”, podczas gdy na pierwszym planie widać ówczesnego przewodniczącego „Solidarności” i lidera AWS, Mariana Krzaklewskiego<sup>42</sup>. Udział pp w Telewizji Familijnej można traktować jako rentę właścicielską, bezpośrednią, materialną, zwrotną i niewątpliwie reprodukcji władzy, świadczoną dla ówczesnie rządzącego środowiska politycznego. Nie osiągnęła ona jednak celu, bo już kilka miesięcy po starcie telewizji AWS przegrała wybory, a jej politycy opuścili ławy sejmowe. Za kolejnych rządów podmioty publiczne wycofały się z aktywności w TF S.A. TV Puls istnieje do dziś, jednak ma już zdecydowanie komercyjny i raczej niszowy charakter.

W tym okresie dość szybko wykształciło się przeświadczenie, że spółki z kapitałem państwowym stanowią źródło intratnych posad. Jak pisał K. Jasiołkowski, „ludzie kierujący największymi spółkami Skarbu Państwa są na ogół dobrze zakorzenieni w elitach władzy

---

<sup>41</sup> Tamże, s. 70.

<sup>42</sup> Wydarzenia TV Puls – pierwsze wydanie!, Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=DhDsS4BzqcE> (dostęp 13.10.2022).

politycznej (bez czego trudno zdobyć nominację). Ich kariery stanowią zwykle element „podziału łupów” dokonywanego przez zmieniające się rządy i ich zaplecze polityczne. (...) ponieważ poddani są politycznym mechanizmom kontroli, dla wzmocnienia swojej pozycji lub w rewanżu tworzą rozmaite mechanizmy „sprzężeń zwrotnych” pozwalających im wpływać na treść decyzji politycznych<sup>43</sup>. Ten podział łupów wydaje się mieć charakter ponadczasowy, co widać także po stosunkowo aktualnych badaniach empirycznych. Jak wskazują badania Bartosza Totlebena, Katarzyny Szarzec i Andreeasa Kardziejonka, zmiany w zarządach spółek skarbu państwa są wyraźnie skorelowane z cyklem wyborczym, w przeciwieństwie do zarządów przedsiębiorstw prywatnych<sup>44</sup>. W omawianym okresie wyjątkowo dużo tego typu zmian miało miejsce w 2002 roku (po wygranych przez koalicję SLD-PSL wyborach w 2001) oraz w 2006, rok po wyborach, które wygrało Prawo i Sprawiedliwość. Zmiany kadrowe przeprowadzone przez tę partię w trakcie sprawowania mniejszościowych rządów stanowią rekord nie pobity do 2017 roku (ten okres obejmują omawiane badania).

O występowaniu renty reprodukcji władzy mówiło się w Polsce od 1989 roku. Violetta Krasnowska w artykule „Uczciwy jak polityk” wymieniała kilka metod takiego wykorzystywania spółek skarbu państwa. Warto je tu przytoczyć, bo – jak wskazują także moje własne badania empiryczne – mają one uniwersalny charakter:

- na prowizję („przy zawieraniu wielkich państwowych kontraktów część prowizji wypłacanej pośrednikom trafiała pod stołem do kupującego, a ten dzielił się z politykami” – tak miało być w przypadku pośredniczenia przy załatwianiu dostaw ropy dla PKN Orlen),
- na spółkę córkę („do każdej transakcji sporządzano dziesiątki aktów notarialnych, zbudowano także gęstą siatkę „słupów” i pośredników, co miało utrudnić śledzenie wpływających z mennicy pieniędzy” – tak miało być w przypadku spółki-córki Mennicy Państwowej, Mennica Investment),
- na podatkowy raj („KGHM Polska Miedź przekazał kilkanaście milionów dolarów spółce Colmet International Ltd., zarejestrowanej w rajach podatkowych na Wyspach Dziewiczych”),
- na reklamę i public relations oraz na inwestycje (wydawaniem środków spółek na inwestycje w firmach powiązanych z różnymi partiami). Takie sytuacje miały działać

---

<sup>43</sup> K. Jasiołkowski, Związki biznesu z polityką. Pomiędzy lobbieniem a korupcją, w: *Niepokoje polskie*, H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 323.

<sup>44</sup> B. Totleben, K. Szarzec, A. Kardziejonek, *Rent-seeking...* dz. cyt.



się zarówno za rządów AWS-UW jak i SLD-PSL<sup>45</sup>.

W tym okresie jednak nie tylko partie rządzące korzystały z właścicielskiej renty politycznej. Jednym z głównych jej beneficjentów były związki zawodowe jako reprezentanci pracowników. Ich zaangażowanie miało głębokie podłoże psychologiczne. Jak pisał Damian Grabowski, „zagrożenie przedsiębiorstwa likwidacją wzbudza wśród pracowników tam zatrudnionych poczucie zagrożenia ekonomicznego, które redukują oni poprzez podejmowanie działań protestacyjnych, organizowanych przez związki zawodowe. Właśnie owe działania protestacyjne są środkiem nacisku na rząd, aby dotował on nierentowne przedsiębiorstwa. Rząd, dla uniknięcia napięć, zapewnia dotacje. W ten sposób powstaje swoiste błędne koło”<sup>46</sup>.

Dotyczy to szczególnie wybranych, silnych i szczególnie uprzywilejowanych grup zawodowych, takich jak górnicy, hutnicy czy elektroenergetycy. Przykładowo – interesy górników w dużej mierze dyktowały kształt restrukturyzacji kopalń za rządów AWS-UW. Górniczy Pakiet Socjalny stanowił dla nich właścicielską rentą materialną, bezpośrednią, interesariuszy i partykularną<sup>47</sup>. Do dziś przedstawiciele tych branż cieszą się często przywilejami takimi jak gwarancje zatrudnienia<sup>48</sup> czy szczególnie system emerytalny<sup>49</sup>, których nie byłoby, gdyby nie pracowali w pp. Nie ma wątpliwości, że tego rodzaju przywileje należy klasyfikować jako rentę właścicielską, bezpośrednią, materialną, interesariuszy i partykularną.

Specyficzną metodą uzyskiwania renty politycznej można nazwać transferowanie środków pieniężnych z przedsiębiorstw państwowych do budżetu państwa. Od 1990 roku działa się to głównie na dwa sposoby: poprzez wpływy z prywatyzacji oraz z dywidendy. Skala zmieniała się na przestrzeni czasu – początkowo wpływy z prywatyzacji odgrywały główną rolę, by w 2006 roku, po raz pierwszy, stracić prymat na rzecz wpływów z dywidend. Wpływy te, rzędu zazwyczaj kilku miliardów złotych i kilku procent dochodów budżetowych, odgrywały istotną rolę w łataniu budżetu. Nie byłoby

---

<sup>45</sup> V. Krasnowska, Uczciwy jak polityk, „Wprost” 2004, nr 16.

<sup>46</sup> D. Grabowski, Psychologiczne i sytuacyjne uwarunkowania politycznych zachowań protestacyjnych, „Przegląd Psychologiczny” 2002, Vol. 45, No. 2.

<sup>47</sup> P. Kaczorowski, P. Gajewski, Górnictwo węgla kamiennego w Polsce w okresie transformacji, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica” 2008, No. 219.

<sup>48</sup> Patrz: P. Berłowski, Niebezpieczne gwarancje zatrudnienia w ISD Huta Częstochowa, „Personel i Zarządzanie” 2015, No. 7; A. Bluszcz, Proces przemian struktury zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, „Studia Ekonomiczne” 2014, Vol. 196; J. Wrątny, Problematyka gwarancji zatrudnienia w porozumieniach okołoprywatyzacyjnych, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, No. 5.

<sup>49</sup> R. Grabiec, Emerytury górnicze w polskim systemie emerytalnym, „Zeszyty Naukowe Instytutu Zarządzania i Marketingu Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2009, Seria: Pragmatates Oikonomias, z. III; M. Grodzicki, Emerytury branżowe...

adekwatne nazywać całych tych sum rentą polityczną, jednak częściowo pieniądze te były wykorzystywane przez rządzących na wydatki, które stanowiły rentę polityczną (jaka to była skala, to pytanie wykraczające poza tematykę tej pracy).

Na szkodliwe aspekty tej polityki wskazywał P. Kozarzewski, pisząc, iż „od 2003 r. aż do jej wygaśnięcia polityka prywatyzacyjna odbywała się według zasady ‘potrzebujemy pieniędzy – sprywatyzujmy coś’ (najchętniej tak, aby nie utracić kontroli właścicielskiej). Podległe Skarbowi Państwa duże zyskowe spółki od 2005 r. były natomiast przedmiotem drenażu zysków, co uszczuplało ich zasoby, które mogłyby być skierowane na ich rozwój i pełniejszą realizację innych celów niż generowanie funduszy publicznych”<sup>50</sup>. Częściowo środki te trafiały do różnych funduszy, wykorzystywanych przez polityków do łatania dziur budżetowych, jak w przypadku Funduszu Rezerwy Demograficznej czy Funduszu Reprywatyzacyjnego. Ten proceder, zarówno w zakresie wpływów z prywatyzacji, jak i dywidend, można traktować jako rentę właścicielską, zwrotną, materialną, pośrednią i reprodukcji władzy.

Obok wpływów z prywatyzacji państwo korzystało także z dywidend. Badania pokazują, że spółki pod kontrolą państwa były bardziej chętne do ich wypłacania swoim udziałowcom (w tym państwu), niż spółki prywatne. Jak pisze J. Wyrobek, analizując okres lat 1994–2002, „potwierdziła się pozytywna zależność pomiędzy udziałem skarbu państwa a skłonnością spółki do wypłaty dywidendy. Im wyższy był udział w akcjonariacie skarbu państwa, tym większe było prawdopodobieństwo wypłacenia dywidendy”<sup>51</sup>.

Transfery finansowe szły także w drugą stronę. Jak wskazywał Michał Górzyński w swoim badaniu dotyczącym lat 1998-2003, „firmy należące do państwa są największymi beneficjentami pomocy publicznej w Polsce”<sup>52</sup>, co było efektem posiadania istotnego wsparcia politycznego. Pomoc ta, udzielana nierentownym przedsiębiorstwom, służyła głównie restrukturyzacji oraz finansowaniu rozwiązań osłonowych dla pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw, głównie w górnictwie i kolejnictwie. Wartość tej pomocy wahała się między 0,35 a 0,5 proc. PKB w latach 2002-2017, aczkolwiek można zakładać, że ze względu na swój częściowo ukryty charakter mogła być większa<sup>53</sup>. Tę

---

<sup>50</sup> P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska...*, s. 269.

<sup>51</sup> J. Wyrobek, *Polityka dywidend w spółkach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w latach 1994–2002*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2004, No. 2, s. 260.

<sup>52</sup> M. Górzyński, *Pomoc publiczna a własność państwowa*, w: *Koszty spowolnienia prywatyzacji*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, No. 70, s. 51.

<sup>53</sup> P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska...*, s. 264.

rentę można określać jako właścicielską, materialną, bezpośrednią, interesariuszy i partykularną.

### **3.2.2. Okres rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (2007-2015)**

W pierwszej kadencji rządów (do 2011 roku) mieliśmy do czynienia z przyspieszeniem, a właściwie powrotem prywatyzacji, a w konsekwencji zmniejszaniem pola, z którego czerpana była renta polityczna. Jednak w drugiej kadencji widoczny był regres tej polityki, związany z nawrotem etatyzmu<sup>54</sup>. Beneficjentami tego zjawiska byli przede wszystkim zarządzający spółkami (często powiązani z partiami rządzącymi), partie rządzące oraz, w mniejszym stopniu, prywatni beneficjenci.

Także na początku rządów nowej koalicji nastąpiła tradycyjna wymiana kadry kierowniczej w pp, jednak – jak wynika z wyżej cytowanego artykułu<sup>55</sup>, skala tych zmian była znacznie mniejsza od tego, co miało miejsce w 2002 jak i w 2006 roku. Oznacza to, że – niezależnie od tego, że rotacje mogły zostać częściowo rozłożone na dłuższy okres – nowi rządzący przejęli dużą część członków zarządów powołanych za ich poprzedników. Abstrahując od tego można jednak powiedzieć, że zjawisko powoływania działaczy rządzących partii miało miejsce. „Puls Biznesu” opublikował w 2012 roku tzw. listy wstydu, na których umieścił nazwiska osób związanych z PO i PSL, które pełniły funkcje w zarządach i radach nadzorczych pp w latach 2007-2012. Z PO było ich 428<sup>56</sup>, z PSL również ponad 400<sup>57</sup>.

Listy te budzą pewne kontrowersje. Tytuł, jednoznacznie negatywny sugeruje, jakoby wszyscy, którzy znaleźli się na tych listach, należeli do partyjnej nomenklatury. Jednak sam fakt przynależności do partii politycznej nie powinien być dyskwalifikujący, jeśli chodzi o pełnienie funkcji w radzie nadzorczej czy zarządzie spółki. Tymczasem dziennikarze „PB” umieścili na liście zarówno partyjnych aktywistów jak i ekspertów, których jedyną przewiną było to, że angażowali się politycznie, albo nawet nie posiadali partyjnej legitymacji, a jedynie zostali poproszeni przez polityków – jako specjaliści – do uczestniczenia w pracach rad nadzorczych dużych ważnych spółek. Niemniej faktem jest,

---

<sup>54</sup> M. Bałtowski, P. Kozarzewski, Zmiana własnościowa... (rozdz. 5.6.3).

<sup>55</sup> B. Totleben, K. Szarzec, A. Kardziejonek, dz. cyt.

<sup>56</sup> D. Tokarz, Lista wstydu Platformy Obywatelskiej, „Puls Biznesu”, 4.11.2012 <https://www.pb.pl/lista-wstydu-platformy-obywatelskiej-691425> (dostęp 20.10.2022).

<sup>57</sup> Tenże, Teraz K... my w wykonaniu ludowców, „Puls Biznesu”, 24.09.2012 [http://www.pb.pl/2670392,16090,teraz-k-my-w-wykonaniu-ludowcow?utm\\_source=bankier.pl&utm\\_medium=content&utm\\_campaign=article](http://www.pb.pl/2670392,16090,teraz-k-my-w-wykonaniu-ludowcow?utm_source=bankier.pl&utm_medium=content&utm_campaign=article) (dostęp 20.10.2022).

że nazwisk tych, powiązanych zarówno z PO jak i PSL, było bardzo dużo, co wskazuje na istnienie nowej nomenklatury partyjnej także na początku XXI wieku. Ponadto te zestawienia dają też możliwość porównania skali zjawiska z tym, co działo się po 2015 rokiem, o czym więcej piszę w punkcie 3.2.3. W przypadkach, w których możemy mówić o pozamerytorycznym doborze kadr, mamy do czynienia z rentą właścicielską, materialną, zwrotną, bezpośrednią oraz partykularną, a w przypadku, gdy środki uzyskiwane dzięki pracy w pp wykorzystywane są także na działalność polityczną, również reprodukcji władzy.

Negatywne skutki politycznego obsadzania zarządów i rad nadzorczych zauważają też sami zainteresowani. Z przeprowadzonego w 2011 roku badania wynika, że ponad połowa członków rad nadzorczych jednoosobowych spółek skarbu państwa oraz z większościowym jego udziałem, a także członków zarządów spółek z większościowym udziałem SP uważa zależność składów zarządów spółek od cyklu wyborczego za problem w ich funkcjonowaniu. Także większość członków RN z większościowym udziałem SP traktuje tak presję polityczną na działanie zarządów. W czołówce problemów, choć już nie zawsze o większościowej percepcji, znajduje się także polityczne uwarunkowanie sposobu doboru członków zarządów<sup>58</sup>. Wróćę to tej ważnej kwestii w kolejnych rozdziałach pracy.

W omawianym okresie zmniejszyła się rola pracowników i związków zawodowych jako beneficjentów właścicielskiej renty politycznej. Związane było to przede wszystkim z powrotem do prywatyzacji w latach 2007-2011. Jednakże i za rządów PO-PSL widać pewne ukłony w stronę załóg, zwłaszcza wobec uprzywilejowanych branż. Przykładem może być „ratunkowe” przejmowanie kopalń przez spółki energetyczne. Było to działanie niekorzystne dla tych spółek, zmuszonych do wydawania pieniędzy na utrzymanie nierentownych zakładów. Można powiedzieć, że te nierynkowe wydatki, trafiające do kopalń w celu utrzymania w nich zatrudnienia (a pośrednio potrzebnego władzy spokoju społecznego) tworzyły rentę właścicielską, bezpośrednią, materialną, interesariuszy i partykularną. Jej beneficjentem byli przede wszystkim pracownicy danych kopalń, zaś benefaktorem – spółka-karmicielka a pośrednio cały Skarb Państwa.

Nadal zdarzały się też sytuacje wymuszania przez związki zawodowe dodatkowych przywilejów związanych np. z częściową prywatyzacją przedsiębiorstw. Przykładowo, w

---

<sup>58</sup> I. Postuła, Problem agencji w relacji członkowie zarządów – Skarb Państwa, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2015, Vol. 13, No. 1.

2011 roku związki zawodowe z Jastrzębskiej Spółki Węglowej wymogły na skarbie państwa, w zamian za zgodę na wprowadzenie części akcji na giełdę, m.in. podwyżki, 10-letnią gwarancję zatrudnienia dla swoich pracowników oraz przekazanie puli akcji pracowniczych wszystkim zatrudnionym w spółce. Wykreowaną w ten sposób rentę właścicielską, bezpośrednią, materialną, interesariuszy i partykularną można oszacować na 700 mln zł<sup>59</sup>.

Przedsiębiorstwa państwowe kreują także rentę poprzez rozdęty sponsoring sportowy. Już w 2015 roku Marcin Senderski wskazywał, że liczne kluby sportowe, a nawet całe ligi (m.in. koszykówka, piłka ręczna, siatkówka) są wspierane finansowo przez państwowe spółki<sup>60</sup>. Jakkolwiek badania wskazują na skuteczność tych działań jeśli chodzi o rozpoznawalność marki<sup>61</sup>, trudno wskazać powody, dla których np. producent elektryczności, benzyny czy dostawca gazu, będący hegemonem na rynku bądź wręcz quasimonopolistą, miałby być komercyjnie zainteresowany takim wspieraniem sportu.

Zachodzić mogą tu różne przyczyny. Po pierwsze – zainteresowani takim rozwiązaniem mogą być sami bezpośredni beneficjenci, czyli kluby bądź ligi sportowe. Wówczas możemy mówić o rencie właścicielskiej, bezpośredniej, materialnej, interesariuszy i partykularnej. Po drugie, wydatki sponsoringowe i marketingowe pp mogą służyć do uzupełniania środków, które – w ramach przyjętej w Polsce doktryny o przynajmniej częściowym finansowaniu sportu wyczynowego przez państwo – ponosi budżet państwa. Tego rodzaju działania dają politykom większy oddech, jeśli chodzi o wykorzystanie środków budżetowych. W takim układzie możemy mówić o rencie właścicielskiej, pośredniej, materialnej, interesariuszy oraz reprodukcji władzy – o ile „zwolnione” w budżecie środki zostały wykorzystane na cele służące rozbudowie poparcia dla rządzących. Po trzecie, lokowanie środków spółek państwowych w określonych klubach sportowych, często w mniejszych miejscowościach (Bełchatów, Płock) sprzyja lokalnym działaczom partii rządzącej, zwiększa ich szanse wyborcze.

W tym okresie zauważalna jest kontynuacja wykorzystywania dywidend z pp do zasilania budżetu. Jak wynika z badań B. Jabłońskiego i K. Kuczowic, w latach 2007-2016 stopa dywidend wypłacanych przez pp należące do grupy WIG20 była w niemal każdym roku (wyjątkiem był rok 2010) wyższa niż w przedsiębiorstwach prywatnych

---

<sup>59</sup> M. Bałtowski, P. Kozarzewski, dz. cyt. (rozdz. 9.3.3).

<sup>60</sup> M. Senderski, *Inhibited privatisation: A hurdle race over vested interests*, “European Journal of Government and Economics” 2015, Vol. 4, No. 1.

<sup>61</sup> Deloitte, *Sponsoring – podstawowy instrument marketingu sportowego Analiza rynku sponsoringu sportowego w Polsce z uwzględnieniem działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa*, Grudzień 2012.

należących do tej grupy. Co więcej, jak wskazują autorzy, w tym okresie widoczny był pewien nacisk właściciela na zwiększanie wpływów z dywidend zasilających budżet, choć nie było to przeważające zjawisko<sup>62</sup>. Widoczna jest także zależność wypłacania dywidend, których jednym z głównych beneficjentów jest budżet państwa (oprócz innych państwowych, a także prywatnych akcjonariuszy) od potrzeb finansowych państwa. Choć ze względu na niewielką próbę oraz specyfikę tych spółek łatwo jest podważyć reprezentatywność badania, nie można wykluczać, że mamy tu do czynienia z rentą, którą możemy kwalifikować jako właścicielską, pośrednią, materialną, reprodukcji władzy i, w zależności od tego, kto ostatecznie jest beneficjentem środków w ten sposób uzyskanych, interesariuszy lub zwrotną. Inną, szczególną formą pozyskiwania środków od spółek zależnych od państwa było nałożenie na KGHM specjalnego podatku od zysków z wydobywania kopalin, który zasilał budżet państwa (w tym przypadku, w przeciwieństwie do dywidendy, beneficjentem był wyłącznie Skarb Państwa, kosztem innych akcjonariuszy spółki giełdowej). Miało to miejsce w roku 2012.

W tym okresie rysowała się także forma czerpania renty politycznej w postaci nadmiarowych wydatków reklamowych spółek skarbu państwa. Zjawisko to, z którego korzyści miały czerpać głównie media przyjazne wobec rządzących, sygnalizowali przede wszystkim dziennikarze opozycyjni wobec koalicji PO-PSL. Przykładowo, w 2013 roku głównymi beneficjentami tych wydatków reklamowych miały być – w segmencie tygodników – „Wprost”, „Polityka” oraz „Newsweek”. Szczególną uwagę zwraca w tym zestawieniu „Wprost”, któremu już wówczas radykalnie malała sprzedaż egzemplarzowa<sup>63</sup>. „Opisaliśmy groźne zjawisko finansowania wybranych mediów przez spółki skarbu państwa, bez względu na ich zasięgi i poziom czytelnictwa. To zjawisko szkodliwe dla polskich mediów i dla polskiej demokracji” – mówił Michał Karnowski z tygodnika „W Sieci”, który opublikował materiał na ten temat (dziś jako „Sieci” jest jednym z głównych beneficjentów kreowanej w ten sposób renty politycznej, o czym więcej w punkcie 3.2.3)<sup>64</sup>.

Jakkolwiek podawane wówczas przez media dane dotyczące wydatków reklamowych nie wskazują na daleko idące rozbieżności między przychodami największych

---

<sup>62</sup> B. Jabłoński, K. Kuczowicz, Polityka dywidend polskich spółek skarbu państwa w latach 2007-2016 – wyniki badań, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” 2017, No 339.

<sup>63</sup> M. Pyza, „Wprost” na kroplówce, „wSieci” 2014, No. 9.

<sup>64</sup> M. Wszyńska, "W Sieci" rozlicza "Wprost" z reklam ze spółek skarbu państwa, Press.pl, 25.02.2014 <https://www.press.pl/tresc/34566,w-sieci-rozlicza-wprost-z-reklam-ze-spolek-skarbu-panstwa> (dostęp 11.10.2022).

beneficjentów a ich pozycją na rynku (wymienione trzy tytuły należały do czołówki mediów czytanych w Polsce), to jednak widać niedoreprezentowanie mediów opozycyjnych (zwłaszcza „Gazety Polskiej”) a także katolickich („Gość Niedzielny”, który już w tamtym okresie znajdował się w ścisłej czołówce, jeśli chodzi o sprzedaż egzemplarzową). Hipotezę o celowym nieumieszczeniu reklam w czasopiśmie krytycznych wobec władzy potwierdza częściowo rozmowa między byłym prezesem Orlenu Jackiem Krawcem a byłym rzecznikiem rządu Pawłem Grasiem, w której Krawiec w niewybrednych słowach krytykował ówczesnego prezesa PZU Andrzeja Klesyka za to, że zamieszczał płatne reklamy w „Sieciach”. Ta wypowiedź, a także reakcja Pawła Grasia pozwalają domniemywać, że w tamtym czasie szukanie klientów poprzez reklamowanie się w mediach opozycyjnych nie było częstą praktyką. Niestety, brak przekrojowych badań na ten temat nie pozwala stwierdzić, na ile było to zjawisko systemowe.

### **3.2.3. Okres rządów Zjednoczonej Prawicy (od 2015 roku)**

Rząd Prawa i Sprawiedliwości od pierwszych miesięcy swojego funkcjonowania zaczął wprowadzać nowy paradygmat w gospodarce, polegający na budowie kapitalizmu państwowego. W szerszym kontekście jego emanacją była „Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, zwana potocznie Planem Morawieckiego. W węższym, w kontekście przedsiębiorstw państwowych oznaczało to *de facto* zakończenie prywatyzacji w Polsce, czego emanacją była ustawa z 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Spółki skarbu państwa miały się stać od tej pory jednym z motorów rozwoju. Przejawiało się to m.in. w zmianie polityki dywidendowej – dochody Skarbu Państwa po 2015 roku z tego tytułu wyraźnie spadły<sup>65</sup>, co oznaczało, że więcej środków pozostawało w spółkach i potencjalnie można było je wykorzystać na cele rozwojowe. W tym kontekście można też zakładać, że ten przejaw właścicielskiej renty politycznej stracił na znaczeniu. Jednocześnie uwolnił zasoby, które mogły zostać wykorzystane jako inna forma właścicielskiej renty politycznej.

Jedną z nich były inwestycje w polskie górnictwo przez spółki energetyczne, co było rozwinięciem polityki poprzedników. Takie działanie, nieefektywne z punktu widzenia interesu i rozwoju producentów energii, utrudniało transformację energetyczną spółek i stanowiło dla pracowników kopalń rentę właścicielską, materialną, pośrednią, interesariuszy i partykularną. Z wyborczego punktu widzenia ma to nadal dla rządzących bardzo duże znaczenie. Paweł Ruszkowski wskazuje, że na politykę energetyczną i

---

<sup>65</sup> P. Kozarzewski, dz. cyt. (rozdz. 5.3).

wydobywczą ma wpływ splot grup interesów. W przypadku elektroenergetyki wymienia on polityczny nadzór nad spółkami oraz związki zawodowe. W przypadku górnictwa dodaje także, iż istotnym elementem są też spółki lokalne, świadczące różne usługi na rzecz kopalni, których właściciele i pracownicy są, de facto, traktowani jako część społeczności górniczej<sup>66</sup>. Ruskowski szacuje, iż lobby górniczo-energetyczne może liczyć nawet 528 tys. osób (to konserwatywne szacunki biorące pod uwagę osoby zatrudnione w tych sektorach i sektorach je obsługujących, nie uwzględniające osób od nich zależnych, np. członków rodzin). To grupa, z którą trzeba się liczyć i która może mieć solidny wpływ na politykę np. wobec transformacji energetycznej, a także na kreację renty politycznej.

Jednocześnie te spółki stanowią nadal poważne źródło właścicielskiej renty politycznej. Z badań przeprowadzonych przez K. Szarzec i jej współpracowników wynika, że w 2016 roku doszło do największej rotacji w zarządach od czasu pierwszych rządów PiS, czyli 2006 roku<sup>67</sup>. Wiele wskazuje na to, że duża część z tych osób otrzymała stanowiska głównie dzięki koneksjom partyjnym. W 2017 roku „Puls Biznesu” ponowił swoją „listę wstydu”, tym razem podliczając polityków ugrupowań wchodzących w skład Zjednoczonej Prawicy we władzach SSP. Jak piszą dziennikarze, Prawo i Sprawiedliwość oraz jej partie koalicyjne w rok obsadziły swoimi działaczami więcej stanowisk, niż koalicja PO-PSL w pięć lat<sup>68</sup>.

Wiele wskazuje na to, że po 2015 roku coraz ważniejszym bezpośrednim beneficjentem właścicielskiej renty politycznej stawało się Prawo i Sprawiedliwość oraz jego bezpośredni koalicjanci. Ta zmiana pozwala mówić o tym, że zachodzi zjawisko partyjnego zawłaszczania państwa (opisywanego w rozdziale 1.2.3), czyli sytuacji, w której decydenci polityczni wykorzystują zasoby państwa do umacniania się u władzy. Zjawisko to przejawia się już choćby w zatrudnianiu „swoich” ludzi w pp. Czerpią oni nie tylko partykularną rentę polityczną. Poważne poszlaki wskazują na to, że ich zarobki stanowią także częściowo rentę reprodukcji władzy. W 2019 roku członkowie zarządów i rad nadzorczych pp wpłacili na fundusz wyborczy PiS ponad 2 mln zł<sup>69</sup>, a w 2020 roku na kampanię Andrzeja Dudy co najmniej 1,2 mln. Biorąc pod uwagę, że obie kampanie kosztowały po ok. 30 mln zł, ludzie zawdzięczający PiS pozycje w spółkach opłacili tej

---

<sup>66</sup> P. Ruskowski, dz. cyt.

<sup>67</sup> K. Szarzec, B. Totleben, D. Piątek, dz. cyt.

<sup>68</sup> D. Tokarz, Lista 1000? PiS chowa głowę w piasek, „Puls Biznesu”, 17.01.2017 <https://www.pb.pl/lista-1000-pis-chowa-glowe-w-piasek-852442> (dostęp 20.10.2022).

<sup>69</sup> A. Dąbrowska, dz. cyt.



partii oraz jej kandydatowi na prezydenta po co najmniej kilka procent kampanii<sup>70</sup>. Te pieniądze stanowią dla ich beneficjentów, czyli polityków obozu Zjednoczonej Prawicy, rentę właścicielską, zwrotną, materialną, bezpośrednią i reprodukcji władzy.

Przedsiębiorstwa państwowe stanowią także pokaźne źródło renty politycznej trafiającej do mediów przyjaznych władzy. Z badań prowadzonych przez Tadeusza Kowalskiego wynika, że szczególnie chętnie pp reklamują się w takich mediach, jak „Gazeta Polska”, „Sieci” (lider, jeśli chodzi o wpływy z państwowych reklam), „Do Rzeczy” czy „Gazeta Polska Codziennie”. I to niezależnie od tego, że nie cieszą się one dużym czytelnictwem. Jak wskazuje Kowalski, współczynnik korelacji Pearsona między wydatkami reklamowymi pp a czytelnictwem poszczególnych mediów wyniósł w 2020 roku -0,5 zaś w 2021 -0,33, podczas gdy całego rynku odpowiednio 0,77 i 0,79<sup>71</sup>. Wydatki reklamowe spółek państwowych są dla tych mediów wręcz niezbędne: „GP” i „Sieci” miałyby prawdopodobnie bardzo poważne kłopoty finansowe, gdyby nie te pieniądze, gdyż udział pieniędzy otrzymywanych od pp w ich przychodach reklamowych ogółem to w 2021 roku odpowiednio 42 proc. i 40 proc. w ubiegłym roku. Z drugiej strony spółki skarbu państwa (podobnie zresztą jak przed 2015 rokiem) „karzą” także media nieprzychylnie rządowi nie kupując żadnych bądź prawie żadnych reklam w „Newsweeku”, „Polityce” czy „Gazecie Wyborczej”, choć te czasopisma cieszą się sporym czytelnictwem. Media prorządowe osiągnęły w ten sposób rentę właścicielską, bezpośrednią, materialną, interesariuszy i reprodukcji władzy.

Przedsiębiorstwa państwowe finansują także inne inicjatywy mające na celu propagandowe, a więc w istocie polityczne wspieranie rządzących. W 2016 roku 17 spółek skarbu państwa założyło i dofinansowało Polską Fundację Narodową, której celem było szerzenie dobrego wizerunku Polski za granicą i propagowanie patriotyzmu. Tymczasem jedną z pierwszych inicjatyw Fundacji była organizacja za ponad 8 mln złotych kampanii „Sprawiedliwe sądy”, która była *de facto* propagandową osłoną zmian w wymiarze sprawiedliwości przeprowadzanych przez rządzących. W 2017 roku PFN zleciła amerykańskiej firmie White House Writers Group (WHWG) „budowanie zrozumienia w USA, UE i NATO, że obecne polskie reformy mają na celu osiągnięcie politycznej uczciwości poprzez usunięcie ognisk korupcji w instytucjach, strukturach i praktykach odziedziczonych po komunizmie”<sup>72</sup>. Firma miała również przekonywać za

---

<sup>70</sup> S. Sękowski, Spółka skarbu partii, „Tygodnik Powszechny” 2021, No. 41.

<sup>71</sup> T. Kowalski, dz. cyt.

<sup>72</sup> A. Stankiewicz, Jak Polska Fundacja Narodowa wyrzuca miliony dolarów w błoto, Onet.pl, 17.09.2019

granicą, iż reforma wymiaru sprawiedliwości jest „kluczowa dla wyeliminowania korupcji i bezkarności oraz zatorów w rozpatrywaniu spraw, co utrudnia dostęp do sprawiedliwości tysiącom Polaków rocznie”, zaś polityka wobec imigracji „odzwierciedla wolę polskich wyborców i ich prawa obywatelskie w wolnym, a nie wasalnym państwie”. WHWG dostała za te usługi od PFN do końca 2019 r. równowartość ponad 20 mln zł. Łącznie do końca 2021 roku Fundacja wydała ponad 373 mln zł<sup>73</sup> – nie wszystkie na propagandę, niemniej można zakładać, że możliwość jej przeprowadzania było jednym z kluczowych powodów jej założenia. Dla Prawa i Sprawiedliwości (w chwili pisania tych słów dwóch z trzech członków zarządu PFN to jego politycy) jest to renta właścicielska, bezpośrednia, zwrotna, materialna i reprodukcji władzy.

Prawdopodobnie najbardziej spektakularną formą wykorzystania pp do reprodukcji władzy był w analizowanym okresie zakup przez PKN Orlen SA wydawnictwa Polska Press, które w momencie zakupu publikowało 20 dzienników, ponad 120 tygodników i kilkaset serwisów internetowych. Podporządkowane Orlenowi – spółce petrochemicznej kontrolowanej przez rząd – media propagują pozytywny wizerunek rządu. Mimo, iż od w 2021 roku sprzedaż dzienników Polska Press spadła o kilkanaście procent<sup>74</sup>, wpływy z reklam Orlenu wzrosły w tym wydawnictwie o jedną trzecią<sup>75</sup>. Wedle moich obliczeń na podstawie danych przedstawionych przez prof. Tadeusza Kowalskiego wpływy finansowe dzienników Polska Press ze strony wszystkich SSP w tym okresie wręcz się podwoiły<sup>76</sup>.

„Jeżeli założyć, że etatystyczna zmiana w polityce własnościowej państwa jest skutkiem działania grup interesów, należałoby odpowiedzieć na pytanie, dlaczego właściwie ta zmiana nastąpiła, skoro wszystkie te grupy istniały także wcześniej, kiedy była prowadzona aktywna polityka prywatyzacyjna”<sup>77</sup> pytał w jednym ze swoich artykułów Piotr Kozarzewski. Zawłaszczanie państwa może być odpowiedzią na to pytanie. Przed 2015 rokiem ekipy rządzące obsługiwały różne grupy interesów. Jednak

---

<https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/jak-polska-fundacja-narodowa-wyrzuca-miliony-dolarow-w-amerykanskie-blotolkydkqx> (dostęp 19.10.2022).

<sup>73</sup> S. Sękowski, Spółki...

<sup>74</sup> K. Bagiński, Preparaty nie pomogły. Sprzedaż gazet należących do Orlenu mocno spadła, InnPoland.pl, 9.02.2022 <https://innpoland.pl/175806,gazety-polska-press-sprzedaja-sie-coraz-gorzej> (dostęp 19.10.2022).

<sup>75</sup> M. Koziełski, Kantar: w 2021 roku PKN Orlen wydał więcej na reklamy w tytułach Polska Press, Press.pl, 26.01.2022 [https://www.press.pl/tresc/69086,kantar\\_-w-2021-roku-pkn-orken-wydal-wiecej-na-reklamy-w-tytulach-polska-press](https://www.press.pl/tresc/69086,kantar_-w-2021-roku-pkn-orken-wydal-wiecej-na-reklamy-w-tytulach-polska-press) (dostęp 19.10.2022).

<sup>76</sup> S. Sękowski, Spółki...

<sup>77</sup> P. Kozarzewski, Zmiany w polityce własnościowej państwa polskiego, „Studia Ekonomiczne” 2016, No. 4, s. 568.

od 2015 roku partia rządząca sama stała się jedną z grup interesów, która celowo zatrzymała zmiany własnościowe po to, by (niezależnie od działania w dobrej wierze) systemowo uczynić sektor państwowy źródłem właścicielskiej renty reprodukcji władzy.

### **3.3. Instytucjonalne ograniczenia kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej w Polsce**

W niniejszym podrozdziale opisuję rozwiązania instytucjonalne – ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych – które mają za zadanie ograniczyć kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej. Odnoszę się tu zarówno do kreacji i dystrybucji ogólnie, jak i szczegółowo do najbardziej, jak się wydaje, rozpowszechnionych przejawów właścicielskiej renty politycznej, takich jak zatrudnianie w pp osób powiązanych politycznie, wypłacanie organom zarządzającym i nadzorczym wysokich uposażeń czy niegospodarne wykorzystywanie środków na sponsoring i reklamę. Zdaję sobie sprawę, że przejawów właścicielskiej renty politycznej jest bardzo dużo i że dobór tych przykładów może wydawać się arbitralny, niemniej te przykłady obrazują pewne tendencje w próbach tworzenia instytucjonalnych ograniczeń tego zjawiska. Fakt pojawienia się danej instytucji w polskim obiegu prawnym czy obyczajach nie oznacza jeszcze, że jest ona skuteczna. Niemniej jest to swoisty katalog środków, które państwo polskie po 1989 roku starało się i stara wykorzystywać, aby radzić z tym zjawiskiem.

#### **3.3.1. Scentralizowany model nadzoru korporacyjnego**

Podstawowym warunkiem kreowania i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej jest sprawowanie nadzoru korporacyjnego przez państwo. OECD wymienia pięć modeli nadzoru właścicielskiego: zdecentralizowany, koordynacyjny model agencyjny, dualny, model scentralizowany-mieszany oraz model zcentralizowany<sup>78</sup>. Z kolei Bank Światowy wymienia cztery modele: zdecentralizowany, dualny, doradczy oraz zcentralizowany<sup>79</sup>. Jak piszą M. Bałtowski i G. Kwiatkowski, „model scentralizowany polega na skoncentrowaniu uprawnień właścicielskich (nadzoru korporacyjnego) państwa wobec przedsiębiorstw państwowych w jednym organie, którym może być jedno z ministerstw, specjalna agencja rządowa lub inny wyznaczony do tego celu podmiot państwowy”<sup>80</sup>. W

---

<sup>78</sup> OECD, *Organising the State Ownership Function*, OECD, Paris 2020 (rozdz 2).

<sup>79</sup> World Bank, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*, World Bank, Washington, D.C. 2014 (rozdz. 2).

<sup>80</sup> Tamże, s. 75.

Polsce było to pierwotnie ministerstwo przekształceń własnościowych, później skarbu państwa, a od 2019 roku aktywów państwowych. Z kolei model rozproszony „polega na rozdzieleniu na kilka organów (elementów) państwa co najczęściej oznacza „przypisanie” poszczególnych przedsiębiorstw państwowych odpowiednim ministerstwom według zakresu branżowego”<sup>81</sup>.

Niezależnie od efektywności (skuteczności) poszczególnych modeli nadzoru właścicielskiego państwa noszą one cechy, które ułatwiają bądź utrudniają kreację i dystrybucję renty politycznej. Model zcentralizowany ułatwia koordynację polityki właścicielskiej, a co za tym idzie, w odniesieniu do kreacji i dystrybucji renty politycznej, także ją, ze szczególnym uwzględnieniem renty reprodukcji władzy na poziomie centralnym. Może odpowiadać także za systemową kreację renty partykularnej na poziomie ogólnokrajowym, gdy goniący za rentą dysponuje ogólnokrajową siłą i domaga się rozwiązań np. ustawowych. Z kolei model zdecentralizowany jest podatny na silosowość i sektorowość. Tu decydenci mają w dużej mierze styczność z goniącymi za rentą na poziomie branżowym czy indywidualnym. Także renta polityczna może być w tym wypadku bardziej rozproszona, a decydentom politycznym trudniej jest kontrolować ten proces. Ten opis rzeczywistości nie jest jednak zero-jedynkowy. Obrazuje bardziej pewne tendencje.

Abstrahując od niuansów dotyczących różnic między poszczególnymi modelami, zwłaszcza znajdującymi się pomiędzy skrajnymi – scentralizowanym i zdecentralizowanym (za M. Bałtowskim i G. Kwiatkowskim<sup>82</sup> będę nazywał go również rozproszonym), można powiedzieć, że w 1990 roku w Polsce wprowadzono model scentralizowany. Kontrolę powierzono ministrowi przekształceń własnościowych, który przejął nadzór nad większością przedsiębiorstw, będących do tej pory pod kuratelą ministerstw branżowych. W 1993 roku poczyniono wyłom w tym systemie, przekazując nadzór nad tzw. sektorami strategicznymi ministrowi przemysłu i handlu. Celem tego działania było odebranie spod kurateli „ministra prywatyzacji” tych spółek państwowych, które zdaniem ówczesnych władz nie powinny podlegać sprzedaży. Efektem tego działania był jednak wyłom w modelu scentralizowanym i umożliwienie w większym stopniu niż dotychczas kreacji renty właścicielskiej w takich branżach, jak górnictwo, energetyka czy zbrojeniowa.

---

<sup>81</sup> Tamże, s. 76.

<sup>82</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe...* (rozdz. 2.4)

W 2017 roku weszła w życie ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Jej zapisy oznaczały wprowadzanie modelu zdecentralizowanego. Zlikwidowano ministerstwo skarbu państwa, zaś większość funkcji w zakresie nadzoru przekazano premierowi, który z kolei zlecił je aż 10 ministerstwom. Ten model nie obowiązywał długo, bo ku zaskoczeniu wielu obserwatorów życia publicznego, w 2019 roku utworzono ministerstwo aktywów państwowych, któremu premier powierzył nadzór właścicielski nad spółkami skarbu państwa. W ten sposób rząd PiS wrócił do scentralizowanego modelu nadzoru właścicielskiego, od którego sam odszedł trzy lata wcześniej.

### **3.3.2. Powoływanie organów nadzorczych i zarządzających**

Zasadnicze znaczenie dla kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej ma obsadzanie stanowisk zarządczych w pp ludźmi, którzy będą skłonni do uprawiania tego procederu. Z kolei z punktu widzenia interesu publicznego ważne jest, by byli to ludzie kompetentni i niezależni, co z kolei mogłoby uchronić pp przed drenażem. W niniejszym punkcie opisuję, jak kształtowały się w Polsce regulacje mające zabezpieczyć w tym zakresie interes publiczny.

#### **3.3.2.1. Powoływanie członków rad nadzorczych**

17 maja 1991 minister przekształceń własnościowych wydał rozporządzenie<sup>83</sup> powołujące Komisję ds. Obsady Rad Nadzorczych w Spółkach Skarbu Państwa. W jej myśl członkiem rady nadzorczej mógł zostać absolwent studiów wyższych z co najmniej 5-letnim doświadczeniem zawodowym, który zdał dwustopniowy egzamin obejmujący zagadnienia z zakresu prawa, tematyki finansowo-ekonomicznej, socjologii, psychologii, organizacji i zarządzania spółek kapitałowych. W wyjątkowej sytuacji członkiem rady nadzorczej mogła zostać osoba, która nie zdawała egzaminu, ale została rekomendowana przez Komisję. Kandydaci ci trafiali na komputerową listę kandydatów do rad nadzorczych. Jak piszą M. Bałtowski i P. Kozarzewski, „ministrowie przekształceń własnościowych przestrzegali zasad doboru osób z listy, który był zwykle prowadzony w taki sposób, aby wśród trzech powoływanych członków rady danej spółki znaleźli się

---

<sup>83</sup> Zarządzenie ministra przekształceń własnościowych nr 7/91 z dnia 17 maja 1991 r. Zarządzenie to znowelizowano 9 lutego 1993 r., załączając do niego *Regulamin egzaminu na kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach skarbu państwa, w których skarb państwa reprezentowany jest przez ministra przekształceń własnościowych*. Więcej: M. Bałtowski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, WN PWN, Warszawa 1998, ss. 88-89.

prawnik, ekonomista oraz specjalista branżowy”<sup>84</sup>. Ta praktyka miała za zadanie nie tylko zapewnić spółce zróżnicowaną RN, ale także ograniczać możliwość powoływania do niej osób niekompetentnych, co ograniczało czerpanie właścicielskiej renty politycznej. Ta dobra praktyka nie przekształciła się niestety w instytucję formalną, funkcjonowała w istocie w postaci zwyczaju i została rychło zarzucona.

Dodatkowo, zgodnie z obowiązującym prawem, w radach nadzorczych jednoosobowych spółek skarbu państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych (a więc zdecydowanej większości istniejących wówczas jssp), musieli być także przedstawiciele pracowników, wobec których stosowano odrębne zasady powoływania. Od 1996 roku pracownicy spółek powstałych w wyniku komercjalizacji mogą wybierać część (różną w zależności od liczebności samej RN) rady nadzorczej<sup>85</sup>. Osoby wskazane przez nich mają, co do zasady, spełniać te same warunki co powoływani przez innych udziałowców, w tym skarb państwa, jednak nie muszą posiadać wykształcenia wyższego. Stanowi to dla samych członków rad nadzorczych jak i pracowników jako grupy interesu rentę polityczną analogiczną do tej, jaką osiągają dzięki delegowaniu swojego przedstawiciela do zarządu spółki.

W 1997 roku poluzowano nieco warunki ubiegania się o stanowisko w RN dla niektórych osób. Z egzaminu zwolnieni zostali doktorzy habilitowani nauk prawnych lub ekonomicznych, radcowie prawni oraz biegli rewidenci księgowi<sup>86</sup>. Obserwatorzy ówczesnego życia gospodarczego opisują postępującą erozję merytokratycznego doboru członków RN na rzecz mianowania osób powiązanych politycznie<sup>87</sup>.

W 2001 roku uchwalona została tzw. ustawa kominowa (ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz. U. nr 26, poz. 306). Wprowadzała ona liczne, częściowo kontrowersyjne ograniczenia kreacji właścicielskiej renty politycznej, o których będzie mowa także w kolejnych podpunktach. W kontekście powoływania członków rad nadzorczych wprowadzała limit liczby rad nadzorczych, w których można było zasiadać do jednej. W 2004 roku poszerzono grono osób, które mogą zasiadać w RN bez zdanego egzaminu o doktorów nauk prawnych i ekonomicznych, adwokatów i doradców inwestycyjnych.

---

<sup>84</sup> M. Bałtowski, P. Kozarzewski, dz. cyt., s. 321.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn., Dz. U. z 2016 r., poz. 981 z późn. zm.).

<sup>86</sup> Rozporządzenie rady ministrów z 9 września 1997 r. (Dz. U. nr 110, poz. 718) w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których skarb państwa jest jedynym akcjonariuszem oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek.

<sup>87</sup> Patrz: M. Bałtowski, P. Kozarzewski, dz. cyt. (rozdz. 5.4); M. Jarosz, dz. cyt.

W 2006 roku, za rządów Kazimierza Marcinkiewicza i koalicji PiS-Samoobrona-LPR, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów utworzono Zespół ds. opiniowania kandydatów do władz państwowych spółek, który miał opiniować i zatwierdzać kandydatów do RN spółek państwowych zgłaszanych przez ministra skarbu państwa. Zespół ten, bez żadnych sukcesów, zaprzestał jednak działalności po kilku miesiącach. Istnienie takiego Zespołu mogło hipotetycznie wpłynąć na bardziej merytoryczny dobór członków RN, a w konsekwencji także pośrednio wpływać na minimalizację kreacji właścicielskiej renty politycznej. Tym bardziej, że zasiadali w nim formalnie niezależni przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych. Jednocześnie słabe umocowanie instytucjonalne tej Rady nie gwarantowało zachowania przez nią niezależności.

W 2007 roku, po zmianie rządów na koalicję PO-PSL, po raz pierwszy w okresie transformacji sformalizowano dobór reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych, wprowadzając otwarte i częściowo jawne postępowania kwalifikacyjne, co, przynajmniej teoretycznie, bardzo ograniczyło uznaniowość ministra skarbu państwa<sup>88</sup>. W 2012 roku minister skarbu wydał zarządzenie „Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa”<sup>89</sup>, w którym, w postaci tzw. miękkiego prawa, zawarte zostały rekomendacje zgodne kierunkowo z wytycznymi OECD w tym zakresie (więcej: p. 6.5).

Przyjęta po kolejnej wymianie ekipy rządzącej ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym w interesującym nas kontekście wprowadziła nowe ciało – Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Opiniuje ona kandydatów do organów nadzorczych spółek. Trzeba podkreślić, że członkowie Rady, a więc osoby, decydujące o tym, kto może i powinien zasiadać w radach nadzorczych spółek z udziałem państwa, byli powołani w wewnętrznej, niejawnej procedurze (przez Premiera).

Jednak ostateczną decyzję co do obsadzenia rad nadzorczych mają akcjonariusze. Sytuacja jest różna w zależności od spółki – gdy mówimy o spółkach należących w stu procentach do państwa, mianuje ich odpowiedni organ nadzorujący, czyli najczęściej minister. Swoich przedstawicieli w radach przedsiębiorstw skomercjalizowanych mają

---

<sup>88</sup> Zarządzenie nr 45 ministra skarbu państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP, nr 2, poz. 4, z późn. zm.).

<sup>89</sup> W styczniu 2013 r. minister skarbu państwa wydał nowe zarządzenie (nr 3 z 28 stycznia 2013 r.), którego załącznikiem był obszerny dokument zatytułowany „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa”.

także pracownicy. W spółkach, w których Skarb Państwa nie jest jedynym udziałowcem, decydują walne zgromadzenia, przy czym część spółek państwowych ma w statutach przepisy dające państwu ponadproporcjonalnie duży wpływ na obsadzenie RN. Regulacje dotyczące naboru członków rad nadzorczych są przede wszystkim miękkie i nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego<sup>90</sup>. Ograniczają właścicielską rentę polityczną głównie w zakresie odsiewania osób niekompetentnych, choć istnieje wiele możliwości, by uniknąć takiej sytuacji.

### 3.3.2.2. Powoływanie zarządów

Przez pierwszych kilkanaście lat III RP zarządy spółek skarbu państwa były wyłaniane bez konkursów przez odpowiedniego ministra, zwykle po niewiążących konsultacjach z radą nadzorczą (choć formalnie powołania dokonywała rada nadzorcza). Tworzyło to otwartą drogę do uznaniowości, a co za tym idzie, pełną dowolność przy traktowaniu miejsc w zarządach jako typowego politycznego łupu. Zmieniło się to w 2002 roku, kiedy to sejm znowelizował ustawę o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, która wprowadziła obowiązek przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowiska w zarządach. Rok później rząd wydał rozporządzenie, które ustalało warunki konkursów oraz warunki, jakie musieli spełniać członkowie do zarządów<sup>91</sup>. Choć rozwiązanie dotyczyło tylko spółek powstałych w wyniku komercjalizacji i nie likwidowało całkowicie możliwości politycznego doboru członków zarządów, to jednak wydatnie je ograniczało.

Podobnie jak w przypadku rad nadzorczych, prawo daje pracownikom dużych (o zatrudnieniu przekraczającym 500 osób) skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych możliwość delegowania do zarządów swojego przedstawiciela<sup>92</sup>. Osoba ta nie przechodzi przez postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzane w firmie<sup>93</sup>. Takie rozwiązanie stanowi nie tylko przywilej dla samych bezpośrednio zainteresowanych (i z ich punktu widzenia rentę właścicielską, materialną, bezpośrednią, interesariuszy i partykularną), ale także dla całej grupy interesu w postaci pracowników spółki, którzy

---

<sup>90</sup> W. Walczak, Metody doboru członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa a kodeksy dobrych praktyk, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, t. XCII.

<sup>91</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych, Dz. U. nr 55, poz. 476.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn., Dz. U. z 2016 r., poz. 981 z późn. zm.).

<sup>93</sup> A. Mikucka-Kowalczyk, Ł. Kowalczyk, Kształtowanie się *corporate governance* w Spółkach Skarbu Państwa, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2017, No. 493.



dzięki możliwości współdecydowania o funkcjonowaniu firmy mają wpływ także na reakcję renty politycznej. Rozwiązanie to można więc traktować jako rentę właścicielską, materialną i niematerialną, pośrednią, interesariuszy i partykularną.

### **3.3.3. Wynagrodzenia organów nadzorczych i zarządzających**

#### **3.3.3.1. Wynagrodzenia rad nadzorczych**

W krótkim, początkowym okresie transformacji, do maja 1991 r., wynagrodzenia rad nadzorczych jssp miały postać tantiem z zysku spółki z możliwością zaliczkowych wypłat na wniosek samej rady. Od 1 czerwca 1991 r. wynagrodzenie członków rad nadzorczych ustalono na wysokość 1,1 (1,4 dla przewodniczącego rady) średniego wynagrodzenia z 6-ciu działów sfery produkcji za kwartał poprzedzający wypłatę. Było to motywowane tym, iż przez poprzednie dwa lata sytuacja finansowa spółek była na tyle kiepska, że często członkowie rad nadzorczych nie otrzymywali wynagrodzenia. By ograniczyć możliwość zarobkowania w spółkach ustalono też, że rady nadzorcze w jssp składają się z pięciu lub sześciu osób.

Trzeba dodać, że zasada ta dotyczyła jedynie spółek z większościami udziałami państwa. Od końca XX w. w wyniku niedokończonych prywatyzacji dość szeroko pojawiały się w gospodarce wielkie spółki o kapitale prywatno-państwowym (z mniejszościami udziałami państwa). Przykładem są tu choćby największe spółki giełdowe – PKN Orlen oraz KGHM PM. W takich spółkach nie obowiązują limity, jeśli chodzi o liczebność rad nadzorczych. Obecnie trzy spółki z udziałem skarbu państwa o najliczniejszych radach to: PZU (11 członków, wszyscy są przedstawicielami Skarbu Państwa), PKO BP (11 członków, w tym 9 przedstawicieli SP) oraz Enea (10 członków, w tym 7 przedstawicieli SP) (stan na 31.12.2022). Wynagrodzenie rad nadzorczych w tych spółkach było rynkowe, z reguły 3-5 razy wyższe niż w jssp. To wyższe wynagrodzenie dotyczy też oczywiście członków rad nadzorczych wskazanych przez Skarb Państwa.

Również Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń niektórych osób pełniących funkcje w spółkach Skarbu Państwa (tzw. nowa ustawa kominowa) ogranicza wysokość wynagrodzeń w organach nadzorczych. Co do zasady nie zezwala także na zasiadanie w więcej niż jednej radzie nadzorczej spółki skarbu państwa. Od tej zasady są jednak też liczne wyjątki.

### 3.3.3.2. Wynagrodzenia zarządów

Uchwalona w 2000 roku tzw. ustawa kominowa (ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz. U. nr 26, poz. 306.) ograniczała wysokość zarobków członków zarządów spółek państwowych. Wprowadzała zasadę, że pełne, miesięczne wynagrodzenie osoby zasiadającej w zarządach tego rodzaju podmiotów nie może wynosić więcej niż sześciokrotność średniego wynagrodzenia w sferze przedsiębiorstw. Wynagrodzenia członków zarządów oraz członków rad nadzorczych zarówno w spółkach z całkowitym, jak i większościowym udziałem SP, są od tamtej pory jawne.

Ustawa jest przykładem tego, jak ograniczając wynagrodzenia w spółkach państwowych i w ten sposób także właścicielską rentę polityczną, można wylać dziecko z kąpielą. Paradoksalnie, ustawa ta czyniła pp niekonkurencyjnymi przy ubieganiu się o kompetentnych menedżerów, ponieważ ludzie doświadczeni w kierowaniu firmami woleli pracować dla przedsiębiorstw prywatnych. Efekt uchwalenia tej ustawy był więc dwojaki. Z jednej strony czynił zarządy łatwiejszym łupem dla działaczy partii politycznych, którym niekonkurencyjne płace nie przeszkadzały, zaś możliwość kierowania spółką skarbu państwa ułatwiała zdobywanie środków bocznymi ścieżkami. Po drugie, z biegiem czasu zaczęto omijać ustawę kominową, zakładając liczne spółki-wnuczki spółek skarbu państwa, w których ustawa kominowa nie obowiązywała, po to, żeby nisko opłacani członkowie zarządów dużych spółek mogli w nich pozyskiwać dodatkowe wynagrodzenie. Ponadto z czasem zaczęto podpisywać z członkami zarządów umowy o zarządzanie, których nie dotyczyły limity zapisane w ustawie kominowej.

Sytuację urealniła Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń niektórych osób pełniących funkcje w spółkach Skarbu Państwa (tzw. nowa ustawa kominowa). Objęła ona wszystkie spółki zależne od państwa, nie tylko te, w którym miało ono większościowe udziały. Od tej pory każdy członek zarządu podpisuje umowę o zarządzanie. Podzielono zarobki kadry menedżerskiej na część stałą (uzależnioną od wielkości pp) i zmienną (zależną od wyników) oraz wprowadzono limity odpraw. Było to działanie ograniczające możliwość czerpania renty politycznej poprzez manipulowanie wysokością wynagrodzeń. W efekcie wynagrodzenia kadry kierowniczej spółek państwowych są porównywalne do tego, jakie pobiera kadra menedżerska zatrudniona w innych spółkach prywatnych, a nawet bywają nieco niższe, zwłaszcza od zarobków

członków zarządów tych spółek, które mają zagranicznego inwestora strategicznego<sup>94</sup>.

### 3.3.4. Sponsoring i wydatki marketingowe

W 2009 roku, w okresie rządów PO-PSL, powstał pierwszy w historii polskiej transformacji dokument określający zasady, jakimi powinny się kierować przedsiębiorstwa państwowe przy finansowym wspieraniu różnych organizacji czy wydarzeń. Wtedy to minister skarbu państwa wprowadził rozporządzeniem „Model regulacji działalności sponsoringowej spółek z udziałem Skarbu Państwa”<sup>95</sup>. Był on później wielokrotnie zmieniany, jednak co do zasady zakładał, że warunkiem możliwości sponsorowania przez spółkę było osiągnięcie zysku w roku poprzednim. Dana spółka musiała także wybrać beneficjenta o najwyższym potencjale promocyjnym, zaś nad wykonaniem czuwał zarząd i rada nadzorcza. Aktywność sponsoringową należało też co roku raportować do ministerstwa. Dokument nakazywał także, by spółka prowadziła swoją politykę sponsoringową długoterminowo.

Po zmianie rządów, w czerwcu 2016 roku, minister skarbu państwa Dawid Jackiewicz uchylił to zarządzenie. Jeszcze w tym samym miesiącu wydał dokument „Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa”. Idzie on ogólnie rzecz biorąc w tym samym kierunku, jednocześnie uszczegóławiając pewne wymagania dotyczące kształtu umowy z podmiotem sponsorowanym<sup>96</sup>. Nakazuje bowiem zapewnienie wglądu sponsorowi do dokumentacji finansowej podmiotu sponsorowanego, zaprezentowanie katalogu wydatków ponoszonych w ramach umowy sponsorskiej, a także zapisanie w niej możliwości natychmiastowego zaprzestania finansowania sponsorowanego w przypadku konfliktu interesów. Z drugiej strony „Dobre praktyki” mają niższą rangę niż poprzedzający ją „Model”, nie będąc nawet zarządzeniem. Dokument ten można traktować jako coś na kształt „prawa powielaczowego”.

W styczniu 2018 roku uaktualnione „Dobre praktyki” opublikowała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W tym samym roku ministerstwo energii wystosowało do nadzorowanych przez siebie spółek (był to okres decentralizacji nadzoru) pismo

---

<sup>94</sup> K. Szuldrzyński, K. Komorowska, M. Fiedorczyk i in., Wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych spółek giełdowych za 2020 r. Raport zawierający analizę wynagrodzeń w oparciu o WIG20, mWIG40 i sWIG80, PwC 2021 [https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/raport\\_wynagrodzenia-czlonkow-zarzadow-i-rad-nadzorczych-spolek-gieldowych-za-2020r.pdf](https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/raport_wynagrodzenia-czlonkow-zarzadow-i-rad-nadzorczych-spolek-gieldowych-za-2020r.pdf) (dostęp 18.10.2022).

<sup>95</sup> Zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2009 r. w sprawie zasad prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.

<sup>96</sup> J. Ligner-Żeromska, A.M. Łobanowski, Sponsoring pod państwową kontrolą – część I, Sponsoring.pl, [https://www.sponsoring.pl/publikacje/75-sponsoring-pod-panstwowa-kontrola-czesc-i\\_](https://www.sponsoring.pl/publikacje/75-sponsoring-pod-panstwowa-kontrola-czesc-i_) (dostęp 2.03.2023)

rekomendujące ograniczenie wydatków na sponsoring do 0,2 proc. przychodów netto ze sprzedaży w roku poprzednim. Te dokumenty miały wspólną cechę: nie były prawem powszechnie obowiązującym a instrukcją, którą można, ale nie trzeba było się kierować. Poszczególne spółki wypracowały także własne kodeksy dobrych praktyk. Jednak efekt był taki, że większość kontrolowanych przez NIK spółek nie respektowało zarządzeń ani ministerstw ani nawet własnych<sup>97</sup>.

Także jeśli chodzi o zakup usług doradczych lub medialnych nie istniało i nie istnieje nadal prawo powszechnie obowiązujące, które by to regulowało. Każda spółka sama decyduje, jakimi zasadami się w tym zakresie kieruje. Podsumowując, nie istnieje zbyt wiele regulacji prawnych, które utrudniałyby kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej. Mają one przede wszystkim charakter instrukcji bądź zaleceń. Rzadko wychodzą poza minimum dyktowane przez kodeks spółek handlowych, który ma, w tym zakresie, chronić przede wszystkim właściciela przed wystąpieniem problemu agencji. Jeżeli jednak nadzór właścicielski nie chce być chroniony przed nadużyciami, które jednocześnie nie podpadają pod kategorię działania na szkodę spółki, a wręcz domaga się ich realizacji, to droga do kreacji renty politycznej jest otwarta. Wyjątkiem, jako ścisłe reguły, są jedynie rozwiązania dotyczące wysokości wynagrodzeń dla organów zarządzających i nadzorczych.

### **3.4. Czynniki i warunki istnienia właścicielskiej renty politycznej w Polsce**

Z poprzedniego podrozdziału wynika, że w polskim prawie nie występują zbyt twarde ograniczenia kreacji właścicielskiej renty politycznej. Ograniczają one się przede wszystkim do prawa regulującego dobór kandydatów do organów zarządczych i nadzorczych, a także przepisów prawa odnoszących się do wszystkich przedsiębiorstw. Nie znaczy to jednak, że brak skutecznych ograniczeń to jedyne czynniki rentotwórcze.

W rozdziale 1.2.5 czynniki sprzyjające kreacji renty politycznej podzieliłem na trzy grupy: a) czynniki społeczno-gospodarcze, b) polityczno-prawne, c) kulturowe. W niniejszym podrozdziale przeanalizuję kreację właścicielskiej renty politycznej w Polsce przy wykorzystaniu tego podziału.

#### **3.4.1. Czynniki społeczno-gospodarcze**

Mimo postępującej prywatyzacji w Polsce sektor państwowy pozostaje nadal dużym i

---

<sup>97</sup> NIK, Informacja o wynikach kontroli. Wydatki spółek z udziałem skarbu państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze, Nr ewid. 172/2017/P/17/021/KGP <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18371,vp,20970.pdf> (dostęp 2.03.2023)

ważnym elementem polskiej gospodarki. Jest to jeden z istotnych aspektów kreacji renty politycznej. Przedsiębiorstwa państwowe dysponują bowiem zasobami, które można przejmować i dzielić w wyniku decyzji politycznych.

Trzeba podkreślić, że wiele przedsiębiorstw państwowych posiada w polskiej gospodarce pozycję quasi-monopolistyczną. Wśród 10 największych polskich przedsiębiorstw państwowych pięć działa w przemyśle energetycznym, trzy w przemyśle paliwowo-gazowym, dwie wydobywczym<sup>98</sup>. Cztery z pięciu wymienionych w zestawieniu firm energetycznych odpowiadają łącznie za 66 proc. produkcji energii elektrycznej w Polsce<sup>99</sup>. Wliczając w to inne firmy państwowe, polski sektor publiczny odpowiada za co najmniej trzy czwarte produkcji energii elektrycznej w naszym kraju<sup>100</sup>. ENEA, Energa Obrót, PGE Obrót i Tauron Sprzedaż są także w Polsce tzw. sprzedawcami z urzędu, co (niezależnie od pewnych korzyści płynących z takiej regulacji dla odbiorców) daje im także pewną przewagę nad konkurencją, która w większym stopniu musi starać się o klientów.

Spółki Orlen i Lotos miały łącznie w omawianym okresie większościowy udział w rynku paliw w Polsce, zwłaszcza w tzw. sektorze downstream. Ma to o tyle znaczenie, że poprzez sprzedaż paliw także innym firmom mogły wpływać na ich ceny na stacjach benzynowych. Także PGNiG jest hegemonem na rynku gazu – w 2020 roku udział podmiotów z tej grupy kapitałowej w jego sprzedaży do odbiorców końcowych wyniósł 85,6 proc<sup>101</sup>. Również ta firma jest tzw. dostawcą (gazu) z urzędu. Jastrzębska Spółka Węglowa oraz KGHM są także głównymi wydobywcami węgla i miedzi w Polsce.

W indeksie WIG20 znajdują się jeszcze trzy firmy, które, ze względu na swój finansowy charakter, nie trafiły do zestawienia M. Bałtowskiego i G. Kwiatkowskiego. Jakkolwiek rynek bankowy w Polsce jest konkurencyjny, to PKO BP i Pekao zajmują na nim, odpowiednio, pierwszą i drugą pozycję, jeśli chodzi zarówno o liczbę klientów jak i wysokość aktywów. Łącznie odpowiadają za ok. jedną trzecią rynku. Z kolei państwowy ubezpieczyciel PZU dominuje na rynku ubezpieczeń.

Sytuacja, w której pp dominuje na rynku lub jest wręcz na nim hegemonem powoduje, iż łatwiej jest mu osiągać zyski niż innym firmom. Dzięki swojej przewadze może

---

<sup>98</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *State-Owned Enterprises...* (rozdz. 4.20).

<sup>99</sup> URE, Rynek hurtowy 2021, ure.gov.pl, 9.06.2022 <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/charakterystyka-ryнку/10372,2021.html> (dostęp 2.03.2023)

<sup>100</sup> Najwięksi gracze rynku wytwarzania energii elektrycznej, RynekElektryczny.pl, 24.05.2021 <https://www.rynekelektryczny.pl/struktura-ryнку-wytwarzania-energii-elektrycznej/> (dostęp 2.03.2023)

<sup>101</sup> URE, Rynek hurtowy 2020, ure.gov.pl, 27.07.2021 <https://www.ure.gov.pl/pl/paliwa-gazowe/charakterystyka-ryнку/9662,2020.html> (dostęp 2.03.2023)

uzyskiwać rentę monopolistyczną. W przypadku Polski renta ta jest w dużej mierze efektem nie tyle wybitnej aktywności gospodarczej, co silnej regulacji poszczególnych rynków. Taka sytuacja ułatwia kreację właścicielskiej renty politycznej, przede wszystkim bezpośrednio, poprzez redystrybucję wypracowanych w ten sposób środków. Szczególna pozycja rynkowa tych przedsiębiorstw umożliwia im także wpływanie na działalność konkurencji. Właścicielska renta polityczna, we wszelkich jej przejawach, jest więc często pochodną czerpania przez same pp, jako podmioty życia gospodarczego, renty monopolistycznej, która z kolei jest w tym wypadku z reguły efektem ingerencji państwa (czy często – utrzymywania niedobrego status quo) w gospodarce.

### **3.4.2. Czynniki polityczno-prawne**

Jak było wspomniane powyżej, zakres przedsiębiorstw państwowych, szczególnie wśród największych przedsiębiorstw, jest w Polsce duży, co w naturalny sposób sprzyja kreacji właścicielskiej renty politycznej. Stan ten w znacznym stopniu wynika z faktu, że istnieją rozwiązania prawne, które zwiększają faktyczną liczbę pp ponad te, które formalnie rzecz biorąc powinny być za takowe uważane, czyli firmy ze stuprocentowym i większościowym udziałem skarbu państwa. Jak wskazywałem wyżej, znaczącą rolę w polskiej gospodarce odgrywają spółki o mniejszościowym udziale skarbu państwa, które jednak podlegają kontroli korporacyjnej ze strony państwa, a więc są *de facto* – dzięki lewarowaniu własności – przedsiębiorstwami państwowymi. Jest to możliwe dzięki różnym rozwiązaniom prawnym, a także specjalnym zapisom w statutach poszczególnych spółek, tworzącym uprzywilejowanie dla akcjonariusza państwowego.

W takim kierunku szła uchwalona w 2005 roku ustawa o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego<sup>102</sup>. Wprowadziła ona możliwość korzystania z tzw. złotej akcji, czyli blokowania w części „strategicznych” spółek decyzji przez skarb państwa, nawet jeśli w tych spółkach był on udziałowcem mniejszościowym. Niezależnie od uzasadnienia tego rozwiązania, w świetle definicji pp stosowanej w tej pracy zwiększało ono ich wolumen i dawało możliwość wpływania państwu na kreację właścicielskiej renty politycznej także w takich, formalnie prywatnych, spółkach. Możliwość wykorzystywania złotej akcji przez państwo została

---

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. 2005 Nr 132, poz. 1108.

częściowo ograniczona w 2010 roku implementowanymi do polskiego prawa przepisami unijnymi.

Na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej wpływają także rozwiązania prawne normujące system polityczny. Badania pokazują, iż istotnym aspektem dla kreacji renty politycznej jest cykl wyborczy<sup>103</sup>. To on powoduje nagłe i skokowe zmiany w zarządach i radach nadzorczych tuż po kolejnych elekcjach.

Na kreację i dystrybucję renty politycznej wpływa niewątpliwie w Polsce także parlamentarno-gabinetowy system rządów. Premier oraz cały rząd są zależne przede wszystkim od sejmu, który udziela mu wotum zaufania i może także go odwołać na drodze konstruktywnego wotum nieufności. Dlatego kluczowe dla składu rady ministrów są wyniki wyborów do sejmu (z punktu widzenia wyłonienia rządu wybory do senatu nie są istotne). W kontekście późniejszej kreacji i dystrybucji renty politycznej ważne jest, że Polska jest w nich podzielona na 41 okręgów, w których wyborcy głosują na listy wyborcze, wskazując na nich preferowanego kandydata. Konkurencja polityczna jest więc zregionalizowana i zachodzi nie tylko pomiędzy politykami różnych opcji, ale także między kandydatami startującymi z tego samego komitetu. Jak pokazują wyniki badań politologicznych, zwłaszcza wyborcy z mniejszych gmin chętnie kierują się pochodzeniem danego kandydata z okolicy, licząc na to, że będzie on reprezentował lokalne interesy<sup>104</sup>. Dlatego też kandydaci na posłów starają się, by za pomocą przedsięwzięć państwowych możliwe było wykreowanie renty politycznej, która byłaby skierowana do mieszkańców ich okręgów wyborczych, np. w postaci tworzenia nowych miejsc pracy czy wydania środków na istotne społecznie inwestycje lokalne. Potwierdzają to także moje badania empiryczne, których wyniki opisuję w 5. rozdziale i z których wnioski wyciągam w rozdziale 6.

Wybory proporcjonalne powodują, iż z reguły, aby utworzyć rząd, partie polityczne muszą po elekcji wchodzić w koalicje z innymi stronnictwami. Wyjątkiem jest obecna sytuacja, kiedy to dwukrotnie, w 2015 i 2019 roku, większość w sejmie otrzymali posłowie wybrani z listy Prawa i Sprawiedliwości. Jednak i obecny rząd nie jest, formalnie, rządem jednopartyjnym. Od samego początku tworzy go bowiem koalicja PiS z mniejszymi partiami – najpierw z Solidarną Polską i Polską Razem (przemianowaną

---

<sup>103</sup> B. Totleben, K. Szarzec, A. Kardziejonek, dz. cyt.

<sup>104</sup> Zob.: J. Flis, Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014 (rozdz. 2); R. Matyja, Rywalizacja polityczna w Polsce, Ośrodek Myśli Politycznej, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Kraków-Rzeszów 2013 (rozdz. 6.3).

później na Porozumienie) a od 2021 tylko z SP (oraz kilku mniejszych podmiotów). Dotychczas jedynie krótkie rządy mniejszościowe PiS w latach 2005-2006 oraz tuż przed wyborami w 2007 roku można określić jako jednopartyjne (rządząca w latach 2000-2001 AWS była koalicją mniejszych ugrupowań). Niemniej oba rządy – AWS 2000-2001 oraz Zjednoczonej Prawicy po 2015 roku – można traktować inaczej niż typowe rządy tworzone przez polityków pochodzących z różnych komitetów wyborczych, gdyż składały one się nie z przygodnie zawartej koalicji, ale ze ściśle zrośniętych ze sobą interesami obozów politycznych.

Konieczność zawierania koalicji wymusza dzielenie się właścicielską rentą polityczną z sojusznikami. Szczególnie wyraźne jest to w przypadku zdecentralizowanego modelu nadzoru, gdzie poszczególne ministerstwa, nadzorujące pp, mogą stać się udziałowymi księstwami poszczególnych partii. Niemniej i w przypadku scentralizowanego modelu kierownictwo nad danym pp jest efektem koalicyjnych ustaleń. Przy czym także rządy monolityczne nie są wolne od nacisków funkcjonujących wewnątrz grup interesu. Miejsce partii politycznych zajmują jednak frakcje i koterie, które potrafią budować sobie, poprzez sieci powiązań, materialną poduszkę dla dalszej działalności politycznej<sup>105</sup>.

### **3.4.3. Czynniki kulturowe**

Niniejszy podrozdział bazuje w dużej mierze na obserwacjach własnych i przemysleniach, formułuje bardziej ogólne wnioski niż twarde twierdzenia. Istnieje bowiem bardzo mało badań, które choćby pośrednio dotyczą kulturowych czynników wpływających na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej. Uważam jednak, że te czynniki odgrywają bardzo istotną rolę, stąd domagam się opisu, choćby w ogólnej formie.

Kreację właścicielskiej renty politycznej umożliwia społeczne przyzwolenie na nią. Proces ten następuje, gdy decydenci mogą go przeprowadzić i nie spotyka się on z karcącą odpowiedzią. W przypadku ograniczeń formalnych tyczy się to wymiaru sprawiedliwości, z kolei w przypadku ograniczeń nieformalnych taką dyscyplinującą rolę pełni społeczeństwo. Generalnie rzecz ujmując, kreacja i dystrybucja właścicielskiej renty politycznej zdaje się być powszechnie traktowana jako coś nagannego, przede

---

<sup>105</sup> D. Uhlig, J. Kopeć, K. Korzeniowska i in., Partia i Spółki. Sieci powiązań polityków prawicy w państwowych spółkach, [biqdata.wyborcza.pl](https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,27618985,partia-i-spolki-sieci-powiazan-politykow-prawicy-w-panstwowych.html), 27.09.2021 <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,27618985,partia-i-spolki-sieci-powiazan-politykow-prawicy-w-panstwowych.html> (dostęp 02.03.2023)



wszystkim wówczas, gdy mamy do czynienia z kreacją renty zwrotnej i renty reprodukcji władzy. Znacznie łagodniej podchodzi się do renty interesariuszy i partykularnej, gdy ma ona charakter pracowniczy bądź socjalny: głęboko bowiem zakorzenione jest przeświadczenie, że przedsiębiorstwa państwowe służą m.in. do realizacji celów prospołecznych.

Historia III RP pokazuje, iż politycy zdają się mieć przeświadczenie, iż kreacja właścicielskiej renty politycznej jest wręcz prawem zwycięscy w wyborach. Chętnie korzystają z możliwości jej kreacji, gdy są u władzy. Oficjalnie jednak rzadko to przyznają, gdyż gdy są w opozycji surowo oceniają to zjawisko. Jednak po dojściu do władzy, nie idzie za tym ani jakościowa zmiana prawa, ani obyczajów w tym zakresie. Wynika to, prawdopodobnie, z niskiego ryzyka, jakie wiąże się z tą praktyką. Kreacja bardzo wielu form właścicielskiej renty politycznej jest bowiem legalna i poniekąd jest wykonywana w ramach codziennego zarządzania spółkami. Ani klasa polityczna ani opinia publiczna – poza wyjątkowymi sytuacjami – nie wyciąga też konsekwencji za uprawianie tego typu procederu.

Dzieje się tak przede wszystkim z powodu nikłej wiedzy społeczeństwa na temat samego funkcjonowania spółek kontrolowanych przez państwo. Codziennosc sektora publicznego jest dla przeciętnego obywatela zagadką; nie wie ile i w jakich sektorach funkcjonują takie spółki, jak powołuje się ich organy, jakie należą do nich obowiązki. Do opinii publicznej docierają na ten temat strzępki informacji, zazwyczaj w sytuacji realizacji jakiejś spektakularnej inwestycji lub afery. Te afery zdają się jednak interesować opinię publiczną w coraz mniejszym stopniu. Pośrednio więc ryzyko ich ujawnienia nie dyscyplinuje samych decydentów politycznych oraz podległego im menedżmentu, bezpośrednio zajmującego się kreacją renty politycznej.

Wydaje się, że przyczyną takiego stanu rzeczy może być postępująca polaryzacja polityczna. Spór między poszczególnymi ugrupowaniami jest przez ich twarde zwolenników traktowany jako manichejska walka dobra ze złem, przez co działacze przeciwnego ugrupowania i jego zwolennicy uchodzą za gorszych moralnie<sup>106</sup>. W efekcie dochodzi do relatywizacji, w imię wyższych celów, czynów popieranej partii, gdy jest ona u władzy. Dodatkowo wielu obywateli hodzi w sobie przeświadczenie, jakoby „zawsze tak było” i „każdy tak robił”, niezależnie od faktów i rzeczywistego stanu wiedzy

---

<sup>106</sup> P. Górską, Polaryzacja polityczna w Polsce. Jak bardzo jesteśmy podzieleni. Raport, Centrum Badań nad Uprzedzeniami, Warszawa 2019.

na ten temat. Łączy się to ze swoistym defetyzmem w kontekście możliwości likwidacji tego typu patologii. Takie przeświadczenie pogłębiają też obecnie media publiczne (też będące spółkami państwowymi), wykorzystywane w ramach własnościowej, materialnej i niematerialnej, bezpośredniej, zwrotnej renty reprodukcji władzy dla społecznej normalizacji tego typu zachowań. „Wiadomości” TVP potrafią otwarcie na antenie krytykować wykupywanie przez rząd ogłoszeń w mediach opozycyjnych, jednocześnie pomijają w przekazie fakt obszernego finansowania za pomocą tych ogłoszeń mediów sprzyjających władzy. Taka atmosfera powoduje, że decydenci polityczni czują się bezkarni, a kreacja właścicielskiej renty politycznej niekiedy uchodzi wręcz wśród działaczy partyjnych i elektoracie rządzących za przejaw patriotyzmu.

## **4. Właścicielska renta polityczna w polskich przedsiębiorstwach państwowych. Metodyka badań empirycznych**

### **4.1. Ogólny opis badania**

Niniejsza praca obejmuje także jakościowe badanie empiryczne, które miały doprowadzić do znalezienia odpowiedzi na cztery pytania badawcze. Zostały one sformułowane w sposób pomagający zrozumieć, jakie są cechy szczególne właścicielskiej renty politycznej w polskiej rzeczywistości gospodarczo-politycznej, a także czy i w jakim stopniu właścicielska renta polityczna jest wykorzystywana w ramach partyjnego zawłaszczania państwa:

1. Jaka jest charakterystyka właścicielskiej renty politycznej i jej pozyskiwania?
2. Jakie czynniki wpływają na proces kreacji właścicielskiej renty politycznej?
3. Czy, a jeśli tak, to w jakich warunkach, właścicielska renta polityczna może być traktowana jako renta reprodukcji władzy?
4. Na ile właścicielska renta polityczna występuje w przedsiębiorstwach państwowych obok ich głównych zadań, a na ile to zjawisko jest immanentną cechą przedsiębiorstw państwowych?

Mając świadomość zmieniających się okoliczności gospodarczo-politycznych, które w dużym stopniu determinują pogoń i kreowanie renty politycznej, zdecydowałem że badanie będzie obejmowało lata 2007-2021, czyli dwóch różnych koalicji rządowych. W latach 2007-2015 okres rządów koalicji PO-PSL, a w latach 2015-2021 okres rządów Zjednoczonej Prawicy. W tym kierunku zmierzał także dobór próby badawczej. Tego rodzaju rozciągnięcie okresu badań pomogło uchwycić zarówno te cechy właścicielskiej renty politycznej, które są w Polsce niezależne od zmiany obozu rządzącego będącego u władzy, jak i jej ewolucję oraz cechy, jakie może przyjmować w warunkach różnych *modus operandi* aktualnej władzy.

W badaniach zależało mi na uzyskaniu od respondentów możliwie opisowych odpowiedzi na postawione wyżej pytania badawcze. Jedynie jedno z nich – trzecie – ma charakter pytania zamkniętego, i to tylko w połowie. W związku z tym uznałem, że najbardziej odpowiednie będzie przeprowadzenie badania za pomocą metody jakościowej – ustrukturyzowanego kwestionariuszowego wywiadu pogłębionego. Metodę tę uznałem za lepszą dla realizacji celu badawczego od metody ankietowej, która utrudnia zadawanie pytań otwartych. Metoda, którą wybrałem, wykorzystywana i

zweryfikowana była już wcześniej w przypadku innych prac badających relacje między decydentami politycznymi a organami zarządzającymi i nadzorującymi przedsiębiorstw państwowych, w tym dotyczących kreacji właścicielskiej renty politycznej (choć nie odnoszących się do tego określenia, a tylko częściowo odnoszących się do teorii *rent-seeking*)<sup>1</sup>.

## 4.2. Dobór próby

Do badania wytypowałem aktywnych na swoich stanowiskach w okresie 2007–2021 członków kadry zarządzającej i nadzorczej przedsiębiorstw (spółek) państwowych, definiowanych szeroko, zgodnie z definicją podaną w rozdz. 3. Byli to więc prezesi, członkowie zarządów, przewodniczący oraz członkowie rad nadzorczych tych podmiotów.

Próbę dobrałem za pomocą połączenia dwóch metod nielosowych – kuli śnieżnej (*snowball sampling*) oraz doboru celowego. Metodę kuli śnieżnej, której istotą jest poszerzanie próby badawczej dzięki poleceniu kolejnych respondentów przez osoby biorące udział w badaniu, wybrałem, ponieważ badana grupa jest dość wąska i hermetyczna. Uznałem, że w sytuacji, w której istnieje ryzyko odmowy udziału w wywiadzie ze strony potencjalnego respondenta, należy posłużyć się w pierwszej kolejności własnymi kontaktami oraz kontaktami poleconymi przez osoby trzecie mające relacje ze światem menedżmentu spółek państwowych, jednocześnie osobiście nie zaangażowane w pp, które poleciły mi potencjalnych chętnych rozmówców. Przy korzystaniu z własnych oraz poleconych kontaktów mogłem zakładać pewien zakres zaufania do mnie jako osoby zadającej pytania.

W dalszej perspektywie respondenci pierwszego stopnia polecali mi kolejnych respondentów. W efekcie udało się skompletować grono 20 respondentów, spośród których 14 było respondentami pierwszego stopnia, zaś 6 drugiego. 17 osób, a więc stosunkowo liczna grupa, odmówiło udziału w badaniu. W większości przypadków powodem odmowy był brak czasu, zbyt duży, zdaniem osób proszonych o udział w badaniu, odstęp czasowy od okresu, w którym dane osoby pełniły swoje funkcje (przede wszystkim w przypadku osób obecnych w spółkach przed 2015 rokiem) czy obawa przed

---

<sup>1</sup> Zob.: I.D. Apriliyanti, S.O. Kristiansen, The logics of political business in state-owned enterprises: the case of Indonesia, „International Journal of Emerging Markets” 2019, Vol. 14, No. 5; I. Gurkov, A. Settles, A dominant archetype of the HRM system in Russian industrial companies in post-recession times, „The International Journal of Human Resource Management” 2013, Vol. 24, No. 19; N. Makarchev, P. Wieprzowski, Cuckoos in the nest: the co-option of state-owned enterprises in Putin’s Russia, „Post-Soviet Affairs” 2021, Vol. 37, No. 3.

potencjalnym upublicznieniem odpowiedzi i powiązaniem ich z konkretnym respondentem. Kilka osób nie podało powodów odmowy.

Celowy dobór próby motywowany był tym, że moje badania dotyczą przede wszystkim mechanizmów i celów powstawania właścicielskiej renty politycznej, nie zaś populacji menedżerów zaangażowanych w przedsiębiorstwach państwowych. Członkowie organów nadzorczych i zarządzających służyli mi jako źródła informacji odnośnie do mechanizmów, nie zaś jako reprezentanci badanej populacji. Dlatego mniej istotna była reprezentatywność próby, a bardziej wybór przedstawicieli tych przedsiębiorstw, które potencjalnie mogą być bardziej podatne na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej.

Z tego powodu starałem się zbadać przede wszystkim osoby zaangażowane w dużych spółkach, wychodząc z założenia, że to duże przedsiębiorstwa, podlegające kontroli ze strony państwa i jego organów, dysponujące większymi zasobami różnego rodzaju (środkami pieniężnymi, stanowiskami, możliwością świadczenia usług symbolicznych), są bardziej podatne niż mniejsze przedsiębiorstwa na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej. Stąd istnieje większe prawdopodobieństwo zidentyfikowania i prześledzenia na ich przykładzie poszczególnych mechanizmów związanych z powstawaniem i przejawami właścicielskiej renty politycznej.

Liczba przedsiębiorstw, w których pracowali respondenci, była większa niż liczba przepytanych respondentów. Wielu z moich rozmówców było zaangażowanych w więcej niż jednej spółce. Niektórzy z nich pracowali np. w zarządach dwóch lub nawet trzech spółek kolejno na przestrzeni lat, inni byli członkami kilku rad nadzorczych. Zdarzały się wręcz sytuacje, w których respondenci nie byli w stanie sobie przypomnieć, w ilu spółkach byli zaangażowani, lub też nie byli w stanie odtworzyć ich cech szczególnych, takich jak wielkość. W sytuacjach niepewnych, ale możliwych do ustalenia, posługiwałem się triangulacją przy ustalaniu stanu faktycznego – odpowiedzi moich rozmówców porównywałem z oficjalnymi danymi podawanymi przez skarb państwa i same spółki oraz z danymi obecnymi w Krajowym Rejestrze Sądowym. W efekcie można stwierdzić, że respondenci byli w badanym okresie aktywni w co najmniej 21 dużych spółkach, 7 średnich i 1 małej. Przy ustaleniu wielkości spółki kieruję się definicjami zawartymi w Zaleceniu Komisji Europejskiej z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącym definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich oraz uzupełniających je dokumentach<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich

Nad wszystkimi przedsiębiorstwami, w których pracowali moi respondenci, nadzór korporacyjny sprawował skarb państwa. Jednocześnie można je podzielić na pięć grup, jeśli chodzi o udziały własnościowe posiadane przez państwo. Wśród możliwych do zidentyfikowania spółek 10 były to spółki ze stuprocentowym udziałem skarbu państwa, 3 z większościami udziałami, 8 z mniejszościami udziałami, ale podlegające kontroli korporacyjnej ze strony państwa. Pięć wyróżnionych przedsiębiorstw to były spółki-córki innych spółek skarbu państwa, jedno z przedsiębiorstw było „spółką-wnuczką”. W pozostałych przypadkach nie udało się ustalić poziomu udziałów państwa w spółkach. Niemniej także nad tymi, w których udział państwa pozostał dla mnie nieznanym, państwo pełniło faktyczną kontrolę korporacyjną.

Zdecydowana większość spółek, w których działali respondenci, podlegała ministerstwu skarbu państwa (11) lub – w ostatnich latach – ministerstwu aktywów państwowych (3). W po dwóch przypadkach za nadzór odpowiadał Prezes Rady Ministrów lub minister rozwoju i technologii, w pojedynczych przypadkach minister infrastruktury, obrony narodowej oraz finansów i polityki regionalnej. W pozostałych przypadkach nie udało się ustalić, kto reprezentował skarb państwa w danej spółce.

Respondentów podzieliłem na cztery grupy. Pierwsza grupa to osoby pełniące funkcje w badanych spółkach za rządów PO-PSL. Jako że nowa ekipa potrzebowała czasu, by wymienić władze w poszczególnych spółkach, założyłem, że grupa ta pracowała w spółkach w okresie do pół roku po wyborach parlamentarnych, czyli do 25 kwietnia 2016 roku. Grupa ta liczyła siedem osób.

Druga, niewielka, bo dwuosobowa grupa, to osoby pełniące swoje funkcje zarówno za rządów PO-PSL jak i rządów PiS (czyli dłużej, niż pół roku po wyborach parlamentarnych).

Trzecia grupa respondentów objęła członków władz przedsiębiorstw państwowych za rządów PiS – sześć osób, ale przed momentem przeprowadzania wywiadu. Czwarta grupa to osoby, które pełniły swoje funkcje w momencie przeprowadzania wywiadu. Takich osób było pięć.

Gdy chodzi o stanowiska pełnione przez respondentów, to:

- 10 osób pełniło funkcje prezesów zarządów,
- 6 osób funkcje członków zarządów,
- 12 osób pełniło funkcje członków rad nadzorczych, w tym jedna osoba –

---

przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422) (Dz. U. L 124 z 20.5.2003).

przewodniczącego rady.

Liczby te nie sumują się do dwudziestu, ponieważ sześciu respondentów pełniło w badanym okresie więcej niż jedną funkcję.

#### **4.3. Analiza ryzyk badawczych**

Podstawowe ryzyko badawcze wiązało się z koniecznością doboru próby. Respondenci – prezesi, członkowie zarządów i rad nadzorczych – to osoby z reguły posiadające mało czasu, ponadto często niechętnie do wyjawiania szczegółów swojej pracy zawodowej, szczególnie w obszarze, który można uznać za wrażliwy. Istniała obawa, że nie będą chcieli udzielać odpowiedzi lub odpowiedzi będą niepełne, co w pewnym stopniu potwierdziło się. Sposobem poradzenia sobie z tym ryzykiem był wybór metody kuli śnieżnej jako metody doboru próby.

Z tą metodą wiązało się jednak kolejne zagrożenie. Wzajemnie polecający się rozmówcy mogli pochodzić z podobnych środowisk, bądź pracować w danym momencie w podobnych, albo wręcz w tych samych przedsiębiorstwach. To ryzyko rozwiązało się poniekąd samo, gdyż jedynie w sześciu przypadkach respondenci byli osobami poleconymi przez innych respondentów. Żadnemu respondentowi drugiego stopnia nie udało się pomóc w nawiązaniu kontaktu z respondentem trzeciego stopnia. Prawdopodobnie wynikało to z faktu, iż respondenci trzeciego stopnia nie tylko nie znali osobiście mnie, ale także nie wiedzieli, kim są respondenci pierwszego stopnia. Łańcuch poleceń łączących mnie z nimi był zbyt długi, by wzbudzić ich zaufanie do mnie jako badacza.

Kolejnym ryzykiem była potencjalna nieszczerłość udzielanych odpowiedzi. Ponieważ wywiad dotyczył zjawisk powszechnie uznawanych za co najmniej kontrowersyjne, respondenci mogli mieć obawy przed posądzeniem ich (lub ich kolegów) o branie udziału w praktykach jeśli nie bezprawnych, to co najmniej moralnie nagannych.

To zagrożenie zminimalizowałem stosując przy formułowaniu pytań metodę projekcyjną. Polega ona na stawianiu pytań hipotetycznych oraz dotyczących sytuacji ogólnych. Pytamy wówczas respondenta nie o jego własne czyny, ale np. o to, czy zdarza się, że dana aktywność jest podejmowana w przedsiębiorstwach państwowych. Znaczący metodyki badań w naukach społecznych wskazują<sup>3</sup>, że w takich sytuacjach częstokroć respondenci mówią o sytuacjach, z którymi się spotkali bądź nawet takich, w których

---

<sup>3</sup> G. Das, A Review on Projective Techniques applied on Social Science Research, "International Journal of Research in Business Studies and Management" 2018, Vol. 5, No. 3.

sami brali udział, jednocześnie przedstawiając je w formie zdepersonalizowanej, nie obawiając się przyznania do czegoś, do czego woleliby się nie przyznawać. Ponadto pytania dotyczyły generalnie zjawisk i procesów, nie zaś aktywności konkretnych firm. Odpowiedzi zostały zanonimizowane, możliwe było również niepodawanie nazwy konkretnego przedsiębiorstwa, którego dotyczyła wypowiedź danego respondenta.

Inną przyczyną nieszczerości udzielanych odpowiedzi mógł być fakt, iż poszczególni respondenci byli powoływani na swoje stanowiska przez różne ekipy rządzące, różne były także ich osobiste losy. Aktualni prezesi, członkowie zarządów i rad nadzorczych mogli mieć tendencję do „wybielania” postawy własnych politycznych mocodawców, z kolei osoby pełniące funkcje wcześniej, a następnie zwolnione ze stanowisk – do ich „oczerniania”. Ponadto jedynie dwóch respondentów, jako obecnych w przedsiębiorstwach państwowych zarówno za rządów PO-PSL jak i PiS, miało bezpośredni wgląd w mechanizmy kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej za rządów obu stron politycznego sporu. Częściowo znali je z doniesień medialnych, częściowo z rozmów z innymi przedstawicielami branży, bądź z kolegami pracującymi w innych okresach w pp. Ryzyka z tym związane minimalizowały przyjęte metody zadawania pytań oraz późniejszej analizy odpowiedzi – metoda projekcyjna, triangulacja, a także porównywanie poszczególnych wypowiedzi każdego respondenta z odpowiedziami innych respondentów.

Poważne nieoczekiwane wcześniej ryzyko pojawiło się w związku z zaistnieniem pandemii COVID-19. Podstawową część badań przeprowadziłem na wiosnę 2022 r., na etapie jej planowania istniało więc zagrożenie, że choroba utrudni lub uniemożliwi podróże i bezpośrednie wywiady. Ryzyko to zostało zminimalizowane za pomocą wideokomunikatorów. Wywiad ustrukturyzowany lepiej jest przeprowadzać *face to face* – ułatwia to szybsze reagowanie na odpowiedzi, odczytywanie sygnałów niewerbalnych ze strony respondenta itp. Także atmosfera podczas takiego wywiadu bardziej sprzyja udzielaniu szczerych i wyczerpujących odpowiedzi. Nie oznacza to jednak, że używanie komunikatorów jest wykluczone. W sytuacji, w której przeprowadzenie wywiadu *face to face* jest niemożliwe bądź utrudnione, takie wywiady są przeprowadzane w taki właśnie sposób. Można takie sytuacje znaleźć także w tematyce pokrewnej badaniom, którym poświęcony ma być ten projekt<sup>4</sup>. Ostatecznie spośród 20 wywiadów zdalnie przeprowadziłem 16 – głównie za pomocą platformy MS Teams, przez inne aplikacje,

---

<sup>4</sup> N. Makarchev, P. Wieprzowski, dz. cyt.



takie jak Skype i Signal, a także w sporadycznych przypadkach telefonicznie, bez pośrednictwa aplikacji.

Pewne ryzyka związane były z interpretacją danych. W przypadku tego badania szczególnie istotne były dwa problemy występujące w badaniach jakościowych – problem anegdotyzmu oraz problem trafności. Problem anegdotyzmu pojawia się, gdy spektakularne, ale jednostkowe przykłady pojawiające się w odpowiedziach traktuje się jako dowody na udowodnienie danej tezy<sup>5</sup>. Natomiast problem trafności dotyczy obaw, czy badacz odpowiednio (trafnie) odczyta komunikaty różnych respondentów. Mogą one bowiem odnosić się do różnych kategorii, a w skrajnych przypadkach nawet jeden respondent może używać tych samych pojęć w odniesieniu do różnych desygnatów<sup>6</sup>.

Oba ryzyka mogłem zminimalizować za pomocą podobnych narzędzi. Problem anegdotyzmu związany był przede wszystkim ze stosunkowo niewielką próbą, a także, pośrednio wynikającą z niego, możliwością potraktowania jednoznacznych, ale jednostkowych wypowiedzi jako obiektywnego obrazu rzeczywistości.

Problemy te nie wprost rozwiązane zostały poprzez przyjęcia założenia, iż odpowiedzi, których udzielali mi respondenci, nie zawsze stanowią obiektywnego opisu mechanizmów. Zdaję sobie sprawę z tego, iż moi rozmówcy, z różnych przyczyn, mogli przedstawiać mi niepełny zbiór faktów, a także że ich własne interpretacje różnych zdarzeń noszą piętno subiektywności. Jednocześnie trudno mi zakładać, że wszyscy gremialnie mnie okłamywali, zwłaszcza że kontekst całego badania – anonimowość, brak wynagrodzenia, stosunkowo długi czas, jaki należało poświęcić na rozmowę – nie zapewniały moim rozmówcom daleko idących korzyści czy to materialnych czy społecznych.

Ponadto oba problemy – anegdotyczności, a zwłaszcza trafności – można było przepracować dzięki porównaniu poszczególnych odpowiedzi ze sobą. Zarówno traktując zbiór moich rozmówców jako jedną populację, jak i dzieląc ją na cztery podgrupy, w zależności od tego, w jakim okresie pełnili swoje funkcje, mogę wysledzić, na podstawie ich odpowiedzi, pewne tendencje. Pomocna była tu indukcja analityczna. Ponadto w przypadku niektórych pytań możliwe było zastosowanie triangulacji – porównywania odpowiedzi z innymi źródłami danych, przede wszystkim aktami prawnymi i danymi statystycznymi.

---

<sup>5</sup> D. Silverman, *Interpretacja badań jakościowych: metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009 (rozdz. 3).

<sup>6</sup> Tamże.

Pewnym problemem był fakt, iż „renta polityczna”, czyli pojęcie centralne dla niniejszej pracy, jest kategorią wieloznaczną i, jak dowodzę w pierwszym rozdziale, do tej pory niewystarczająco zdefiniowaną. Z kolei „właścicielska renta polityczna” jest pojęciem nowym, które dopiero w tej pracy wprowadzam do literatury. Skoncentrowanie się na tych pojęciach w wywiadzie mogłoby utrudnić uzyskanie informacji od respondentów i skupić nadmiernie ich uwagę na próbie wpisania własnych odpowiedzi w to pojęcie. Dlatego pojęcie „renty politycznej” pojawia się w kwestionariuszu tylko raz – w części wstępnej, podczas krótkiego przedstawienia respondentowi tematyki pracy i badania. We właściwym wywiadzie kwestionariuszowym nie pojawia się ani razu. Wspominając o kwestiach związanych z właścicielską rentą polityczną mówię o „korzyściach indywidualnych bądź grupowych” uzyskiwanych w wyniku działalności przedsiębiorstwa państwowego, co jest, z grubsza, dostosowaniem mojej definicji renty politycznej do sytuacji występującej w pp. Pojęcie „właścicielskiej renty politycznej” w ogóle nie pojawia się w kwestionariuszu. Wyszedłem z założenia, że nie jest to potrzebne, gdyż badanie nie dotyczyło porównywania właścicielskiej renty politycznej do innych jej rodzajów, a użycie tego pojęcia mogłoby tylko utrudnić udzielanie odpowiedzi respondentom nie obeznanym w temacie od strony teoretycznej. Dzięki temu mogłem rozmawiać z respondentami o różnych aspektach i przejawach właścicielskiej renty politycznej nie używając pojęcia „właścicielska renta polityczna”.

Podsumowując ryzyka związane z badaniem podkreślam, że mając świadomość niedoskonałości wybranego narzędzia jednocześnie uznałem je za możliwie najbardziej odpowiednie dla osiągnięcia celu badawczego. Jedynie pogłębiona rozmowa z członkami organów zarządzających i nadzorczych przedsiębiorstw państwowych mogła dać – moim zdaniem – możliwość wejrzenia do środka tego mechanizmu kreującego i dystrybuującego właścicielską rentę polityczną.

#### **4.4. Przebieg badania**

W ramach przygotowywania kwestionariusza przeprowadziłem na wiosnę 2021 roku dwa wywiady pilotażowe. Moimi rozmówcami byli jeden członek zarządu dużej spółki za rządów ZP oraz jeden prezes małej spółki za rządów ZP. Po ich ewaluacji opracowałem właściwy kwestionariusz, który w ostatecznej wersji składał się z części wstępnej oraz części szczegółowej. Uzupełniony został także przez słowniczek, w którym tłumaczone były najważniejsze pojęcia występujące w kwestionariuszu, a także nagranie wypowiedzi, o której skomentowanie prosiłem w jednym z pytań. W części wstępnej

tłumaczyłem, czego dotyczy moja praca i jaki jest cel samej rozmowy. Pod koniec zadawałem także pytania, które służyły uzupełnieniu rubryczki personalnej. Dotyczyły przedsiębiorstw, w których respondent był aktywny. Pytałem więc o to, w jakich latach pełnił jakie funkcje, czy dane przedsiębiorstwo było małe, średnie czy duże, kto sprawował nad nim nadzór oraz jaki był w nim udział właścicielski skarbu państwa. Dla zachowania anonimowości respondent miał prawo nie wymieniać nazwy przedsiębiorstw podczas wywiadu, choć były mi one znane.

Po zadaniu tych pytań wstępnych następował właściwy wywiad kwestionariuszowy prowadzony w formie rozmowy na podstawie kolejnych pytań. Zestaw pytań znajduje się w Aneksie. Składał się on z 20 pytań, podzielonych na 3 części – A, B i C. Pierwsza część (A) dotyczyła metod powoływania zarządów i rad nadzorczych spółek i składała się z czterech pytań. Pytałem o to, do kogo należy faktyczna ostateczna decyzja o powołaniu danej osoby do zarządu przedsiębiorstwa państwowego (w tym prezesa zarządu), czy politycy mają w tej kwestii głos decydujący oraz czy odpowiedź na powyższe pytania mogła zmieniać się w latach 2007-2021. Ostatnie pytanie miało na celu odtworzenie kryteriów, jakimi, zdaniem decydentów politycznych, powinni kierować się członkowie rad nadzorczych spółek przy podejmowaniu decyzji. To oni, formalnie, decydują o tym, kto kieruje przedsiębiorstwem. W tym celu zacytowałem respondentom wypowiedź wicerecznika Prawa i Sprawiedliwości Radosława Fogiela na ten temat i poprosiłem o jej skomentowanie (treść wypowiedzi jest częścią pytania kwestionariuszowego i znajduje się w Aneksie). Wypowiedź miałem nagrany oraz spisany, respondent mógł zażyczyć sobie jej odtworzenie bądź przeczytanie. Ostatecznie żaden z respondentów nie zdecydował się na odtworzenie nagrania, wszystkim sam przeczytałem wypowiedź, do której odnosiło się pytanie.

Celem tych pytań było zrekonstruowanie pozycji decyzyjnej, jaką cieszy się zarząd, w tym jego prezes. Chodziło mi także o określenie zależności zarządu od osób sprawujących nadzór właścicielski oraz nadzorczy w kontekście samej procedury jego powołania.

Druga część wywiadu (B) dotyczyła szczegółów procesów i procedur podejmowania decyzji w spółce. Pytałem już bezpośrednio o to, czy politycy wpływają na decyzje zarządu, a jeśli tak, to w jaki sposób. Ponadto chciałem poznać opinię respondentów na temat motywów takich ewentualnych nacisków. Temu poświęcone było jedno pytanie, w którym omawiałem z respondentami sześć takich potencjalnych motywów. Pytałem o nie kolejno, zaczynając od najbardziej wpisującego się w teorię regulacji opartej na interesie

publicznym („Dążeniem do pełnienia przez spółkę jej społecznie użytecznych celów?”), stopniowo przechodząc do motywów wskazujących na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej, aż do motywu wskazującego na obecność renty zwrotnej i reprodukcji władzy („Działaniem na rzecz obozu politycznego będącego u władzy?”).

Następne pytania dotyczyły bezpośrednio kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej, bez użycia tego pojęcia. Pytałem więc, czy przedsiębiorstwa państwowe udzielają jednostkom lub grupom korzyści, które nie mają bezpośredniego związku z interesem samego przedsiębiorstwa. A jeśli tak, to w jaki sposób się to odbywa. Jedno pytanie dotyczyło kreacji renty zwrotnej („Czy można powiedzieć, że sam obóz władzy jest beneficjentem takich korzyści? Jeśli tak, to jakie są to korzyści?”), a także tego, czy ta renta jest rentą reprodukcji władzy czy partykularną („Jeśli tak, to jak obóz władzy wykorzystuje te korzyści?”).

Trzecia część wywiadu (C) zawierała pytania ogólniejsze, dotyczące funkcjonowania spółek. Składała się z dziewięciu pytań. Pytałem o to, czy są jakieś spółki, które – zdaniem respondenta – bez uszczerbku interesu społecznego mogłyby zostać wyjęte spod nadzoru Skarbu Państwa (sprywatyzowane, zlikwidowane bądź w jakiś inny sposób), a jeśli tak, dlaczego tak się nie dzieje. Odpowiedzi miały na celu pomóc w zbadaniu, na ile celem istnienia przedsiębiorstw państwowych są funkcje czysto gospodarcze, a na ile kreacja i dystrybucja renty politycznej. Pytałem również o czynniki umożliwiające powstawanie właścicielskiej renty politycznej, a także narzędzia instytucjonalne – formalne i nieformalne – które jej zapobiegają. Dalsze pytania służyły określeniu skutków, jakie właścicielska renta polityczna przynosi samym pp, jak i całemu państwu i społeczeństwu, interesowała mnie także ewolucja zjawiska na przestrzeni badanego okresu. Ostatnie pytanie dotyczyło idealnych relacji właścicielskich. Na koniec prosiłem także – w ramach metody kuli śnieżnej – o polecenie kolejnych respondentów.

W uzyskaniu odpowiedzi na pierwsze pytanie badawcze, dotyczące charakterystyki renty politycznej, najbardziej pomocne miały być odpowiedzi na pytania kwestionariuszowe z części B, dotyczącej podejmowania decyzji w spółce. Odpowiedzi pomagających w znalezieniu odpowiedzi na drugie pytanie badawcze, o czynniki wpływające na kreację renty, należało się spodziewać we wszystkich trzech częściach kwestionariusza. Trzecie pytanie badawcze, odnoszące się bezpośrednio do renty reprodukcji władzy, mogło znaleźć odpowiedzi przede wszystkim w częściach B i C kwestionariusza. Z kolei czwarte pytanie badawcze, dotyczące tego, czy renta polityczna

jest nieodzownym efektem działalności przedsiębiorstw państwowych, wiązało się przede wszystkim z pytaniami zawartymi w części C kwestionariusza.

Jednocześnie charakter wywiadu kwestionariuszowego, jak i fakt, iż dawał on respondentom całkowitą swobodę w udzielaniu odpowiedzi powodował, że w poszczególnych wypowiedziach można było odnaleźć elementy łamiące powyżej przedstawiony schemat. Niektórzy z respondentów antycypowali odpowiedzi na kolejne pytania kwestionariuszowe w pytaniach poprzednich. Potrafili także, np. na etapie części wstępnej, wygłaszać refleksje, bądź po zadaniu ostatniego pytania uwagi uzupełniające, które, po upewnieniu się, że mogą je traktować jako część wywiadu, także były pomocne w formułowaniu odpowiedzi na pytania badawcze.

Wywiady przeprowadziłem między marcem a sierpniem 2022 roku. Najkrótszy wywiad trwał 28 minut, najdłuższy 2 godziny 30 minut, średnio wywiad trwał 1 godzinę 15 minut. Cztery wywiady przeprowadziłem twarzą w twarz, 12 rozmów za pomocą aplikacji MS Teams lub Skype (a więc w bezpośrednim połączeniu wideofonicznym), 3 telefonicznie, 1 za pomocą aplikacji Signal (fonicznie). 16 rozmów nagrywałem za zgodą respondentów i później sporządziłem transkrypcję, treść 3 rozmów, ze względu na brak zgody na nagrywanie, notowałem na bieżąco. W jednym przypadku rozmówca zgodził się na nagrywanie, by po 7 minutach rozmowy poprosić o wyłączenie nagrywania i notowanie. Prośbę zrealizowałem.



## **5. Właścicielska renta polityczna w polskich przedsiębiorstwach państwowych. Wyniki badań empirycznych**

Podstawowy problem badawczy niniejszej pracy, dotyczący charakteru i istoty właścicielskiej renty politycznej w Polsce w latach 2007-2021, opisany we Wprowadzeniu, uszczegółowiłem w postaci czterech pytań badawczych, sformułowanych na początku 4. rozdziału. Przeprowadzone przeze mnie badania empiryczne doprowadziły do uzyskania odpowiedzi na te pytania badawcze, na podstawie udzielonych mi przez respondentów odpowiedzi na pytania kwestionariuszowe. Pytania badawcze były z natury swojej otwarte i nie miały na celu przetestowania hipotez, stąd odpowiedzi są opisowe.

Niniejszy rozdział poświęcony jest prezentacji i analizie uzyskanych odpowiedzi na pytania badawcze i składa się z czterech podrozdziałów, których treść odnosi się do kolejnych pytań i uzyskanych odpowiedzi.

### **5.1. Pogoń za właścicielską rentą polityczną i jej kreacja**

#### **5.1.1. Uwagi wprowadzające**

Pierwsze pytanie badawcze postawione w niniejszej rozprawie doktorskiej brzmiało:

#### **Jaka jest charakterystyka właścicielskiej renty politycznej i jej pozyskiwania?**

Na podstawie odpowiedzi, jakich udzielili mi respondenci, zrekonstruowałem różnorodne formy (przejawy) renty politycznej kreowanej i dystrybuowanej przez przedsiębiorstwa państwowe. W tabeli 5.1 zaprezentowałem – w ujęciu syntetycznym – te przejawy właścicielskiej renty politycznej, które zauważało co najmniej trzech respondentów<sup>1</sup>. W tabeli pokazuję także szczegółowe charakterystyki (rodzaje) wymienianych przejawów WRP. Ponieważ wszystkie przejawy renty dotyczą jedynie właścicielskiej renty politycznej, w tabeli nie uwzględniam podziału renty politycznej według rodzaju ingerencji państwa w gospodarkę (tzn. na rentę regulacyjną i właścicielską).

Kolejność zaprezentowanych w tabeli przejawów renty nie jest przypadkowa. Wynika z częstości wymieniania ich przez respondentów. Umożliwia to wskazanie

---

<sup>1</sup> Oprócz tego pojedynczy respondenci wskazali takie przykłady, jak większy dostęp do informacji nt. spółek, nadmierne wynagradzanie kooperantów czy realizację działań odpowiadających szefostwu partii rządzącej.

tych, które są najczęściej przez nich zauważane, a więc wydają się najbardziej powszechne.

Tabela 5.1 przypomina tabelę 2.1 z rozdziału 2, ukazującą częstość występowania poszczególnych rodzajów rent w różnych okresach historii. Jednak nie jest z nią tożsama. Przede wszystkim, ogranicza się do jednego okresu, lat 2007-2021 i to tylko w odniesieniu do właścicielskiej renty politycznej. Ponadto nie ukazuje częstości występowania poszczególnych rodzajów rent, lecz reprezentatywne przejawy WRP, jednocześnie wskazując, do jakich rodzajów renty politycznej według pozostałych podziałów one należą. Jak bowiem pisałem w rozdziale 1., każdy przejaw renty politycznej można scharakteryzować za pomocą przypisania do jednego (czasem obu, gdyż te podziały nie są w pełni dychotomiczne) rodzaju renty politycznej w ramach każdego z podziałów. Dzięki temu tabela obrazuje charakterystykę poszczególnych przejawów WRP wskazanych przez respondentów i pomaga w przedstawieniu zagregowanego obrazu WRP w Polsce.



Tabela 5.1. Przejawy właścicielskiej renty politycznej wskazywane przez respondentów w podziale na rodzaje renty politycznej. Źródło: opracowanie własne.

Lp.	Przykład (przejaw) renty	L. resp.	Rodzaj beneficjenta		Skutki kreacji renty		Status ontologiczny		Cel wykorzystania	
			R. zwr.	R. inter.	R. bezp.	R. pośr.	R. mater.	R. niemater.	R. repr. władzy	R. partyk.
1	Partyjny patronat przy powoływaniu członków organów spółek	16	X		X		X		X	
2	Zatrudnianie i zwalnianie konkretnych pracowników	14	X		X		X		X	X
3	Aktywność gospodarcza spółek korzystna politycznie dla rządzących (np. budowa Orlików, wybory kopertowe, Ostrołęka, zakup węgla)	11	X	X	X		X		X	
4	Promowanie polityków przy okazji wydarzeń organizowanych lub finansowanych przez spółki	10	X		X			X	X	
5	Sponsoring (głównie klubów sportowych)	10		X	X		X			X
6	Inwestycje spółki w miejscach ważnych wyborczo	9		X	X		X			X
7	Kierowanie zleceń do arbitralnie wybranych wykonawców	8		X	X		X			X
8	Finansowanie mediów przychylnych rządzącym przez zakup reklam, „karanie” nieprzychylnych poprzez brak reklam	8		X	X		X		X	
9	Darowizny firm na potrzeby lokalnych społeczności	7		X	X		X			X
10	Założenie i finansowanie Polskiej Fundacji Narodowej	5	X		X		X		X	
11	Utrzymywanie zatrudnienia w miejscach ważnych wyborczo	5		X	X		X			X
12	Utrzymywanie nierentownych przedsiębiorstw	5		X	X		X			X
13	Realizowanie płacowych żądań związków zawodowych	5		X	X		X			X
14	Zakup medium przyjaznego władzy	4	X			X	X		X	
15	Mecenat (finansowanie kultury, kongresów)	4		X	X		X			X
16	Manipulowanie zyskiem pp w celach propagandowych	4	X		X		X	X	X	
17	Wspieranie finansowe jednych spółek państwowych przez inne	3		X	X		X			X
18	Kierowanie się skutkami społecznymi przy ustalaniu cen	3		X		X	X			X
19	Wspieranie organizacji charytatywnych	3		X	X		X			X
20	Dostęp do dóbr rzadkich dla grup interesów	3		X	X		X			X
21	Realizowanie zadań państwa w interesie publicznym	3		X	X		X			X
22	Przekazywanie dywidend do budżetu państwa	3		X		X	X		X	
23	Wspieranie finansowe inicjatyw bliskich ideologicznie rządzącym	3		X	X		X		X	X
24	Finansowanie funduszu wyborczego polityków poza limitem	3	X		X		X		X	
25	Uprawianie przez pp propagandy na rzecz rządzących (media publiczne, Polska Press)	3	X			X		X	X	

Pierwszą zauważalną cechą właścicielskiej renty politycznej jest to, że najczęściej jest ona bezpośrednia i materialna. WRP jest bardzo rzadko pośrednia i niematerialna. Respondenci wymienili tylko trzy przykłady renty niematerialnej i cztery przykłady renty pośredniej. W dodatku były to przykłady pojawiające się sporadycznie w wypowiedziach respondentów. Potwierdza to obserwację zaprezentowaną w tabeli 2.1 w rozdziale 2, dotyczącej występowania różnych rodzajów rent w różnych epokach historycznych.

Bardziej zróżnicowane są podziały WRP według rodzaju beneficjenta oraz celu wykorzystania. Z jednej strony większość przykładów renty właścicielskiej to renty partykularne, a zwłaszcza interesariuszy. Z drugiej strony respondenci najczęściej wskazują przykłady renty zwrotnej i reprodukcji władzy. Wśród pięciu najczęściej wskazywanych przypadków aż cztery to przykłady renty zwrotnej i reprodukcji władzy, z kolei rent partykularnych i interesariuszy w tym zbiorze są jedynie dwa przypadki. Trzeba podkreślić, że z niewieloma wyjątkami renta zwrotna jest jednocześnie rentą reprodukcji władzy, zaś renta interesariuszy rentą partykularną.

Jednocześnie z tabeli nie należy wysnuwać wniosku, że renta zwrotna i reprodukcji władzy mają mniej przejawów niż renta interesariuszy i partykularna, za to występują częściej. Wskazania respondentów zostały zaczerpnięte ze wszystkich odpowiedzi na pytania kwestionariuszowe. Część pytań kwestionariuszowych (cały kwestionariusz znajduje się w Aneksie) wyraźnie odnosiła się do renty reprodukcji władzy, co było uzasadnione koniecznością uzyskania odpowiedzi także na pytania badawcze bezpośrednio odnoszące się do tej kategorii. Odpowiadając na najbardziej neutralne z tego punktu widzenia pytania kwestionariuszowe (7. i 8.), w pierwszej kolejności respondenci mówili o przykładach renty interesariuszy i partykularnej, takich jak sponsoring czy szeroko rozumiana aktywność w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu. Odpowiadając na te pytania kwestionariuszowe rzadziej wymieniali przykłady renty reprodukcji władzy, takie jak wykupywanie reklam w zaprzyjaźnionych mediach.

## **5.1.2. Przykłady właścicielskiej renty politycznej**

### **5.1.2.1. Ogólna charakterystyka**

Właścicielska renta polityczna jest najmniej zróżnicowana, jeśli chodzi o podziały według rodzaju skutków kreacji renty i według jej statusu ontologicznego. Badanie wykazało, że zdecydowana większość przejawów właścicielskiej renty politycznej to renty bezpośrednie i renty materialne. Zaledwie kilka z nich to renty pośrednie i niematerialne, choć warto zauważyć, że jeden z przykładów renty niematerialnej

(promowanie polityków przy okazji wydarzeń organizowanych lub finansowanych przez spółki) jest bardzo istotny, znajduje się na czwartym miejscu, jeśli chodzi o częstotliwość wymieniania przez respondentów, z których aż 10 zwróciło uwagę na jego występowanie. Niemniej ta sytuacja pozwala wyciągnąć wniosek, że właścicielska renta polityczna jest zazwyczaj rentą bezpośrednią i materialną.

O ile podziały według skutków kreacji renty i statusu ontologicznego są dość jednolite, o tyle podziały według rodzaju beneficjentów i celu wykorzystania są bardziej zróżnicowane. W przypadku podziału według skutków kreacji renty 17 przejawów to renty interesariuszy, zaś 9 to renty zwrotne. Nie sumują one się do 25, ponieważ, jak już pisałem w 1. rozdziale, te podziały nie są w pełni dychotomiczne i może się zdarzyć, że dany przejaw nosi cechy obu rent w danym podziale. Z kolei w przypadku podziału według celu wykorzystania respondenci wskazali 15 rent partykularnych i 12 rent reprodukcji władzy.

Jak pisałem, prawie wszystkie wskazywane przejawy rent są bezpośrednie i materialne, toteż dla dalszego badania charakterystyki właścicielskiej renty politycznej skupiłem się na analizie przejawów według bardziej zróżnicowanych podziałów – według celu wykorzystania i rodzaju beneficjenta. Rozpisałem matrycę ilustrującą współwystępowanie rent według rodzaju beneficjenta i celu wykorzystania. Przy wykorzystaniu danych zawartych w tabeli 5.1 przedstawione one zostały w tabeli 5.2.

Tabela 5.2. Częstość występowania poszczególnych rodzajów renty (w wypowiedziach respondentów)

		Rodzaj beneficjenta	
		Renta zwrotna	Renta interesariuszy
Cel wykorzystania	Renta reprodukcji władzy	9	4
	Renta partykularna	1	13

Uwaga: niektóre przykłady WRP obejmują więcej niż jeden rodzaj renty, dlatego suma liczb w tabeli 5.2 jest większa niż liczba przykładów podanych w tabeli 5.1.

Źródło: dane zawarte w tabeli 5.1.

Na podstawie tej tabeli można podzielić poszczególne przejawy renty na trzy grupy, z czego dwie odgrywają zasadnicze znaczenie. Pierwsza grupa to renty, które są jednocześnie rentami interesariuszy i partykularnymi. Druga grupa to renty zwrotne i

reprodukcji władzy. Trzecia grupa, najmniej liczna (co nie znaczy, że mało znacząca, bo wydaje się, iż finansowo ma ona bardzo istotne znaczenie) to grupa pośrednia – renty interesariuszy i reprodukcji władzy. Na matrycy widać też jeden przypadek renty zwrotnej i partykularnej, przy czym jako że to jest jednostkowy przypadek nie traktuję go jako grupę.

#### 5.1.2.2. Renta interesariuszy i partykularna

Właścicielską rentę polityczną w tym obszarze można podzielić na trzy grupy, które określiłem jako: korzyści promocyjno-społeczne, korzyści koleśkowskie oraz korzyści wynikające z działań nieefektywnych biznesowo.

##### **Korzyści promocyjno-społeczne**

Związane są one często z aktywnościami wpisującymi się w społeczną odpowiedzialność biznesu (*corporate social responsibility*). Najczęściej wymieniany był w tym kontekście **sponsoring (głównie sportowy)**. Jego beneficjentami są podmioty zewnętrzne wobec decydentów politycznych. Część rozmówców podkreślała, że tego typu działania, prowadzone także przez firmy prywatne, należą w istocie do obowiązków pp.

*W moim przypadku to był na przykład sponsoring jakichś wydarzeń sportowych, które zrobiłyby też firmy prywatne, jak i wszystko, co jest częścią życia społecznego, jak oczekiwania jakichś elementów miękkich, charytatywnych. I spółka takie rzeczy realizowała i ja uważam, że takie rzeczy, oczywiście w pewnych granicach [mogą być realizowane], ważne jest zawsze wyznaczenie punktu krytycznego. Takie rzeczy miały miejsce i ja też uważam je za oczywiste po prostu (respondent C)<sup>1</sup>.*

Niektórzy respondenci wskazywali na obawy, czy można tu mówić o rencie politycznej, czy jednak o ekwiwalencie za usługi promocyjne.

*To są miękkie rzeczy i jest cienka granica. Jeśli ja zasponsoruję, na przykład jakieś wydarzenie, czy to ma wpływ na wizerunek firmy? No ma. Czy firma bez tego by żyła? Oczywiście, że by żyła. Czy można by nie sponsorować? Pewnie można. A czy to jest coś niedobrego dla firmy? To też nie. Więc tu nie ma żadnej sztywnej granicy (respondent S).*

Jednocześnie wypowiadający się mają często wątpliwości, czy firmy – zwłaszcza o pozycji quasi-monopolistycznej – powinny się angażować w tego typu aktywności.

*Nie wiem, czy rzeczywiście utrzymywanie jakiejś drużyny sportowej przez Orlen daje mu cokolwiek w korzyściach marketingowych, rozpoznawalności. Trudno powiedzieć, był*

---

<sup>1</sup> Wszystkie wypowiedzi respondentów, często o charakterze języka potocznego, prezentowane są w stylu języka pisanego, przy skrupulatnym zachowaniu zawartości merytorycznej.

cały szereg takich kontrowersyjnych decyzji, które można było tak interpretować (respondent H).

Problematyczny z punktu widzenia renty politycznej jest więc nie tyle sam fakt sponsoringu, lecz to, kto konkretnie jest jego beneficjentem i na jakiej drodze jest wyłaniany. Prezes dużej firmy za czasów PO-PSL wskazuje przykładowo na sytuację, w której lokalni politycy poprosili, by zasponsorował jedną z drużyn sportowych w ich okręgu wyborczym. Rentę polityczną uzyskują także beneficjenci **wspierania fundacji charytatywnych, mecenatu kulturalnego czy finansowania kongresów**. Przedsiębiorstwa państwowe udzielają także **darowizn na potrzeby lokalnych społeczności**, gdzie działa firma – straży pożarnej, parafii, szkoły, sierocińców, itd. Oczekują także z tego tytułu pewnych korzyści dla spółki.

*Jeśli moje przedsiębiorstwo dobrze funkcjonuje w danym samorządzie, to nie mam problemów związanych tam z podatkami czy z gruntem i tak dalej. Gminy mają określone budżety, które im nie zawsze starczą na określoną działalność.*

– tłumaczy były prezes dużej spółki za rządów PiS, respondent I. Jako przykład wskazuje dofinansowanie laboratorium w miejscowym technikum. Jednocześnie wielu respondentów podkreśla, że lobbingujący za takimi rozwiązaniami politycy sami chcą się pokazać przy okazji takich inicjatyw (o czym będę pisał szerzej odpowiadając na 3. pytanie badawcze).

#### **Korzyści koleśniewskie**

Dotyczą one tych aktywności spółek, które mają bardziej biznesowy charakter oraz tych aktów kreacji renty, które by nie zaszły, gdyby ich beneficjentem nie miał zostać ktoś powiązany z decydentami. Ważne miejsce zajmuje tutaj **kierowanie strumienia zleceń do arbitralnie wybranych wykonawców, np. kancelarii prawnych**.

*To bardziej dotyczy większych spółek. Tam zlecenie na 200 tys. zł jest marginalną pozycją w sprawozdaniu. Pewnie spółka może mieć faktyczną potrzebę. Widzi to jakiś znajomy prezesa, składa ofertę i lobbuje, by dostać zlecenie. Spółka może chętniej zaakceptować jego ofertę. Mogę na przykład korzystać z usług kancelarii prawnej, do której mam zaufanie. To mogą być kwestie tego typu (respondent K).*

Respondenci obecni w spółkach za obu formacji wskazują, że często warunki przetargów formułowane są tak, żeby wygrała konkretna firma. Z tym zjawiskiem wiąże się także **nadmierne wynagradzanie kooperantów**.

#### **Korzyści płynące z działań nieefektywnych biznesowo**

Przedsiębiorstwa państwowe, zdaniem licznych respondentów, błędnie alokują środki z

punktu widzenia ich interesów. Dziewięciu respondentów wymieniło **inwestycje spółki w miejscach ważnych wyborczo** (np. zakłady wytwórcze, siedziba, centra logistyczne), pięciu **utrzymywanie zatrudnienia w miejscach ważnych wyborczo**, także pięciu **utrzymywanie nierentownych przedsiębiorstw**. Należy podkreślić, że mówimy tu nie tyle o inwestycjach czy utrzymaniu miejsc pracy jako takich, ale o działaniach, które nie bronią się z punktu widzenia interesu ekonomicznego przedsiębiorstwa. Z wypowiedzi moich rozmówców wynika, że zjawisko miało miejsce zarówno za rządów PO-PSL jak i PiS. Respondenci obecni w spółkach za rządów PO-PSL wymieniają np. sprawę Krzysztofa Kiliana, który przestał być szefem PGE SA, gdy sprzeciwił się budowie nowych bloków węglowych w Elektrowni Opole, niespełniającej wymogów efektywności inwestycji. Z kolei w przypadku rządów PiS wskazywana jest np. rozbudowa Elektrowni Ostrołęka.

*Inwestuje się w przedsięwzięcia ekonomiczne, o których wiadomo, że ich wynik w żaden sposób nie będzie służył działalności firmy, bo nie ma jak. (...) Buduje się działy przedsiębiorstw w miejscowościach, w których te firmy w ogóle nie mają żadnego tytułu, żeby działać, ale bardziej chodzi o to, żeby tam kogoś zatrudnić, albo żeby podnieść wartość ziemi wokół. No, powiedziałbym, pomysłowość ludzka jest bardzo szeroka (respondent H).*

Co ciekawe, z wypowiedzi respondentów wyłania się obraz, w którym te zjawiska mają znaczenie przede wszystkim na poziomie lokalnym. Ważne jest to, że nowa inwestycja ma miejsce w danym regionie czy miejscowości, podobnie jest z zachowaniem miejsc pracy. Rozmówcy wiążą to z lobbieniem, zwłaszcza posłów z okręgów wyborczych, których sprawa dotyczy.

*Politykom zależało, żeby ludzie mieli pracę. To są politycy z danego okręgu (respondent M).*

Tego typu ruchy bywają pochodną nacisków ze strony związków zawodowych. Pięciu rozmówców wskazało **realizowanie płacowych żądań związków zawodowych** jako jeden z przykładów renty politycznej udzielanej jednej silnej grupie interesariuszy, jakimi są pracownicy reprezentowani przez te związki.

Inne przykłady dotyczą realizowania przez przedsiębiorstwa państwowe celów społecznych czy polityk publicznych nie mieszczących się w typowym zakresie celów firm, jakim jest osiągnięcie zysku i budowa wartości spółki. Trzech respondentów wskazało na **kierowanie się skutkami społecznymi przy ustalaniu cen**. W tym kontekście wymieniano zwłaszcza spółki z branż paliwowej i energetycznej.

Beneficjentami takich korzyści są obywatele płacący niższe rachunki za prąd czy za benzynę.

*W Orlenie czy PGE pojawiają się wprost sugestie, by podejmować decyzje ograniczające skutki społeczne, np. dotyczące wysokich cen. Niekoniecznie zgodne z interesem spółki (respondent K).*

Przedsiębiorstwa państwowe realizują też **zadania państwa w interesie publicznym**. Rozmówcy wymieniali wśród nich m.in. zakup maseczek, budowę szpitali w trakcie pandemii COVID-19, sprzątanie lasów po wichurach, czy pomoc Ukraincom zagrożonym przez wojnę. Wykonywanie takich zadań rozmówcy uważają za stosunkowo niekontrowersyjne. Przykładowo, respondent D, członek zarządu dużej spółki za rządów PO-PSL wskazuje na duże zaangażowanie banków przy wdrażaniu udzielania 500+ przez konta bankowe.

*To, co zrobiło PKO BP za rządów pani Szydło, to jeśli mówimy o społecznie użytecznych celach, mogą odpowiedzieć – tak. Twierdzą, że bez zaangażowania Zbyszka [Jagielly] i zespołu nie udałoby się informatyzacja państwa. Jagiello bardzo wsparł rząd w tym zakresie, bo [jego ludzie] mieli kompetencje (respondent D).*

*Sektor skarbu państwa był bardzo zaangażowany w pomoc dla Ukrainy. De facto była to pomoc wbrew interesowi tych wszystkich przedsiębiorstw, spółek, prawda? No ale tworzyła dobry klimat, animowała pomoc, pokazywała, że polskie przedsiębiorstwa... zresztą szczerze powiedziawszy było to akurat zgodne z tym, co myśleli pracownicy. Więc nawet nie wiem, czy to nie jest jakiś klucz, to znaczy tam, gdzie te działania zyskują dość powszechną aprobatę, to nie budzi to kontrowersji, a tam gdzie jest to, że tak powiem, wbrew powszechnej opinii, to wtedy to staje się kontrowersyjne i ludzie patrzą z niechęcią (respondent S).*

Jednak niezależnie od tego, czy takie aktywności spotykają się z powszechnym poparciem, mamy tu do czynienia z rentą polityczną, której beneficjentami są ci, którym bezpośrednio udzielono pomocy. Ponadto pośrednio korzystają na tym decydenci polityczni, ponieważ takie zaangażowanie pp odciąża finansowo instytucje, których podstawowym obowiązkiem jest świadczenie takiej pomocy czy usług społecznych (opieka zdrowotna, pomoc społeczna itp.).

### 5.1.2.3. Renta zwrotna reprodukcji władzy

*Ludziom prostym wydaje się, że im chodzi o kasę. A ja mówię, że im chodzi o władzę i kontrolę, bo kiedy ma się władzę i kontrolę, całą masę dóbr uzyskuje się poza rynkiem,*

*tytułem przywileju.*

Tym cytatem z wypowiedzi respondenta F, byłego członka zarządu przedsiębiorstwa państwowego za rządów PO-PSL, można wytłumaczyć, dlaczego moi rozmówcy najczęściej wymieniali przykłady renty politycznej, które można zaklasyfikować jako renta zwrotna i renta reprodukcji władzy. Typowym przykładem jest tu **partyjny patronat przy powoływaniu członków zarządów i rad nadzorczych**. Oznacza on, że o składzie zarządów i rad nadzorczych spółek państwowych decydują w pierwszym rzędzie politycy, a nie formalne, uprawnione do tego, organy spółek.

Aż 11 respondentów uznało, że w przypadku wyboru członków zarządu (w tym prezesa) rady nadzorcze nie są suwerenne, 4 że ich suwerenność jest znacznie ograniczona, 3 że są suwerenne, ale kierują się sugestią ministra sprawującego nadzór, zaś raptem dwóch, że podejmują decyzje samodzielnie. Zakładając, że 90 proc. respondentów uważa, iż rady nadzorcze co najmniej kierują się sugestiami organu nadzorującego, można powiedzieć, że w tej kwestii respondenci są niemal jednomyślni – decyzja o tym, kto zarządza pp zależy przede wszystkim od polityków.

Jednak badania pokazały różnice, jeśli chodzi o to, jacy to są politycy. Z wszystkich wypowiedzi respondentów wynika, że za rządów PO-PSL był to głównie minister skarbu państwa. Jednocześnie moi rozmówcy wskazywali, że dotyczyło to przede wszystkim największych spółek. Taką hipotezę potwierdza negatywna odpowiedź kilku respondentów, którzy byli w tamtym okresie związani z firmami średniej wielkości. Np.:

*Oni [politycy] nawet by nie mieli czasu, przynajmniej na takim poziomie [wielkości przedsiębiorstwa], gdzie ja pracowałem. To nie były spółki giełdowe, typu Orlen, PKO BP. Tutaj żaden z polityków, nawet nie miał czasu, a przecież w zasobie skarbu państwa było ponad 2000 spółek (respondent P).*

Wpływ polityków jest stałym aspektem historii przedsiębiorstw państwowych w latach 2007-2015, co potwierdzają obaj respondenci, którzy kierowali dużymi spółkami za rządów obu obozów politycznych.

*Zawsze jest tak, że politycy, a minister to jest stanowisko polityczne, decydują o tym, kto jest obsadzony na tym stanowisku [prezesa zarządu]. W gruncie rzeczy rada nadzorcza sprawuje funkcję formalną, czyli powołuje osoby do zarządu, bo takie są uprawnienia statutowe, kodeksowe. Natomiast faktycznie do zarządu powołana jest osoba, która jest często rekomendowana, albo przynajmniej zatwierdzona przez ministra (respondent G).*

*Wydaje się, że jeśli chodzi o pakiet 20 najważniejszych spółek, to w przypadku obu*



*tych dużych formacji [ekip władzy], z którymi współpracowałem, to wymagało to zgody, głównie politycznej (respondent J).*

Z rozmów z osobami obecnymi w spółkach za rządów PiS wynika, że w tym okresie wyraźnie osłabła pozycja ministrów nadzorujących poszczególne przedsiębiorstwa. Aż sześciu byłych i obecnych członków zarządów i rad nadzorczych za czasów PiS stwierdziło, że nominacje bądź wskazania wychodzą od polityków partyjnych, zaś w czterech przypadkach, że od ministra nadzorującego spółki. Respondent C, były prezes dużego pp, mówił, że:

*to, moim zdaniem, jest konsekwentny proces uzależnienia decyzji personalnych w spółkach skarbu państwa od bieżących układów wewnątrz partii rządzących. I myślę, że ten proces ciągle się nasila.*

Jeden z respondentów stwierdził wprost, że jego kandydaturę musiał zatwierdzić sam Jarosław Kaczyński, a więc prezes partii sprawującej władzę.

Sam fakt, iż to politycy podejmują decyzje dotyczące tego, kogo powołać do rady nadzorczej czy zarządu, nie musi z konieczności oznaczać, że są to osoby bez przygotowania merytorycznego. Jednak z wypowiedzi respondentów wynika, że tak to właśnie z reguły wygląda. Jednocześnie z odpowiedzi na pytania wynika, że z biegiem czasu kryteria merytoryczne traciły na znaczeniu. Respondent F (członek zarządu dużego pp za rządów PO-PSL) określa wybory członków zarządu w okresie rządów PO-PSL jako:

*na poły rzetelne. Dlaczego na poły? Istniało paru contenders [rywali], którzy byli osobami mającymi szanse, a każdy z nich miał jakieś „plecy”. Przez to można się było zżymać, że ktoś ma lepsze, a ktoś inny gorsze plecy, ale w każdym przypadku przynajmniej background wiedzy [podstawowa wiedza i kwalifikacje] musiał być udowodniony.*

Wypowiedź ta jest zbieżna z opinią respondenta J, jednego z dwóch, którzy pełnili funkcję w spółkach za rządów obu obozów politycznych:

*W przypadku mojej spółki odbył się [w okresie rządów PO-PSL] konkurs i było rzeczywiście kilku kandydatów na różne stanowiska. Oczywiście każdy z tych kandydatów miał jakieś poparcie określonych polityków, ale przeprowadzany był także assesment [ocena, weryfikacja merytoryczna]. Natomiast obecnie już w ogóle nie ma na to miejsca.*

Ten sam respondent określa konkursy za rządów PiS jako *wyłącznie fasadowe*. Respondent K, obecny prezes dużej spółki mówi z kolei, że

*jest konkurs, kandydaci powstają w gabinetach osób związanych z „dobrą zmianą”, oni muszą być zatwierdzeni. Nie wiadomo, kto się zgłosi. Są konsultacje, jest lobbowanie*

*u danego ministra nadzorującego spółkę – są akcje pro, jak i akcje, by zablokować danego kandydata. To potrafi zaszkodzić danej osobie.*

Kandydaci potrzebują więc patronów o silnej pozycji w partii rządzącej. Były członek zarządu dużej spółki za rządów PiS, respondent A, mówi:

*W spółce wiadomo, kto jest od kogo. I dopóki dany patron jest silny, dopóty pozycja danego człowieka jest silna. Ta siła nie jest związana z merytoryką.*

Podobna sytuacja ma miejsce w radach nadzorczych. Większej arbitralności przy doborze członków rad nadzorczych służy choćby obniżanie wymagań wobec kandydatów do RN, o czym pisałem w rozdziale 3.

Korzyści płynące z patronatu są rentą polityczną, ponieważ kandydaci nie otrzymaliby swoich stanowisk, gdyby nie byli powiązani politycznie. Ta renta ma charakter zarówno renty partykularnej, jak i renty reprodukcji władzy, ponieważ stanowisko wykorzystywane jest zarówno do czerpania korzyści osobistych, jak i politycznych, o czym piszę więcej przy analizie odpowiedzi na 3. pytanie badawcze. Jednocześnie umieściłem ten rodzaj renty w tym punkcie, ponieważ z wypowiedzi respondentów wynika, iż w tym wypadku renta reprodukcji władzy ma większe znaczenie. Patronat w przypadku rad nadzorczych i zarządów spółek państwowych pełni także inną ważną funkcję: jest warunkiem kreacji innych przejawów właścicielskiej renty politycznej, ponieważ oznacza wyłanianie bezpośrednich twórców tych rent.

Kolejnym przykładem renty politycznej jest **możliwość prowadzenia polityki kadrowej w samym przedsiębiorstwie**. Jest to przykład podobny do poprzedniego, z tą różnicą, że tutaj już bezpośrednim decydentem jest zarząd bądź podległe mu jednostki spółki. Renta ta dotyczy zarówno zatrudniania członków rodziny, jak i przyjaciół czy osób z tej samej partii politycznej. Impuls do kreacji tej renty może wychodzić zarówno od samych zarządzających, jak i od polityków, którym oni podlegają.

*Dostawałem CV danej osoby i ja podchodziłem do tego zawsze pod kątem merytorycznym – czy dana osoba spełniała pewne warunki. Gotów byłem pójść na ustępstwo, z wiadomych względów, że właściciel też chce mieć swoich ludzi w spółkach, które mu podlegają. Ale często było tak, że osoby te nie spełniały warunków merytorycznych i odmawiałem ich zatrudnienia – mówi były prezes dużej spółki za rządów PiS, respondent I.*

Istotne znaczenie mają renty wynikające z podejmowania **decyzji korzystnych politycznie dla rządzących**. To enigmatyczne, zbiorcze określenie częściowo ząbia się z innymi przykładami kreacji i dystrybucji renty politycznej, obejmuje np. takie

zjawiska jak realizacja wyborów kopertowych przez Poczta Polska czy rozbudowa bloków energetycznych w elektrowni Ostrołęka.

Bardzo ważny przykład właścicielskiej renty politycznej ma w dużej mierze wymiar niematerialny. Jest nim **promowanie polityków przy okazji wydarzeń organizowanych lub finansowanych przez spółki**. Jak wskazują respondenci, samo wydarzenie nie musi być organizowane w celu przyznania tej renty, choć może.

*Jeśli jest się sponsorem jakichś eventów sportowych, to jest oczekiwanie, że osoby aktywne politycznie będą się tam pojawiać, żeby kapitalizować udział w pozytywnie odbieranym przedsięwzięciu społecznym – mówi respondent C.*

Pięciu respondentów wskazało założenie przez spółki skarbu państwa **Polskiej Fundacji Narodowej** jako przykład renty politycznej. Tak przyznawana renta była przez tych rozmówców oceniana jednoznacznie jako forma wsparcia obozu rządzącego, która nie ma wiele wspólnego z samą ideą fundacji.

*Miał miejsce ogromny sponsoring: Kongres 590, Forum Polskiego Biznesu, prezydencka Wystawa Gospodarcza, Polska Fundacja Narodowa. Ja głosowałem za tym [ostatnim] projektem, przyznaję się, ale on miał być zupełnie inny. Sama idea PFN nie musiała być zła*

– mówi respondent A.

Podobnie mówił były członek rady nadzorczej dużej spółki za rządów PiS, respondent M:

*[Wspieranie organizacji charytatywnych] zwykle dotyczy lokalnych, ale i ogólnopolskich spółek. W plan budżetowy wpisany jest fundusz, a podmioty [którym się pomaga] są zidentyfikowane. Zazwyczaj firma wspierała je już wcześniej, ale czasem zgłaszają się też gminne czy ogólnopolskie podmioty o wsparcie. To dostają podmioty naprawdę potrzebujące. Jest jeden idiotyczny wyjątek – Polska Fundacja Narodowa, ale to błąd systemu.*

Kolejnym przykładem jest **zakup i prowadzenie medium sprzyjającego władzy**. Konkretnie chodzi o akwizycję wydawnictwa Polska Press przez PKN Orlen. Z czterech respondentów, którzy wspomnieli o tym wydarzeniu, dwóch było w spółkach za rządów obu obozów politycznych, jeden tylko za PiS i jeden tylko za PO-PSL. Warto podkreślić, iż jeden z respondentów widział tutaj raczej rentę partykularną i jednocześnie podkreślał korzyści społeczne płynące, jego zdaniem, z tej transakcji.

*Jeżeli np. Orlen funkcjonuje dobrze i nie generuje dodatkowych kosztów, jeżeli nie ma w nim żadnych problemów, jeżeli się rozwija, to przy tej okazji może np. zmienić nieco*

*rynek medialny, który i tak jest patologią w Polsce. To nie jest normalna sytuacja, żeby w kraju była dominacja, w wielu obszarach, jednak zewnętrznych [zagranicznych] podmiotów [medialnych]. Można to porównać z każdą inną normalną demokracją. Więc abstrahując od tego, czy to co zrobił, ma sens, czy nie ma, bo wiemy, że to nie mieści się w działalności spółki, można zapytać, czy to zacznie przynosić straty? To możemy ocenić dopiero po jakimś czasie. Może się okazać, że to był świetny interes. A jeżeli ta renta pojawia się przy okazji, nie generuje kosztów, strat, albo są pomijalne do pewnego stopnia, bo koszty zarządu zawsze jakieś istnieją, to w sumie czemu miałyby być inaczej* – mówił respondent B, obecny prezes małego przedsiębiorstwa państwowego.

Polska Press (jako spółka-córka Orlenu) jest obecnie jednym z przedsiębiorstw państwowych kreujących właścicielską rentę polityczną poprzez **prowadzenie propagandy na rzecz rządzących**. Głównym realizatorem tego zadania – na który wskazywali zarówno respondenci obecni w spółkach za rządów PO-PSL jak i PiS – są jednak media publiczne, które w sensie organizacyjno-prawnym też są przedsiębiorstwami państwowymi.

*Oczywiście mamy w grupie spółek skarbu państwa medialny obiekt. Nazywa się TVP. No więc w strategii politycznej jest to narzędzie propagandowe władzy, zaprzeczające idei telewizji publicznej. (...) TVP jest przykładem użycia instytucji publicznych dla celów władzy politycznej. Wszyscy to używali. (...). Ale to, co robi Jacek Kurski, to jest po prostu więcej, jakby powiedzieć, [z punktu widzenia] strategii politycznej, to jest po prostu pierwszorzędne narzędzie (respondent D).*

Jednak nie tylko media publiczne organizują przekaz służący budowie dobrego wizerunku władzy. Moi rozmówcy zwracali także uwagę na Orlen, finansujący ogłoszenia wskazujące, iż ta firma wspólnie z rządem dba o to, by ceny paliwa były niskie. A także na spółki energetyczne finansujące billboardy wskazujące na europejską politykę klimatyczną jako główny czynnik odpowiedzialny za wysokie ceny prądu<sup>2</sup>.

Interesującym przykładem renty politycznej wymienionej przez czterech respondentów jest **manipulowanie zyskiem w celach propagandowych**. Wypowiadający się na ten temat respondenci są zgodni, że zysk jest w firmach państwowych rzeczą względną. Zysk dzieli się na część inwestycyjną oraz dywidendę,

---

<sup>2</sup> Bilbordy te, jak wykazywano w artykułach prasowych, nie zawierały pełnej prawdy nt. cen energii (zob. np. A. Grzeszczak, Bajki o złej Unii i jeszcze gorszym CO2. „Zbliżamy się do granic obłędu”, Polityka.pl, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/2154391,1,bajki-o-zlej-unii-i-jeszcze-gorszym-co2-zblizamy-sie-do-granic-obledu.read> – dostęp 21.02.2023).

która trafia do właściciela. Dialog między politykami a zarządem odbywa się na dwóch poziomach: a) jaki ma być zysk, b) jak ten zysk ma być podzielony (tym aspektem zajmuję się przy opisie przekazywania dywidend do budżetu państwa, co traktuję jako rentę interesariuszy i reprodukcji władzy). Krótkookresowo zyskiem łatwo jest zonglować – zarówno jeśli chodzi o jego podnoszenie jak i obniżanie, co może być korzystne np. przy negocjacjach ze związkami zawodowymi.

*Zysk przedsiębiorstwa jest w pewnym stopniu rzeczą umowną. Jest pewnego rodzaju zapisem księgowym. Może pan niektóre koszty przenieść, przerzucić. Na przykład w firmie, którą ja kierowałem, oceniam, że kwotę, plus minus 200 mln zł zawsze można w jedną lub drugą stronę przelożyć. To szef decyduje o tym, jak ta firma ma działać i to dotyczy wielkich przedsiębiorstw. Na przykład dziś jest duży nacisk, żeby pokazywać, że przedsiębiorstwa mają duże zyski. To jest spowodowane naciskiem politycznym, który wynika z niedoświadczenia nadzorujących. Im się wydaje, że duży zysk jest głównym kryterium dobrej działalności gospodarczej, albo przynajmniej w odbiorze społecznym dobrym kryterium. To jest tylko częściową prawdą – mówi respondent J. Wysoki zysk ma często znaczenie propagandowe.*

Trzech respondentów (w tym dwóch obecnych w spółkach za rządów PiS) wymieniło **finansowanie funduszu wyborczego polityków**. Obsadzenie ciał zarządczych i nadzorczych oraz innych stanowisk w firmie osobami powiązаныmi politycznie z decydentami daje możliwość pozyskiwania środków finansowych na działalność polityczną. To chociażby wpłaty na fundusz wyborczy. Osoby powiązane z politykami więzami klientelistycznymi bywają darczyńcami kampanii wyborczych swoich patronów. Ma to także potwierdzenie w innych źródłach, jak choćby w licznych doniesieniach medialnych<sup>3</sup>. Jak mówi obecny prezes średniej spółki, respondent E:

*pozyskiwanie środków na kampanię wyborczą poza limitem, na który pozwala fundusz wyborczy, to jest ważny, bardzo ważny czynnik. W dużej mierze z tego powodu się to robi. Pozyskuje się klientelę polityczną, którą się obsługuje przedsiębiorstwami, żeby później pozyskiwać większe fundusze w trakcie kampanii wyborczej. Rozliczane w różny sposób, formalnie, nieformalnie, tak naprawdę w pewnym sensie pół-legalnie, różnie można na to patrzeć.*

---

<sup>3</sup> A. Dąbrowska, Ciemna kasa, „Polityka” 2020, 2 czerwca 2020.

#### 5.1.2.4. Renta interesariuszy i reprodukcji władzy

Trzecia grupa przykładów WRP podawanych przez respondentów to korzyści uzyskiwane przez grupy nienależące bezpośrednio do obozu władzy (a więc jest to renta interesariuszy), które jednocześnie mają bezpośrednio służyć zwiększaniu szans wyborczych rządzących w przyszłości (renta reprodukcji władzy). Ośmiu respondentów wskazało **finansowanie mediów przychylnych rządzącym przez zakup reklam oraz „karanie” nieprzychylnych poprzez brak reklam.**

Same wpływy reklamowe z pp nie są rentą. Przedsiębiorstwa państwowe, jak i prywatne firmy, mogą dbać o swoją promocję poprzez wykupywanie płatnych ogłoszeń. Renta pojawia się wtedy, gdy przekazywane w ten sposób środki nie odpowiadają spodziewanym korzyściom marketingowym dla firmy, a służą innym celom. Tym celem jest przede wszystkim wspieranie mediów przychylnych władzy. Polityka wykupywania reklam ma dwa oblicza – „marchewki” i „kija”. „Marchewką” jest wykupywanie reklam w konkretnych mediach. Co ciekawe, z badań wynika, że celem nie jest budowanie wizerunku całego ugrupowania, a bardziej wzmocnienie pozycji albo danej frakcji w ramach partii, albo wręcz danego prezesa czy członków zarządu danej spółki. Respondent A wskazywał, że umacnianie swojej pozycji przez zarządzających spółką wiąże się z poszukiwaniem „patronów pomocniczych”, głównie ze środowisk opiniotwórczych, mediów, w których wykupuje się reklamy.

*Jak ktoś ma dużo pomocniczych patronów, to go trudniej „wydobrozmianować”. Jeśli „Gazeta Polska” lub „Sieci” go pochwalą, to jest to trudniejsze.*

Z kolei „kijem” jest niewykupywanie reklam w mediach krytycznych wobec władzy. Tu znaczenie ma już wpływ partyjnej „góry”. I miało to miejsce za obu władz, choć o skuteczności za rządów PO-PSL trudno coś powiedzieć. Jeden z respondentów, prezes dużej spółki w tamtym okresie, wspominał, że zarzucano mu reklamowanie spółki, którą kierował, w „Gościu Niedzielnym” z powodu krytycznego nastawienia tego pisma wobec władzy, choć ogłaszanie się w owym medium – cieszącym się wysoką sprzedażą – było tanim sposobem na dotarcie do klientów. Respondenci obecni w spółkach za rządów PiS wskazywali, że politycy centralni partii rządzącej nie naciskają na reklamowanie się w konkretnych mediach, jednocześnie oczekują, że nie będzie reklam w mediach opozycyjnych.

*Nie spotkałem się z naciskiem, by gdzieś się reklamować, raczej żeby nie reklamować się w pewnych mediach. Starano się zagłodzić niezależne media (respondent A).*

Jednocześnie niektórzy respondenci wskazują, że rentotwórcze jest już samo wykupywanie reklam przez spółki mające charakter quasi-monopolistyczny, niezależnie od tego, w jakim wydawnictwie. Tego rodzaju wydatki nie mają bowiem marketingowego uzasadnienia.

Pokrewnym przykładem jest **wspieranie finansowe inicjatyw bliskich ideologicznie rządzącym**. Także tu działa zasada „kija” i „marchewki”.

*Sugestie mogą przekierowywać wspieranie [różnych inicjatyw] na działania ideologiczne bliższe rządzącym. Często zarządzający wiedzą, że nie byłoby mile widziane, gdyby sponsorowali np. jakieś inicjatywy LGBT. Często realizuje się to nie za pomocą sterowania, tylko samodzielnej oceny (respondent K).*

Ta działalność służy wzmocnieniu przekazu zbieżnego z ideową tożsamością obozu rządzącego. Może także zaskarbić wdzięczność samych inicjatorów danego przedsięwzięcia. Tego typu inicjatywy mogą być realizowane także przez osoby bądź grupy współpracujące z decydentami politycznymi, jednocześnie nie należącymi do ich najbliższego kręgu. Przykładowo, respondent A – były członek zarządu dużej spółki za rządów PiS – mówił w tym kontekście o „środoisku smoleńskim”, które stawało się, jego zdaniem, bardzo natarczywe, gdy chodzi o domaganie się finansowania np. pomników ofiar.

*To stał się wręcz biznes okołosmoleński.*

Trzecim przykładem, o którym warto tutaj wspomnieć, jest **przekazywanie dywidend do budżetu państwa**. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że jest to po prostu jedna z funkcji (finansowa) spółki państwowej. Jednak może ono dawać decydentom politycznym przestrzeń do realizowania działań mających wzmocnić poparcie polityczne dla nich. Tym bardziej, że – podobnie jak w przypadku propagandowego manewrowania zyskami – zarządzający mają tutaj sporą przestrzeń do działania, to znaczy wielkość dywidend może być przedmiotem nacisków i negocjacji politycznych. Politykom często zależy na tym, by jak największa część zysku przeznaczana była na dywidendy. Z rozmów z respondentami wynika, że to zjawisko obecne było za obu ekip rządzących.

*Minister finansów zawsze ma elastyczność dialogowania z zarządami spółek skarbu państwa, jaki będzie zysk. (...) Zysk ma też pewną elastyczność przenoszenia w czasie. Więc niektórzy ministrowie skarbu, którzy znali oczekiwania ministra finansów, mówili: ok, powiedzcie jaki będzie zysk, bo potrzebna jest nam dywidenda. I myślę, że to wszystkie władze tak robiły (respondent D).*

### 5.1.3. Pogoń za rentą polityczną

Na podstawie rozmów z respondentami – obecnymi za obu rządów w spółkach – można zrekonstruować dwie ścieżki pogoni za rentą polityczną: formalną i nieformalną. Ścieżkę formalną obierają przede wszystkim goniący za rentą interesariuszy i partykularną. Chodzi głównie o przedstawicieli różnego rodzaju firm i organizacji, które starają się o uzyskanie pomocy.

*Na zasadzie wniosków, które te organizacje składają. Jest regulamin rozdzielania tych funduszy. Jest przygotowany pewien wzór umowy i procedura wygląda tak, że decyzja jest podejmowana na poziomie zarządu. Jest cała dokumentacja, wniosek, nie spotkałem się, żeby działało się to bez procedury wewnętrznej (respondent Q, obecny członek rady nadzorczej średniego przedsiębiorstwa).*

Spółki udzielają pomocy – czy to przez umowy sponsoringowe, czy na zasadzie darowizn – zarówno bezpośrednio, z własnych budżetów, jak i za pośrednictwem specjalnie zakładanych na te potrzeby fundacji. Ścieżka ubiegania się o tego typu pomoc otwarta jest dla wszystkich, choć oczywiście nie do wszystkich ubiegających się ta pomoc ostatecznie trafi.

Druga ścieżka, nieformalna, obierana jest przez zainteresowanych pośrednio, albo bezpośrednio. Pośrednio, posługują się oni pomocą zaprzyjaźnionych polityków, którzy wykorzystując swoje wpływy w przedsiębiorstwach, nakłaniają kierujących przedsiębiorstwami do podejmowania różnych decyzji. Jak wskazuje były członek zarządu dużej spółki za rządów PiS:

*Są środowiska, które kręcą się wokół spółek skarbu państwa. Media, politycy, którzy chcą środowiskom smoleńskim, patriotycznym wejść głęboko w pamięć (respondent A).*

Także jeden z prezesów dużej spółki za rządów PO-PSL wspomina, że był proszony o zatrudnienie konkretnej osoby w prowadzonej przez niego firmie. Zdarza się też, że interesariusze ubiegają się o wsparcie bezpośrednio, często powołując się na koneksje we władzy. Co ciekawe, zdarza się, że wśród goniących za rentą są także... przedstawiciele innych pp.

*Do mnie zgłaszali się prezesi różnych spółek państwowych, bądź prywatnych, mówili, że jestem wielkim patriotą i z tej miłości do ojczyzny przychodzą do (...) po kredyt oczywiście. Okazywało się, że wszyscy inni odmawiali już tego kredytu. Ale jak to pan Polakowi nie dasz, Polak Polakowi?,*

mówił respondent F, były członek zarządu dużego przedsiębiorstwa za rządów PO-PSL.



#### **5.1.4. Krótkie podsumowanie**

Podsumowując, kluczowe odpowiedzi odnoszące się do pierwszego pytania badawczego można streścić następująco:

- Charakteryzując właścicielską rentę polityczną w Polsce za pomocą przyporządkowywania jej do poszczególnych rodzajów renty według podziałów przedstawionych w 1. rozdziale można powiedzieć, że w podziale ze względu na skutki kreacji renty jest ona zazwyczaj rentą bezpośrednią i w wyjątkowych przypadkach rentą pośrednią. W podziale ze względu na jej status ontologiczny WRP jest zazwyczaj rentą materialną i w wyjątkowych przypadkach rentą niematerialną. W podziale ze względu na rodzaj beneficjenta jest ona częściej rentą interesariuszy niż zwrotną, z kolei w podziale ze względu na cel wykorzystania jest ona częściej rentą partykularną niż reprodukcji władzy.
- Biorąc pod uwagę współwystępowanie poszczególnych rodzajów rent występujących w ramach podziału według rodzaju beneficjenta oraz celu wykorzystania przejawy właścicielskiej renty politycznej można podzielić na trzy dominujące grupy: rentę zwrotną i reprodukcji władzy, rentę interesariuszy i partykularną, oraz mającą mniejsze, ale także istotne znaczenie, rentę interesariuszy i reprodukcji władzy.
- Rentę interesariuszy i partykularną można podzielić na trzy grupy: korzyści promocyjno-społeczne, koleśiowskie oraz płynące z działań nieefektywnych biznesowo.
- Pogoń za rentą odbywała się w badanym okresie formalnie oraz nieformalnie. Z kolei nieformalna pogoń za rentą odbywała się bezpośrednio lub pośrednio, przy wykorzystywaniu polityków mogących wywrzeć wpływ na decydentów w spółkach.

#### **5.2. Czynniki wpływające na kreację właścicielskiej renty politycznej**

Drugie pytanie badawcze brzmiało:

##### **Jakie czynniki wpływają na proces kreacji właścicielskiej renty politycznej?**

Wymieniane przez respondentów czynniki wpisują się dobrze w sformułowane w rozdziale 1. trzy grupy czynników rentotwórczych – społeczno-gospodarcze, polityczno-prawne i kulturowe. Z wypowiedzi respondentów wynika, że najważniejszą rolę pełnią czynniki polityczno-prawne i kulturowe, społeczno-gospodarcze mają mniejsze znaczenie. Dlatego, inaczej niż w rozdziale 1. i 6., gdzie najpierw omawiam czynniki

społeczno-gospodarcze, później polityczno-prawne, a następnie kulturowe, będą je prezentował w tej kolejności.

### 5.2.1. Czynniki polityczno-prawne

Z rozmów z respondentami można wnioskować, że istnieje jeden metaczynnik wpływający na kreację renty politycznej: jest nim **system polityczny**. Wskazało na niego czterech respondentów, niezależnie od afiliacji.

*System demokratyczny umasawia wszystko, a skoro umasawia, to wiadomo, że ma mniejsze oczekiwania i nie wymaga się zbyt wiele. Z drugiej strony musi być skorelowany z wolą większości. A zatem te czynniki formalne to przede wszystkim ustrój. On (...) jakby z wewnętrznej konstrukcji powoduje takie zachowanie. Bo my musimy walczyć o większe poparcie ludzi. Szukać pieniędzy, szukać możliwości, szukać instrumentów, które spowodują, że to poparcie ludzi znajdziemy (respondent N).*

Współbrzmi to z ekonomiczną teorią demokracji Anthony'ego Downsa. Jak wskazywałem w rozdziale 1., decyzje podejmowane przez politycznych decydentów mają prowadzić do maksymalizacji szansy zwycięstwa w wyborach. Downs pisze o tym przede wszystkim w kontekście wydatków budżetowych, jednak tę zasadę da się przenieść także na decyzje podejmowane przez zarządzających przedsiębiorstwami państwowymi, którzy są przecież zależni od swoich politycznych patronów.

Dlatego też respondenci wskazują, iż istotnym elementem jest tu **chęć utrzymania się u władzy**. W wypowiedziach pojawia się kategoria „osobistych korzyści politycznych” (respondent B), do których mają dążyć politycy naciskający na zarządzających spółkami. Mają one prowadzić do zwiększania swojej medialnej rozpoznawalności bądź przypodobania się szefowi partii, co ma później wpływ na dobrą pozycję w obozie władzy.

Z formalnych (polityczno-prawnych) czynników można jeszcze wymienić przede wszystkim **sposób wybierania władz spółek**, który powoduje, że są one zależne od polityków.

*Głównym czynnikiem jest brak profesjonalnego nadzoru właścicielskiego, takiego niezależnego corporate governance. Nawet nie nadzoru, tylko ładu korporacyjnego. Przykładowo, mamy określony proces selekcyjny wyboru rady nadzorczej i radę nadzorczą, która jest usytuowana jako prawdziwa rada nadzorcza, czyli odpowiada za nadzór nad spółką i odpowiedzialna jest również za wybór zarządu. Jeśli to wszystko jest zlikwidowane i nie ma żadnego corporate governance, nie ma ładu korporacyjnego, tylko*

*minister czy jakiś polityk na Nowogrodzkiej czy na innej ulicy, decyduje o tym, kto będzie w radzie nadzorczej, kto będzie w zarządzie spółki, to po prostu to jest czynnik główny. W sposób automatyczny tworzy się zależność zobowiązania zwrotnego, że ten członek zarządu musi być zobowiązany za to, że tu jest. Ale również zobowiązania polegającego na tym, że jak ja dzisiaj powiem coś innego [niż trzeba], to jutro mnie nie ma (respondent G).*

Ten czynnik wpływa z kolei na kolejne czynniki. Jeśli politycy decydują o tym, kto kieruje spółkami, to później ci zarządzający spółkami są od nich zależni. Stąd kolejnym czynnikiem są **naciski ze strony decydentów**.

*Trudno mi sobie wyobrazić sytuację, że jeżeli minister skarbu państwa albo aktywów państwowych powie: panie prezesie dobrze by było, gdyby pan zasponsorował olimpiadę w bierki. A wie pan, że on jest przewodniczącym Komitetu Olimpijskiego gry w bierki. Pan powie, że nie. No to prawdopodobnie pan nie dostanie czy to bonusu, czy to przedłużenia kadencji, czy podwyżki wynagrodzeń (respondent T).*

Jednocześnie z wypowiedzi respondentów może wynikać, że natężenie tego zjawiska może zmieniać się na przestrzeni czasu. Z rozmów z respondentami aktywnymi do 2015 roku wynika, że za rządów PO-PSL politycy nie wpływali z reguły na działalność operacyjną spółek. Był to wpływ przede wszystkim w kwestiach strategicznych, dotyczących bezpieczeństwa, zarówno spółki, jak i państwa. Respondent D, członek zarządu dużej spółki za rządów PO-PSL, wspomina zakup innej spółki przez jedną ze spółek.

*I ona [konieczność podjęcia danej decyzji] pewnie jakoś była komunikowana w ministerstwie, ale ona była biznesowa w tym zakresie.*

Także inni respondenci obecni w pp za rządów PO-PSL wskazują, że osobą wpływającą na decyzje podejmowane przez zarządy, np. dotyczące inwestycji strategicznych, był wówczas z reguły minister skarbu państwa. Natomiast respondenci obecni w spółkach za rządów PiS widzą próby oddziaływania zarówno ministra odpowiedzialnego za nadzór, jak i polityków partyjnych. Istotną rolę odgrywają tu lokalni posłowie, którzy lobbują w spółkach na rzecz korzystnych rozwiązań dla swojego okręgu wyborczego.

*Proszę o inwestycje w swoim powiecie, albo o to, żeby nie likwidować danego zakładu pracy, albo żeby zainwestować w jakiś rodzaj rozwoju czy obszaru danego przedsiębiorstwa na swoim terytorium wyborczym, w swoim okręgu. To jest taki najczęstszy [motyw] – czyli inwestycje infrastrukturalne, kapitałowe, czy rozbudowa*

*czegoś, co można pokazać, coś co zwiększy zatrudnienie. Poza tym obsada osobowa, kadrowa, oczywiście. Na to też wpływają, żeby dana osoba została zatrudniona na danym stanowisku czy za daną pensję (respondent E).*

Celem takich nacisków jest realizacja obietnic wyborczych. Na pytanie, czy politycy starają się wpływać na zarządy po to, żeby realizować programy wyborcze partii, odpowiedzi jedenastu respondentów można zinterpretować jako „tak”, zaś siedmiu, jako „nie”. Jednak te pierwsze opinie wyrażali przede wszystkim (co do jednego wszyscy) respondenci obecni w spółkach za rządów PO-PSL. Z kolei większość obecnych za PiS – zarówno ci, którzy zostali zwolnieni w trakcie rządów partii Jarosława Kaczyńskiego, jak i ci, którzy pozostawali w zarządach czy radach nadzorczych do momentu przeprowadzenia wywiadów – twierdziła, że

*program ma poślednie znaczenie, chyba że ogólnie, jako szeroko rozumiana filozofia polityczna. Program jest ustalany na wybory a potem mamy inną rzeczywistość,*

mówi respondent K, obecny członek zarządu dużej spółki i jest to fraza, która w różnych wersjach się powtarzała także w innych rozmowach:

*Program sobie, rzeczywistość sobie – respondent A.*

Jeśli już coś ma znaczenie, to obietnice składane wyborcom przed, bądź po wyborach przez posłów z danego okręgu wyborczego.

*Realizacja programu wyborczego, powiedzmy na zasadzie budowania dworca czy peronu w gminie, [jest ważniejsza] niż realizacja postulatów systemowych, bo do tego spółek się nie używa i do tego się nie nadają. Raczej do tego, że ktoś coś obiecał na swoim terenie do zrobienia albo coś chce pokazać, że zostało zrobione dzięki partii rządzącej (respondent E, obecny prezes średniej spółki).*

**Pozycja związków zawodowych** także wpływa na kreację renty politycznej na rzecz pracowników. Jak mówi respondent E,

*związki zawodowe są ważnym interesariuszem. Utrzymanie charakteru państwowego przedsiębiorstwa daje siłę nacisku na utrzymanie miejsc pracy i same warunki zarobków. Prywatny właściciel, jakoś tam ze związkami się liczy, ale tylko, żeby mu nie stanęła produkcja, a nie na zasadzie poparcia w wyborach.*

Na koniec warto wskazać czynnik pojawiający się w wypowiedziach kilku respondentów, mianowicie **nasilenie się tendencji rentotwórczych w drugiej kadencji rządów**. Dotyczy to obu ekip rządzących, na co zwraca uwagę respondent J, który pracował w spółkach w czasach, gdy władzę sprawowała zarówno koalicja PO-PSL jak i PiS:

*W drugiej kadencji, w obu przypadkach, to wygląda gorzej niż w pierwszej.*

Z wypowiedzi respondentów można wywnioskować, że przyczyną może być rosnąca pewność siebie rządzących po drugich zwycięskich wyborach, a także nabieranie sprawności w zarządzaniu mieniem państwowym.

*Przy każdej zmianie władzy wydaje mi się, że kandydaty powoływane na początku są w większym stopniu związane z kryteriami merytorycznymi. To znaczy: szukamy ludzi, którzy w sposób pilny będą w stanie postawić jakieś przedsiębiorstwo na nogi (respondent H).*

### **5.2.2. Czynniki kulturowe**

Nieformalne zasady funkcjonowania wybijają się wyraźnie na drugie miejsce, jeśli chodzi o wpływ na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej. Istotny jest przede wszystkim **brak przestrzegania prawa**. Aż dwunastu respondentów pytanych o formalne i nieformalne środki utrudniające bądź uniemożliwiające kreację właścicielskiej renty politycznej odpowiedziało, że nawet jeśli one istnieją, to i tak prawo jest w dużej mierze martwe. Albo jest ono niejasne, albo nieprzestrzegane.

*U nas nie ma jasności prawa. To prawo jest tak fatalne, tak niezrozumiałe, interpretacyjnie uznaniowe, że właściwie nie ma ograniczeń. Bo ja zawsze uważam, że nawet jeśli coś złego się dzieje, to jest tyle sprzecznych ze sobą, niejasnych przepisów, że właściwie one nie ograniczają (respondent N).*

Dotyczy to m.in. takich rozwiązań, jak Rada do Spraw Spółek z Udziałem Skarbu Państwa i Państwowych Osób Prawnych, o której pisałem w rozdziale 3. Rada, zdaniem licznych respondentów obecnych w spółkach za rządów PiS, nie spełnia swojego zadania ze względu na automatyzm działania.

*Niby jest Rada ds. Spółek ale ona może mieć charakter polityczny (respondent K).*

*Tutaj nie ma co ukrywać, że osoby, które mają trafić do rad nadzorczych, dostają opinie z Rady ds. Spółek z reguły pozytywne (respondent Q).*

Podobna sytuacja dotyczy konieczności rozpisywania przetargów, co bardzo łatwo ominąć, „ustawiając” przetarg pod wybraną ofertę.

Czterech respondentów stwierdziło, że nie ma możliwości wpisania twardych przepisów do prawa, które ograniczałoby kreację i dystrybucję renty reprodukcji władzy i renty zwrotnej.

*No nie da się w prawie zapisać, że nie wiem, żona ministra nie może być w radzie nadzorczej spółki skarbu państwa, prawda? Czy w zarządzie spółki skarbu państwa*

(respondent G).

Kreację renty ułatwia **słabość charakterów (podatność na wpływy) zarządzających**. Mam świadomość ocenności takiego sformułowania, niemniej pojawia się ono w szeregu wypowiedzi.

*Bardzo często różne problemy wynikają z tego, że osobom w zarządach powiązanym z politykiem czy politykami, brakuje asertywności* (respondent S).

Mała asertywność bywa efektem politycznych relacji patron – klient, a także **niskiej jakości merytorycznej zarządzających**. Zdaniem moich rozmówców bierze się ona, zwłaszcza za rządów PiS, z malejących wymagań dotyczących członków rad nadzorczych i zarządów. Respondenci wskazują np. na możliwość kandydowania do RN osób z ukończonymi studiami MBA.

*Wiele osób poszło na te studia MBA, bo na przykład próbowało i nie było w stanie zdać tego egzaminu [dla kandydatów do rad nadzorczych]. A ten egzamin polegał na [odpowiedzi na] 150 pytań na 150 minut. Była to najpierw część pisemna, a później była część ustna. Po prostu od 2007 czy 2010 roku około 80 proc. osób, które przystępowało, nie zdawało, zdawalność była niewysoka. No bo po prostu było mało czasu, a i były pytania wielokrotnego wyboru. Czyli PiS celowo, tak w mojej ocenie, obniża kryteria, żeby móc poszerzać zasoby. Nie ukrywajmy, ktoś, kto przez rok czasu pobędzie na studiach podyplomowych w trybie zaocznym [MBA], żeby on miał taką wiedzę, żeby był w stanie podjąć na przykład wyzwanie poprowadzić spółkę czy nadzorować.* (respondent P).

W efekcie do spółek trafiają ludzie, którzy nie mieliby szans na pracę na analogicznych stanowiskach w prywatnym biznesie. W ramach klientelizmu są zależni od polityków, którym zawdzięczają zatrudnienie, przez co w większym stopniu są podatni na ich sugestie.

Dwóch respondentów – co ciekawe, obaj obecni w spółkach za obu rządów – wskazują na **malejącą rolę mediów w monitorowaniu kreacji renty politycznej**. Przede wszystkim w mediach publicznych nie pojawiają się informacje nt. przypadków kreacji właścicielskiej renty politycznej i jej skutków. Przystają one pełnić funkcję kontrolną względem działań rządu i informacyjną wobec obywateli. To samo dotyczy dużej części mediów prywatnych, dotowanych reklamami przez państwowe spółki, zaangażowanych w obejmowanie parasolem ochronnym instytucji państwowych.

*Natomiast opanowanie no na przykład telewizji publicznej powoduje to, że informacje prawdziwe nie docierają do ludzi. W związku z tym część ludzi o tym po prostu nie wie*

(respondent G).

Niepokojący wydaje się fakt, zauważany przez respondentów, rosnącego **przyzwolenia społecznego** na kreację i dystrybucję właścicielskiej renty politycznej.

*O ile te korzyści w przeszłości pewnie zawsze były, to nigdy nie były po pierwsze na taką skalę, po drugie nie uzyskiwały takiego przyzwolenia. To, co się dzieje w tej chwili, to jest już taka skala, że po prostu mało kto już na to reaguje* (respondent G).

### 5.2.3. Czynniki społeczno-gospodarcze

Moi rozmówcy wymieniali je stosunkowo najrzadziej. Jednak także one mają znaczenie, przede wszystkim w zakresie renty partykularnej i interesariuszy. Jak wskazują niektórzy respondenci, renta bywa efektem roli, jaką w polskim systemie społeczno-gospodarczym pełnią przedsiębiorstwa państwowe. Ważną funkcją, jaką powierza im państwo, jest **realizacja celów społecznych**. Inną przyczyną jest **chęć utrzymywania dobrych relacji z lokalną społecznością** w miejscu, w którym operuje spółka. Jest to efekt tego, iż pp, prócz bycia częścią sektora publicznego, są także jednym z podmiotów życia gospodarczego, a nawet społecznego. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego są z powodu swej pozycji ustrojowej niezależne od władzy centralnej. Trzecim czynnikiem społeczno-gospodarczym jest **blokada prywatyzacji w Polsce**, zarówno mentalna jak i ustawowa, co ma miejsce głównie od 2016 r. Efektem jest trwale wysoki udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce i w konsekwencji także duże pole do popisu dla kreatorów renty politycznej.

### 5.2.4. Krótkie podsumowanie

Podsumowując, kluczowe odpowiedzi odnoszące się do drugiego pytania badawczego można streścić następująco:

- Na kreację właścicielskiej renty politycznej wpływają wszystkie trzy grupy czynników omówione w rozdziale 1, przy czym najistotniejsze są czynniki polityczno-prawne (można twierdzić, że nadrzędnym czynnikiem rentotwórczym jest kształt systemu politycznego) i kulturowe. Czynniki społeczno-gospodarcze mają mniejsze znaczenie.
- Na kształt WRP wpływa fakt, że do reprodukcji władzy dążą zarówno partie polityczne w całości, jak i wchodzące w ich skład frakcje oraz poszczególni posłowie.
- Skłonność do kreacji renty właścicielskiej rośnie wraz z długością sprawowania władzy. Istotnym czynnikiem umożliwiającym kreację i dystrybucję WRP jest też

rosnące w analizowanym okresie – przyzwolenie społeczne dla tego typu zachowań.

- Niska kultura przestrzegania prawa sprawia, że formalne instytucje prawne mające utrudniać kreację WRP nie działają, a prawo jest słabo egzekwowane.
- WRP bierze się także z istotnej roli, jaką przedsiębiorstwa państwowe pełnią w polskiej gospodarce, ich udziału w niej oraz zadań, jakie przypisują im decydenci polityczni oraz społeczeństwo. Sam fakt dużego zakresu pp w gospodarce stanowi pokusę dla wykorzystywania ich w celu kreowania renty politycznej.

### **5.3. Właścicielska renta reprodukcji władzy w praktyce**

Trzecie pytanie badawcze brzmiało:

**Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób właścicielska renta polityczna służy jako renta reprodukcji władzy?**

#### **5.3.1. Właścicielska renta polityczna jako renta reprodukcji władzy**

Pytanie badawcze składa się z *de facto* dwóch pytań – o to, czy WRP jest jednocześnie rentą reprodukcji władzy i, jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, o to, w jaki sposób się ona przejawia. Odpowiedź na pierwszą część pytania jest jednoznacznie twierdząca i poniekąd została wskazana przy opisie odpowiedzi na pierwsze pytanie badawcze. 12 z 25 przejawów właścicielskiej renty politycznej to także renty reprodukcji władzy. W dodatku cztery najczęściej wymieniane przez respondentów przejawy WRP to właśnie renty reprodukcji władzy.

O tym, że WRP jest jednocześnie wykorzystywana jako renta reprodukcji władzy świadczą także szczegółowe odpowiedzi respondentów na pytania kwestionariuszowe. Choć w żadnym z nich nie padała pojęcie „renta reprodukcji władzy” (co oczywiste, bo jest to nowe pojęcie), część z nich bezpośrednio się do niej odnosiło. Szóste z pytań kwestionariuszowych dotyczyło motywów, jakimi kierują się politycy wywierając naciski na zarządy spółek. Aż 17 rozmówców odpowiedziało twierdząco (dwóch przecząco) na pytanie kwestionariuszowe, czy nacisk ten wynika z chęci działania na rzecz obozu politycznego będącego u władzy. Niektórzy respondenci wskazywali, zdroworoządkowo, że nie musi to zawsze oznaczać kreacji renty reprodukcji władzy. Gdy bowiem spółka działa prawidłowo, to wyborcy dobrze oceniają właściciela, czyli państwo, co może przekładać się na dobre wyniki wyborcze rządzących. Stąd nadzorowi na tym zależy.

*Jak klient spółki skarbu państwa jest niezadowolony, to bardzo często to identyfikuje*



również z obozem rządzącym. No jak oni zarządzają, jak tam poczta działa za tej Platformy czy za tego PiS? Czy że benzyna jest taka droga, wcześniej nie była i tak dalej (Respondent S). Szczegółowe wypowiedzi respondentów świadczą jednak, że poprzez „działanie na rzecz obozu politycznego będącego u władzy” rozumieli zazwyczaj kreację renty reprodukcji władzy. Respondent C przedstawił to w odniesieniu do jednego z najczęściej wskazywanych przejawów WRP, czyli sponsoringu sportowego:

*[Państwowy] sponsor eventów sportowych oczekuje, że osoby aktywne politycznie będą się na nim pojawiać, żeby kapitalizować politycznie udział w pozytywnie odbieranym przedsięwzięciu społecznym.*

Wygląda na to, że zdaniem respondentów dążenie do kreacji renty reprodukcji władzy (zarówno zwrotnej jak i interesariuszy) jest najczęstszym motywem polityków wywierających nacisk na zarządy. Nierzadko jako motyw wskazywano także kreację renty partykularnej i interesariuszy (na „umożliwienie stronom trzecim osiągnięcia prywatnych korzyści”, wskazało 14 respondentów), jednocześnie bardzo rzadko rentę partykularną i zwrotną (na „osiąganie przez sugerujących korzyści osobistych” wskazało tylko 4 respondentów).

### **5.3.2. Sposób wykorzystania właścicielskiej renty reprodukcji władzy**

By odpowiedzieć na drugą część pytania – w jaki sposób właścicielska renta polityczna służy jako renta reprodukcji władzy – należy najpierw stwierdzić, komu ona służy. Jak pisałem, w odpowiedzi na 1. pytanie badawcze respondenci wskazywali na występowanie renty zwrotnej reprodukcji władzy (częściej), jak i renty reprodukcji władzy i interesariuszy (rzadziej). W przypadku renty reprodukcji władzy i interesariuszy mamy do czynienia z sytuacją, w której np. o zwiększenie szans pozostania u władzy dbają podmioty zewnętrzne wobec samej władzy – np. media jej sprzyjające. W tym sensie są one beneficjentami renty reprodukcji władzy.

Symptomatyczne jest, że w wypowiedziach respondentów, zarówno z okresu rządów PO-PSL, jak i PiS, bardzo rzadko pojawiają się przykłady wskazujące, że kreacja i dystrybucja renty politycznej są efektem ogólnego planu całego obozu. Jedynym przykładem – wskazanym przez dwóch respondentów – było wspieranie budowy Orlików przez spółki skarbu państwa w okresie rządów koalicji PO-PSL. Wówczas instrukcje szły z samej góry rządowej. Było to jednak działanie akcyjne, które nie wskazuje na częste istnienie ogólnie ustalonej strategii kreacji właścicielskiej renty politycznej.

W świetle wypowiedzi respondentów także Prawo i Sprawiedliwość nie zaplanowało

systemu kreacji renty politycznej. Niemniej proces ten zachodzi. Inaczej niż za rządów PO-PSL, wielu respondentów, którzy widzieli bądź widzą te procesy od środka, wskazuje, że za rządów PiS jest to proces wysoce zdecentralizowany. Przytaczana wcześniej wypowiedź respondenta A dotycząca pozyskiwania „patronów pomocniczych” poprzez wykupywanie reklam w mediach bliskich partii rządzącej wskazuje, że to nie tyle cała partia rządząca stara się o wsparcie medialne, co poszczególni jej poszczególni politycy, czy frakcje w jej łonie. Także gdy mówimy o zwrotnej rencie reprodukcji władzy, trafia ona do nie tyle bezpośrednio do partii, co do poszczególnych polityków. Przede wszystkim chodzi o posłów aktywnych w okręgu wyborczym, w którym działają poszczególne pp oraz liderów różnych frakcji i koterii. Mają oni wpływ na dobór zarządzających spółkami poprzez rekomendowanie ich radom nadzorczym, które formalnie ich wybierają. Później, jako patroni, utrzymują oni relacje ze swoimi klientami zarządzającymi spółkami, od których oczekują kreacji renty.

*To budowanie wpływu własnego lub swojego obozu, swojej frakcji, między jedną kampanią wyborczą a drugą i siły swojego zaplecza politycznego. Ale rozumianego nie jako rząd, można to tak rozumieć oczywiście w całości, w skali całego kraju. Ale jak ja się temu przyglądałem na poziomie regionalnym, to [budowanie wpływu ma miejsce] w znaczeniu danego pojedynczego polityka lub jego grupy lub jego frakcji, reprezentowanej przez jakiegoś ministra czy kogoś innego (respondent E).*

*Korzysta nie całe ugrupowanie, tylko bardziej indywidualnie poszczególni politycy. Mogą [to osiągać] robiąc sobie zdjęcia na jakimś wydarzeniu, puszczając [je potem] w social mediach. Głównie jakby typowo wizerunkowo (respondent Q).*

To bardzo istotne, że żaden z moich rozmówców obecnych w spółkach za rządów PiS nie wskazywał na pozyskiwanie renty reprodukcji władzy przez całe ugrupowanie. Jednocześnie część z nich wyraźnie podkreślała, iż beneficjentami renty są mniejsze grupy polityczne działające w jego ramach.

*Stąd te dzikie wojny pomiędzy poszczególnymi ministrami i tymi silosami rządowymi o to, kto trzyma jaką spółkę, no bo to daje możliwości kadrowe, daje możliwości finansowe (respondent H).*

*Jedyne kryterium, które tak naprawdę dzisiaj funkcjonuje, to jest związane z tym, że osłabła władza polityczna państwa. To powoduje ruch koteryjny i tak dalej. Ale tak naprawdę jedynym najważniejszym kryterium jest to, by powiedzieć obrazowo, czy pan zna pana Zdzisia, albo pana Józefa (respondent J).*

*Zachodzi konsekwentny proces uzależnienia decyzji personalnych w spółkach skarbu*

*państwa od bieżących układów wewnątrz partii rządzących (respondent C).*

Wydaje się więc, że podstawowym beneficjentem zwrotnej renty reprodukcji władzy są poszczególne frakcje bądź wręcz pojedynczy posłowie należący do obozu władzy. Prawo i Sprawiedliwość jako partia, czy też szerszy obóz władzy występujący pod mianem Zjednoczonej Prawicy, są beneficjentem tej renty pośrednio, jako sumy rent pozyskiwanych przez poszczególnych graczy w ramach tego obozu. Trzeba dodać, że ci gracze potrafią ze sobą konkurować o ową rentę, a w ramach tej konkurencji nawet sobie nawzajem szkodzić.

*Są konsultacje, jest lobbowanie u danego ministra nadzorującego spółkę – są akcje pro, jak i akcje, by zablokować danego kandydata. To potrafi zaszkodzić danej osobie (respondent K).*

### **5.3.3. Krótkie podsumowanie**

Podsumowując, podstawowe odpowiedzi odnoszące się do trzeciego pytania badawczego można ująć syntetycznie w następujący sposób:

- Właścicielska renta polityczna przejawia się w głównej mierze jako renta reprodukcji władzy. Z rekonstrukcji wypowiedzi respondentów wynika, że chęć jej pozyskiwania jest najważniejszym motywem relacji polityków z przedsiębiorstwami państwowymi.
- Właścicielska renta polityczna reprodukcji władzy pojawia się w wypowiedziach zarówno odnoszących się do rządów PO-PSL jak i PiS. W przypadku rządów PO-PSL respondenci częściej mówili o rencie reprodukcji władzy i interesariuszy, w przypadku PiS o rencie zwrotnej reprodukcji władzy.
- Grupa interesu definiowana jako „obóz polityczny będący u władzy” co do zasady nie korzysta z renty partykularnej, a bardziej z renty reprodukcji władzy.
- Właścicielska renta reprodukcji władzy przez cały badany okres nie była efektem odgórnego planu całego obozu politycznego. Proces pogoni za właścicielską rentą reprodukcji władzy za rządów PO-PSL był bardziej scentralizowany. Impulsy wychodziły od osób powiązanych z władzą centralną. Z kolei za rządów PiS jest bardziej zdecentralizowany. Impulsy wychodzą od frakcji bądź szeregowych polityków partii rządzącej, zainteresowanych budową sieci wpływów i w konsekwencji utrzymania bądź rozbudowy własnego poparcia w okręgu wyborczym.
- Bezpośrednim beneficjentem właścicielskiej renty reprodukcji władzy są w trakcie

rządów PiS przede wszystkim frakcje i poszczególni politycy tego ugrupowania. Cała partia korzysta z niej na zasadzie „pasażera na gapę” w postaci sumy rent pozyskiwanych przez jej członków.

#### **5.4. Kreacja renty jako nieodłączna cecha przedsiębiorstw państwowych**

Ostatnie, czwarte pytanie badawcze brzmiało następująco:

**Na ile właścicielska renta polityczna występuje w przedsiębiorstwach państwowych obok ich głównych zadań, a na ile to zjawisko jest immanentną cechą przedsiębiorstw państwowych?**

##### **5.4.1. Rola kreacji właścicielskiej renty politycznej w działalności przedsiębiorstw państwowych**

Aby uzyskać odpowiedź na to pytanie badawcze, najpierw należało stwierdzić, jakie są, według respondentów, główne zadania przedsiębiorstw państwowych. Odpowiedź na tak postawioną kwestię rekonstruowałem na podstawie wypowiedzi respondentów odnośnie do szeregu pytań kwestionariuszowych. I tak, dociekając, jakie spółki mogłyby zostać sprywatyzowane, uzyskałem również wiele refleksji na temat tego, jakie spółki nie mogłyby (nie powinny być) sprywatyzowane – i dlaczego.

Można powiedzieć, że zdecydowana większość (16 na 20) respondentów, niezależnie od okresu funkcjonowania w pp, widzi co najmniej pewną przestrzeń do dalszej prywatyzacji, z czego 7 osób użyło sformułowania, że można sprywatyzować „wszystko” (choć przy rozwinięciu wypowiedzi okazało się, że jednak nie do końca „wszystko”). Istnieje zgoda, że pod kontrolą państwa powinny pozostać spółki dostarczające infrastrukturę krytyczną – PSE, Gaz-System czy PKP w zakresie infrastruktury (choć już nie w zakresie przewozu osób czy towarów). Część respondentów wymieniała w tym obszarze także podmioty branży paliwowej. Przedsiębiorstwa państwowe służą w tym kontekście zapewnieniu dostępu do podstawowych usług publicznych. Wystąpiły rozbieżności dotyczące tego, czy należy sprywatyzować firmy dystrybuujące energię elektryczną oraz podmioty sektora finansowego (banki). W przypadku banków istnieje jednak zgoda, że państwo powinno mieć wpływ na finansowanie własnych inwestycji, choć nie koniecznie za pomocą banków komercyjnych.

*Jeśli oni chcą mieć bank, to ja pytam, czemu służy BGK? Przecież to jest bank wyjęty z norm ostrożnościowych. To po to Pan Jezus stworzył BGK, żeby on nie podpadał pod regulacje bazylejskie. To jest typowy eksport-import business development bank i on powinien być maszyną państwową, która finansuje długoterminowe potrzeby państwa*

(respondent F).

Trzech respondentów – niezależnie od afiliacji – wskazało na ważność udziału kapitału narodowego na polskim rynku, np. bankowym.

*Naszą słabością jest słabość i płytkość polskiego kapitału prywatnego, w tym sensie to Skarb Państwa występuje jako proxy, że tak powiem. Tylko potem się okazało, że intencje były takie, by przejąć firmy pod kontrolę państwową* (respondent C).

Istnieje więc obawa, że przy sprzedaży pp trafiłyby w ręce obcego kapitału, co powstrzymuje decydentów politycznych przed takimi ruchami. Przedsiębiorstwa państwowe są bowiem traktowane przez polityków jako narzędzia do realizacji różnych polityk w zgodzie z teorią regulacji w interesie publicznym.

*Na wszelki wypadek mamy kogoś, kto może być wykorzystany do celów niekoniecznie ściśle politycznych, ale np. bieżącego działania, bieżącego zarządzania państwem* (respondent B).

Zasadniczo do tych zadań zaliczane jest też dostarczanie usług publicznych, do których przypisane są poszczególne branże. Przy czym zadania, jakie pełnią pp, zależą także od woli politycznej rządzących.

Na podstawie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odgrywają i odgrywały przedsiębiorstwa państwowe w strategii politycznej partii politycznych, można zrekonstruować u respondentów dwojakie rozumienie polityczności: A) jako realizacji zamierzeń państwowych, B) jako realizacji zamierzeń partyjnych.

Respondenci skupili się przede wszystkim na kategorii A), co sugeruje, że kreacja i dystrybucja renty są realizowane przy okazji, a nie jako główny aspekt działalności pp. Duża część *explicite* mówiła o tym, że pp realizują polityki publiczne. Moi rozmówcy wymieniali często przykłady takich polityk. Co ciekawe, dwóch respondentów obecnych w pp w czasie rządów PiS wskazywało, że chodzi nie tyle o polityki całego obozu rządzącego, co o polityki poszczególnych ministerstw, co potwierdza wcześniejsze wskazania dotyczące decentralizacji i silosowości zarządzania.

*One [przedsiębiorstwa państwowe] odgrywają istotną rolę o tyle, że pozwalają na realizację konkretnych zamierzeń konkretnych ministerstw. Przykładowo z obszaru klimatu i środowiska są różnego rodzaju projekty, o których realizacji marzą konkretni politycy czy ministrowie. I tutaj spółki mogą być tego realizatorem. Do tego stopnia, że jest walka o to, żeby dany projekt był realizowany przez jakąś konkretną spółkę, a nie inną. Może na danym terytorium i to ma być korzyść przede wszystkim dla danego lokalnego polityka* (respondent Q).

Trzech respondentów wskazało, że w okresie rządów PiS pp odgrywają w tym zakresie większą rolę, niż w okresie rządów PO-PSL.

*Wydaje mi się, że [pp] w czasach Platformy odgrywały bardzo przyziemną rolę, właśnie taką zabezpieczenia interesu. Wynikało to chyba z filozofii władzy pana Tuska: niech się sprawy toczą swoim rytmem, a ja wtedy nie będę ingerował, lepiej się pali cygaro. A teraz odgrywają nieco większą rolę. No bo są elementem rewolucji społecznej (respondent J).*

Za rządów PiS pp mają za zadanie przełamywać imposybilizm, być kołem zamachowym gospodarki. Dwóch respondentów wskazało, że celem pp była zawsze także ochrona miejsc pracy.

Przechodząc do strategii politycznej partii politycznych rozumianej jako realizacja zamierzeń partyjnych, trzech respondentów wskazywało, że PiS buduje swoją tożsamość także wokół sprzeciwu wobec prywatyzacji, zarówno w znaczeniu ochrony interesu narodowego, jak i propagandy dotyczącej rzekomej realizacji tegoż interesu. Dwóch respondentów wskazało także, że istnienie pp pomaga wspieraniu strategii wyborczych, zarówno jeśli chodzi o realizację obietnic, jak i zapewnienie środków potrzebnych do prowadzenia kampanii.

Podsumowując, można stwierdzić, że zdaniem respondentów główne cele pp mieszczą się jednak w ramach działania na rzecz interesu publicznego. Z ich wypowiedzi nie wynika, by kreacja i dystrybucja właścicielskiej renty politycznej przeszkadzały w zasadniczym stopniu w pełnieniu tych funkcji. Respondenci, niezależnie od okresu, w którym byli aktywni w spółkach, są zgodni, że kreacja renty politycznej ma mały wpływ na kondycję spółki. Jedynie dwóch spośród 20 respondentów wyraziło opinię, że ma duży wpływ i dwóch, że ma średni. Jednocześnie wielkość spółki miała, zdaniem respondentów, znaczenie dla określenia jak duży wpływ ma kreacja WRP na kondycję spółki.

*W przypadku firmy, którą kierowałem miało to znikome znaczenie. W zasadzie bez znaczenia. (...) Orlen podejmuje szereg kontrowersyjnych decyzji, takich jak, w moim przekonaniu, zakup Polska Press, zakup Ruchu. Oczywiście Orlen wydaje tam mnóstwo pieniędzy. Ale czy to ma duży wpływ na taką firmę jak Orlen? Chyba niewielki (respondent J).*

*Jak KGHM wydaje środki na jakąś szkołę liderów to jest to marginalne z punktu widzenia firmy, ale z perspektywy stowarzyszenia to jest istotne wsparcie. Wprowadzanie regulacji czy sugestie, by obniżyć ceny energii [przez spółki energetyczne] to mogą być*

*miliardowe decyzje. (respondent K).*

Zdaniem moich rozmówców fakt, iż kreacja WRP ma niewielki wpływ na sytuację dużych pp wiązał się przede wszystkim z a) pozycją monopolistyczną bądź dominującą na rynku tych przedsiębiorstw, co wpływa na ich dobrą kondycję finansową ogółem, a także b) istnieniem miękkich ograniczeń budżetowych wobec pp, nawet jeśli nie związanych z bezpośrednimi transferami z kasy państwa.

*[Kreacja renty politycznej] w jakiś sposób wpływa, ale wydaje mi się, że w niewielkim, bo jednak to są duże spółki, duże korporacje i dla nich jakaś część wszystkich środków przeznaczana na tego typu działania większego znaczenia nie ma. Te największe spółki nawet tego nie zauważają, bo one mogą w każdej chwili zwrócić się do rządu. Na takiej zasadzie – potrzebujemy więcej środków, [a jak nie], to ludziom podniesiemy cenę za prąd (respondent N).*

I odwrotnie – w przypadku małej spółki skala jest mniejsza, bo jest i mniejsza pokusa. Tu wręcz zbawienna może być kiepska sytuacja finansowa.

*Im przedsiębiorstwo jest w gorszej sytuacji finansowej, tym paradoksalnie ma lepiej pod tym względem [właścicielskiej renty politycznej], jest bardziej odporne na to. Posiada pewien immunitet, nie można więcej przycisnąć, więc zostawcie je w spokoju, bo da się tylko uratować. Natomiast bardziej syte firmy, im mają większe zyski, tym mają więcej możliwości różnych wydatków społecznych, charytatywnych i innych, to wtedy trudniej oprzeć się (respondent E).*

Jednocześnie aż pięciu respondentów – niezależnie od tego, w jakim okresie byli obecni w przedsiębiorstwach państwowych – wskazywało, że krytyczne znaczenie dla spółki mogą mieć decyzje o znaczeniu strategicznym, zlecone przez polityków.

*Moim zdaniem decyzje związane z sektorem energetyki doprowadziły do niewydolności tego sektora w Polsce. Realizacja zleceń politycznych doprowadziła do krytycznej sytuacji sektora (respondent C).*

Wśród takich decyzji, mogących mieć bardzo negatywny wpływ na spółkę, respondenci wymieniali: politykę spółek energetycznych wobec sektora węglowego, rozbudowę elektrowni Ostrołęka, zerwanie umów przez Eneę na budowę elektrowni wiatrowych, połączenie Orlenu z Lotosem oraz udział Poczty Polskiej w wyborach kopertowych. Tego typu decyzje mają także wpływ na wycenę spółek.

*To widać na GPW. Tauron spadł z 7 zł na 82 grosze. Rynek to ocenia (respondent O).*

Jest także druga strona medalu, czyli beneficjenci, dla których renta polityczna ma często duże znaczenie. Skoro zyski są poważne, a straty niewielkie, to pogoń za rentą

może być skuteczna.

#### **5.4.2. Krótkie podsumowanie**

Podsumowując, podstawowe odpowiedzi odnoszące się do czwartego pytania badawczego można ująć syntetycznie w następujący sposób:

- Z wypowiedzi respondentów można wysnuć wniosek, że kreacja i dystrybucja właścicielskiej renty politycznej jest nieodłączną funkcją przedsiębiorstw państwowych.
- Odgrywa ona różną rolę w przypadku różnych pp. Zależy to przede wszystkim od wielkości danego przedsiębiorstwa. Więcej piszę na ten temat w rozdziale 6.
- Możliwość kreacji renty politycznej nie jest przyczyną istnienia przedsiębiorstw strategicznych. Jest jednak ich funkcją, zwłaszcza w przypadku dużych firm
- Możliwość kreacji renty politycznej jest jednym z powodów, a zdaniem części respondentów, zasadniczym powodem, dla którego przedsiębiorstwa produkcyjno-usługowe, nie będące strategicznymi, należą do państwa
- Możliwość kreacji renty politycznej nie jest przyczyną istnienia małych wyspecjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Renta polityczna występuje w nich w niewielkim stopniu.



## **6. Wnioski i uwagi końcowe**

W ostatnim rozdziale, o charakterze podsumowania, wyciągam wnioski badawcze z całości pracy. Praca ma formę studium teoretyczno-empirycznego, zatem część teoretyczna oraz historyczno-gospodarcza stanowią nie tylko przegląd literatury, ale zawierają także, jak sądzę, twórczy wkład w teorię pogoni za rentą (a więc także szerzej – w ekonomię instytucjonalną) oraz w interpretację historii gospodarczej z tej perspektywy. Z kolei część empiryczna przedstawia oryginalne badania własne.

Rozdział dzielę na pięć podrozdziałów. Treść kolejnych podrozdziałów wskazuje, że problem badawczy rozprawy sformułowany we wprowadzeniu został rozwiązany. W pierwszym podrozdziale prezentuję moje rozwinięcie teorii pogoni za rentą w zakresie głębszej niż dotychczas konceptualizacji renty politycznej, wprowadzenia jej podziałów oraz szczegółowego omówienia właścicielskiej renty politycznej. Było to kluczowe zadanie, jakiego się podjąłem, było ono bowiem mało rozpoznane wcześniej w literaturze. Wyniki dociekań, przedstawione syntetycznie w pierwszym podrozdziale, odpowiadają pierwszej grupie zagadnień sformułowanych we Wprowadzeniu w ramach problemu badawczego.

Drugi podrozdział zawiera wnioski, także po części oryginalne, z części historyczno-gospodarczej rozprawy, a także kwestie związane ze specyfiką właścicielskiej renty politycznej w Polsce. Odpowiadają one drugiej grupie zagadnień sformułowanych we Wprowadzeniu w ramach problemu badawczego.

Do trzeciej grupy zagadnień sformułowanych we Wprowadzeniu w ramach problemu badawczego odnoszę się w dwóch kolejnych podrozdziałach. W trzecim zawarłem zasadnicze wnioski z przeprowadzonych badań empirycznych. Zaś w czwartym piszę na temat skutków kreacji i dystrybucji WRP zarówno dla samych przedsiębiorstw państwowych, jak i państwa i społeczeństwa.

W piątym podrozdziale przedstawiam rekomendacje, których realizacja zminimalizowałaby – moim zdaniem – możliwość kreacji właścicielskiej renty politycznej. Ta część pracy nawiązuje wprost do czwartej, ostatniej grupy zagadnień w ramach problemu badawczego sformułowanych we Wprowadzeniu.

### **6.1. Wnioski z części teoretycznej**

Właścicielska renta polityczna to autorska kategoria, dotychczas nieobecna w literaturze, oznaczająca korzyść indywidualną bądź grupową o charakterze renty, osiąganą dzięki przedsiębiorstwom państwowym czy – mówiąc ściślej – poprzez decyzje państwa (jego

organów i podmiotów zależnych od państwa) o charakterze właścicielskim, a więc związane z istnieniem przedsiębiorstw państwowych. Jest ona szczególnym rodzajem szerszej kategorii, jaką jest renta polityczna. Samo pojęcie renty politycznej pojawia się w literaturze dość rzadko, mimo iż jest ona centralną kategorią dla teorii pogoni za rentą. Zazwyczaj autorzy zajmujący się tym zagadnieniem piszą po prostu o „rencie”, choć z definicji i kontekstu wynika, że ich prace dotyczą właśnie renty politycznej, czyli renty wykreowanej sztucznie przez państwo. Zjawisko renty politycznej jest analizowane od kilkudziesięciu lat w literaturze ekonomicznej, jednak, jak się zdaje, autorzy zajmujący się tą tematyką dotychczas w niewystarczającym stopniu wskazywali na jej specyfikę, zwłaszcza związaną z wykorzystywaniem własności państwowej jako źródła renty. Renta polityczna jest bowiem czym innym niż renta ekonomiczna, która powstaje w wyniku oddziaływania czynników o charakterze ekonomicznym bez ingerencji państwa (więcej na ten temat w punkcie 1.1.1).

Rentę polityczną definiuję jako **korzyść indywidualną bądź grupową osiąganą dzięki ingerencji państwa w gospodarkę**. Ważnym wnioskiem, jaki wyciągnąłem, jest konstatacja, iż o rencie politycznej mówimy niezależnie od tego, czy dana ingerencja państwa w gospodarkę przynosi również korzyści społeczne, czy powoduje maksymalizację nadwyżki całkowitej osiąganą przez wszystkich członków społeczeństwa, bądź czy jest pożądana ze względu na postulaty którejs z teorii sprawiedliwości. Jej cechą kluczową jest pochodzenie od ingerencji (decyzji) państwa, a nie to, czy prowadzi do korzyści społecznej netto, czy straty społecznej netto.

Pojęcie renty politycznej jest bardzo szerokie i ma bardzo wiele form. Aby umożliwić ich łatwiejsze rozróżnianie, wprowadziłem podział renty politycznej według pięciu kryteriów, do tej pory nieobecny w literaturze. Podstawowy z nich dla tej pracy to podział renty politycznej według rodzaju ingerencji państwa w gospodarkę. Ingerencja interwencjonistyczna prowadzi do kreacji regulacyjnej renty politycznej (RRP), a ingerencja etatystyczna, związana z własnością państwową w gospodarce – do kreacji właścicielskiej renty politycznej (WRP). Ta druga jest głównym przedmiotem badań przeprowadzonych w tej pracy, choć w wielu miejscach, szczególnie w części historycznej, analizie poddaję także regulacyjną rentę polityczną.

Rodzaj ingerencji państwa w gospodarkę implikuje zasadniczo różne role przedsiębiorstw biorących udział w pogoni za rentą polityczną i jej kreacji. W przypadku renty regulacyjnej przedsiębiorstwa mogą być zarówno podmiotami goniącymi za rentą, jak i jej beneficjentami. Z kolei w przypadku renty właścicielskiej mogą być dodatkowo

także jej twórcami. W ostatecznym rozrachunku właścicielska renta polityczna jest efektem decyzji zarządów, rad nadzorczych i innych organów poszczególnych przedsiębiorstw państwowych – niezależnie od tego, czy te decyzje zostały podjęte samodzielnie, czy pod wpływem nacisków ze strony polityków. Te różnice powodują także, że opracowane przeze mnie podstawowe modele kreacji i dystrybucji renty regulacyjnej oraz właścicielskiej różnią się od siebie. Jednocześnie z moich badań wynika, że model właścicielskiej renty politycznej w Polsce przypomina model renty regulacyjnej, o czym będę pisał w podrozdziale 6.3. W Polsce poszczególni „goniący za właścicielską rentą polityczną”, czyli nie tylko interesariusze zewnętrzni wobec decydentów politycznych (np. związki zawodowe, kluby sportowe czy stowarzyszenia), ale także partie wchodzące w skład obozu Zjednoczonej Prawicy, frakcje z których się składają oraz lokalni posłowie, nie stanowią jedności i konkurują między sobą o WRP.

Rentę polityczną dzielę także według kryterium rodzaju beneficjenta na rentę interesariuszy i rentę zwrotną. Polityczna renta interesariuszy ma miejsce wtedy, gdy trafia do osób i grup trzecich, spoza polityki. Z kolei polityczna renta zwrotna (pojęcie autorstwa Piotra Kozarzewskiego<sup>1</sup>) to taka, której beneficjentami są sami twórcy renty, a więc szeroko rozumiana sfera polityki.

Trzecim kryterium podziału renty politycznej jest rodzaj skutków kreacji renty. W ramach tego podziału renta polityczna może być bezpośrednia lub pośrednia. Bezpośrednia polega na wykreowaniu i przekazaniu danej renty do konkretnego beneficjenta. Z kolei w przypadku renty pośredniej jej kreatorzy wytwarzają warunki, dzięki którym renta się pojawia i potencjalni beneficjenci mogą z niej skorzystać, bądź nie.

Czwarty podział renty politycznej dyktuje status ontologiczny danej renty – może ona być materialna, bądź niematerialna. Renta materialna występuje w formie pieniężnej bądź przedmiotowej, z kolei renta niematerialna zaspokaja potrzeby pozaegzystencjalne i ma często charakter prestiżowy.

Ostatni, piąty podział dotyczy celu wykorzystania renty politycznej. W tym aspekcie, ważnym w niniejszej pracy, dzielę rentę polityczną na rentę partykularną oraz rentę reprodukcji władzy. Renta partykularna służy zaspokajaniu potrzeb jej poszczególnych beneficjentów. Z kolei renta reprodukcji władzy służy tworzeniu zaplecze finansowego i

---

<sup>1</sup> P. Kozarzewski, *Polityka właścicielska państwa w okresie transformacji systemowej. Próba syntezy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019 (rozdz. 7.2.3.1).

symbolicznego działalności politycznej czy propagandowej.

Każdy przykład renty politycznej można opisać poprzez przypisanie go do rodzajów pochodzących z wszystkich pięciu podziałów. Możliwe są właściwie wszystkie kombinacje poszczególnych rodzajów, jednocześnie jedne współwystępują ze sobą częściej niż inne. Z interesującego nas punktu widzenia właścicielska renta polityczna jest bardziej podatna do bycia rentą zwrotną oraz rentą reprodukcji władzy, niż regulacyjna renta polityczna. Ponadto częściej jest rentą materialną niż niematerialną i bezpośrednią niż pośrednią.

Renta polityczna jest pojęciem ukształtowanym w ramach paradygmatu teorii wyboru publicznego. Także inne ujęcia wypracowane przez badaczy z tego nurtu pomagają zrozumieć to zjawisko. W mojej pracy wskazałem, że ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downsa tłumaczy, na podstawowym poziomie, przyczyny kreacji renty politycznej. Jest nią chęć utrzymania się u władzy przez rządzących. Ma to miejsce zarówno w demokracjach, jak i systemach autorytarnych czy totalitarnych. Jednocześnie istnieją systemy, które sprzyjają kreacji renty politycznej. Takie, w których jest ona wręcz cechą konstytutywną, nazywa się państwami zawłaszczonymi<sup>2</sup>.

Wyodrębniłem trzy grupy czynników sprzyjających kreacji renty politycznej. Pierwsza z nich obejmuje czynniki społeczno-gospodarcze, wśród których można wydzielić trzy podgrupy: a) skalę dostępnej renty politycznej, b) konkurencyjność pogoni za rentą polityczną oraz c) zakres możliwości osiągnięcia zysku i dostęp do renty ekonomicznej jako alternatywy wobec renty politycznej. Dążenie do uzyskania renty politycznej jest proporcjonalne do jej skali, z kolei renta jest odwrotnie proporcjonalna do konkurencyjności pogoni za rentą i zakresu możliwości osiągnięcia alternatywnych korzyści ekonomicznych. Wszystkie te czynniki przeanalizowałem dokładnie w podrozdz. 1.2.5.1.

Druga grupa to czynniki polityczno-prawne. Je również można podzielić na trzy podgrupy: a) ograniczenia dotyczące pogoni za rentą, b) czynniki związane z łatwością podejmowania decyzji politycznych oraz c) kwestie transparentności podejmowania tych decyzji. Wszystkie te czynniki przeanalizowałem dokładnie w podrozdz. 1.2.5.2.

Trzecia grupa czynników dotyczy kultury. Na skalę renty wpływa – mówiąc w skrócie – przede wszystkim wyobrażenie społeczne na temat zakresu aktywności państwa w

---

<sup>2</sup> J.S. Hellman, Measuring governance, corruption, and state capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies, "World Bank Publications" 2000, Vol. 2312.

gospodarce oraz przyzwolenie społeczne na jej kreację. Tę grupę czynników przeanalizowałem w podrozdz. 1.2.5.3.

## **6.2. Wnioski z części historyczno-gospodarczej**

Przedstawione powyżej założenia i osiągnięcia teoretyczne znalazły swoje odzwierciedlenie w części obejmującej zagadnienia historii gospodarczej. Renta polityczna jest obecna w dziejach ludzkości od zarania, niezależnie od tego, iż przez wieki zmieniało się rozumienie państwa oraz skala i rodzaj jego ingerencji w gospodarkę. Rentę polityczną można dostrzec już w okresie sumeryjskim, a poszczególne rodzaje renty politycznej pojawiają się w kolejnych epokach z różnym natężeniem, co obrazuje tabela 2.1. Rodzaje renty przechodzą ewolucję wraz z upływem czasu. Właścicielska renta polityczna dominowała w starożytności, przy czym do czasów oddzielenia własności władcy od własności państwa możemy mówić raczej o rencie prewłaścicielskiej. Później, przez zdecydowanie największą część dziejów ludzkości, dominowała renta regulacyjna. Rozwój własności prywatnej spowodował zmniejszenie znaczenia renty właścicielskiej, która na dobre wróciła do łask w XX wieku, wraz z rozwojem socjalizmu i etatyzmu, występując zresztą obok renty regulacyjnej. Dogłębniejsza analiza dotycząca obecności różnych rodzajów renty politycznej w poszczególnych epokach zawarta została w punkcie 2.7.2, zatytułowanym „Poszczególne rodzaje renty politycznej w przekroju historycznym”.

W kontekście poszukiwania tendencji i trendów w istnieniu renty politycznej interesująca jest analiza współwystępowania różnych jej rodzajów w różnych okresach historycznych. Współwystępowanie silnego bądź średniego natężenia danych rodzajów renty w danej epoce i w konkretnym obszarze nie oznacza, że większość kreowanej wówczas renty posiadała tego typu cechy jednocześnie, a jedynie, że różne przejawy rent nosiły w danym czasie i miejscu dane cechy w znacznym stopniu.

Z interesującego nas punktu widzenia szczególnie istotne jest, że renta regulacyjna bardzo często przybierała postać renty pośredniej. Wynika to z tego, iż domeną renty regulacyjnej są przede wszystkim pozwolenia, zakazy, ograniczenia bądź obowiązkowe daniny nałożone na uczestników życia gospodarczego. Subwencje dla przedsiębiorstw i świadczenia socjalne to przede wszystkim „wynalazek” najświeższej daty, nie występujący na szeroką skalę przed XIX wiekiem. Dlatego renta właścicielska częściej przybiera postać renty bezpośredniej. Może to wynikać z faktu, że renta właścicielska to przede wszystkim, choć nie tylko, różnego rodzaju transfery finansowe związane z

istnieniem przedsiębiorstw państwowych.

Warto zauważyć, że prawie zawsze, gdy renta właścicielska występuje w stopniu silnym, renta reprodukcji władzy występuje także w stopniu silnym. Owa renta reprodukcji władzy była w dużej mierze właśnie rentą właścicielską. Wyjątkiem jest okres III RP do 2004 roku, gdy renta reprodukcji władzy występowała w stopniu średnim. W tym czasie odbywał się bowiem w najszerszym zakresie proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i bardziej skupiano się na tym, jak zmniejszyć zakres własności państwowej, niż jak wykorzystywać ją do celów politycznych (choć i takie przypadki się zdarzały). W tym okresie partie polityczne nie wyspecjalizowały się jeszcze w wykorzystaniu przedsiębiorstw państwowych jako swojego zaplecza finansowego. Ten proces zaczął się dopiero później, zwłaszcza po 2015 roku.

Analiza przedstawiona w rozdz. 2 pokazuje także stosunkowo silne współwystępowanie trójkąta rent: renta zwrotna – renta niematerialna – renta reprodukcji władzy. Pięć przykładów, w których te trzy rodzaje występują jednocześnie w stopniu silnym, to starożytne Sumer, Egipt i Cesarstwo Rzymskie, a także XX-wieczne faszyzm i narodowy socjalizm. Częściowo oznacza to współwystępowanie różnych przejawów rent posiadających co najmniej jedną z tych cech, częściowo zaś dany przejaw renty mógł mieć jednocześnie wszystkie trzy cechy (np. gdy władca „przyjmował” tytuł boga). Zauważmy, że wszystkie pięć systemów, mimo swojego wielowiekowego rozdzielenia, mają jedną cechę wspólną: nie były demokratyczne (Cesarstwo zawierało w sobie pewne elementy republiki), a wręcz opierały się na negacji demokracji (faszyzm, narodowy socjalizm). Władcy w tych systemach legitymację swej władzy opierali (oprócz przemocy) na silnym aspekcie symbolicznym. Aby zachować władzę decydenci polityczni udzielali więc ideologicznych przymiotów sobie, bądź grupie (np. kapłanów), których głos ich legitymizował.

Podsumowując, historia polityczno-gospodarcza ludzkości jest zarazem historią pogoni za rentą i historią kreacji renty politycznej. Przez tysiące lat dominowała renta regulacyjna. Renta właścicielska jako zależąca od istnienia silnego sektora państwowego była obecna w niewielkim stopniu (poza okresem starożytnym, kiedy występowała w formie renty prewłaścicielskiej). W XXI wieku, wraz z obecnością obszernego sektora publicznego, jak i silnego interwencjonizmu, obie renty współwystępują ze sobą. Jest to szczególnie widoczne w takim kraju jak Polska, gdzie własność państwowa jest stosunkowo rozległa.

Przez całe dzieje, czy to w ramach właścicielskiej renty politycznej czy regulacyjnej

renty politycznej, silnie obecna była renta materialna, a także partykularna. Dodatkowo, szczególnie w ostatnim okresie, przy wykorzystaniu przedsiębiorstw państwowych decydenci w coraz większym stopniu kreują rentę reprodukcji władzy.

Także w polskiej historii gospodarczej łatwo dostrzegamy przejawy renty politycznej. Były okresy, gdy wręcz ją kształtowała, jak w przypadku przywilejów szlacheckich tworzących system polityczny i gospodarczy Polski przedrozbiorowej, będących efektem pogoni za rentą ze strony szlachty. W okresie rozbiorów kreacja i dystrybucja renty politycznej była oczywiście specyfiką państw zaborczych. Z kolei w II RP Polska szła drogą analogiczną do stopniowo etatyzujących się autorytaryzmów tamtej doby.

Analiza renty politycznej w historii gospodarczej Polski nie ma jednak charakteru przyczynkarskiego. Służy także ukazaniu, że aktualny stan rzeczy wykrystalizował się w ramach długiego trwania i jest zależny od ścieżki rozwojowej, na jakiej Polska się znajduje. Szczególnie widać to w kontekście realnego socjalizmu, który bezpośrednio poprzedzał aktualny system gospodarczy Polski. Był prawdopodobnie pierwszym systemem w historii, w którym uspołeczniona (a *de facto* upaństwowiona) własność środków produkcji odgrywała centralną rolę w polityce gospodarczej. W efekcie okres realnego socjalizmu zostawił III RP w spadku gospodarke, której przeważająca część należała do państwa.

Transformacja rozpoczęta w 1989 roku polegała w dużej mierze na likwidacji bądź przymykaniu źródeł renty politycznej, zarówno regulacyjnej, jak i własnościowej. Przemiany własnościowe, szczególnie prywatyzacja, prowadziły do uszczuplenia zakresu państwowej własności i w konsekwencji także do zmniejszania możliwości kreacji właścicielskiej renty politycznej. Niemniej proces ten się już zakończył i mimo iż większość firm zostało sprywatyzowanych, w gestii państwa pozostaje nadal bardzo wiele przedsiębiorstw, czyniąc z Polski jeden z najbardziej zetatyzowanych krajów Europy.

Renta właścicielska po 1989 roku nie była w punkcie wyjścia efektem pogoni za rentą, lecz efektem porządku właścicielskiego ustanowionego w poprzedniej epoce. W Polsce po 1989 roku nie tworzone, co do zasady, nowych źródeł renty właścicielskiej, a raczej utrzymywano bądź przekształcano stare. Rozmiar własności państwowej, jak i odziedziczone po PRL przyzwyczajenia w zakresie zarządzania czy nadzoru, stanowiły zaczątek ewolucji w tym zakresie. Aktualny stan rzeczy jest owocem tej ewolucji, czego przykładem są choćby liczne przywileje branżowe, sięgające swoimi korzeniami okresu socjalizmu, których w trakcie przemian nie zdołano zlikwidować.

Jednocześnie także III RP przechodziła, w analizowanym tu obszarze, ewolucję z całkiem nowymi elementami. W rozdziale 2. wskazuję, iż o ile koniec realnego socjalizmu w Polsce oznaczał koniec władzy monopartii, o tyle po okresie budowania demokracji liberalnej od 2015 roku Prawo i Sprawiedliwość zaczęło budować monowładzę partii (także na gruncie demokratycznym)<sup>3</sup>, w której generowanie renty politycznej o charakterze renty reprodukcji władzy, miało bardzo ważne znaczenie. Sposoby kreowania renty politycznej przez obóz rządzący po 2015 roku można podzielić na trzy grupy: redystrybucjonizm, kapitalizm narodowy i kapitalizm państwowy. W kontekście pracy szczególnie istotna jest budowa kapitalizmu państwowego, związana ze wzrostem znaczenia przedsiębiorstw państwowych w gospodarce. Liczni badacze wskazują na odchodzenie od demokracji liberalnej w kierunku nieliberalnej, np. w Węgrzech, Polsce czy Serbii<sup>4</sup>, co sprzyja zjawisku *party state capture*. Ten stan rzeczy, który się wykrystalizował po 1989 roku, stanowi fundament, na którym w Polsce kreowana jest aktualnie renta polityczna.

### 6.3. Wnioski z badań empirycznych

#### 6.3.1. Ogólna charakterystyka właścicielskiej renty politycznej w Polsce

Badania empiryczne wykazały prawdziwość założeń teoretycznych przedstawionych w pierwszym rozdziale. Ukazały także zasadność wprowadzenia nowych pojęć (nowego języka) do dyskursu na temat renty politycznej oraz ich użyteczność przy opisie stanu faktycznego. W niektórych przypadkach dotyczących właścicielskiej renty politycznej pojęcia te zostały uszczegółowione w odniesieniu do polskich realiów. Opis przyczyn zarówno procesu kreacji, jak i dystrybucji WRP tłumaczą w podstawowym zakresie dwie teorie wypracowane w ramach nurtu *public choice*: ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downsa i teoria pogoni za rentą. Decyzje polityczne – w tym wypadku o tworzeniu, utrzymywaniu bądź nabywaniu przedsiębiorstw przez państwo, a także decyzje gospodarcze podejmowane później przez same przedsiębiorstwa państwowe –

---

<sup>3</sup> S. Sękowski, Kto naprawdę rządzi Polską? Od władzy monopartii do monopartii władzy, „Nowa Konfederacja”, 01.03.2021 <https://nowakonfederacja.pl/kto-naprawde-rzadzi-polska-od-wladzy-monopartii-do-monowladzy-partii/> (dostęp 1.03.2023).

<sup>4</sup> A. Buzogány, Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?, „Democratization” 2017, Vol. 24, No. 7; P. Surowiec, V. Štětka, Introduction: media and illiberal democracy in Central and Eastern Europe, „East European Politics” 2020, Vol. 36, No. 1; T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland, „German Law Journal” 2019, Vol. 20, No. 8; I. Szelényi, T. Csillag, Drifting from Democracy, Traditionalist/Neo-conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe, „East European Journal of Society and Politics” 2015, Vol. 1.



mają służyć nie tylko realizacji interesu publicznego, ale są w dużej mierze ukierunkowane na budowę poparcia dla rządzących. Leżą więc u podstaw – używając wprowadzonych wcześniej pojęć – kreacji właścicielskiej renty politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem renty reprodukcji władzy.

Badania empiryczne pokazały także złożoność zjawiska renty politycznej oraz wzajemne relacje między jej poszczególnymi rodzajami. Właścicielską rentę polityczną opisałem za pomocą kategorii pochodzących z pozostałych czterech podziałów renty politycznej. Jak szczegółowo piszę w rozdziale 5., badania wykazały, że właścicielska renta polityczna przejawia się zazwyczaj w postaci renty materialnej i bezpośredniej, natomiast tylko w wyjątkowych sytuacjach przyjmuje postać renty niematerialnej i pośredniej. W pracy podaję wyjaśnienie tego stanu rzeczy.

Na podstawie analizy właścicielskiej renty politycznej pod kątem tego, komu (czy jest to renta zwrotna czy interesariuszy) i do czego służy (czy jest to renta reprodukcji władzy czy partykularna) okazało się, że poszczególne przejawy WRP są najczęściej jednocześnie: a) rentą interesariuszy i partykularną, b) rentą zwrotną i reprodukcji władzy, bądź, w mniejszym stopniu, c) rentą interesariuszy i reprodukcji władzy.

Badanie empiryczne obejmowało długi, czternastoletni okres, w czasie którego Polską rządziły (i w konsekwencji sprawowały także nadzór nad przedsiębiorstwami państwowymi) dwie koalicje – PO-PSL oraz Zjednoczonej Prawicy, w której najistotniejszą rolę odgrywa PiS. Rozmowy z respondentami pracującymi na kierowniczych stanowiskach w pp za rządów dwóch różnych formacji pozwoliły uwypuklić różnice między kreacją i dystrybucją WRP na przestrzeni lat. Porównanie kreacji i dystrybucji renty właścicielskiej w czasie trwania różnych rządów służyło zasadniczo porównaniu warunków, w jakich ta renta powstaje i jest rozdzielana. W istocie bowiem te procesy zależne są od tychże warunków: istniejących instytucji formalnych (polityczno-prawnych), instytucji nieformalnych (kulturowych) oraz struktury systemu społeczno-gospodarczego. Jeśli więc cechy kreacji i dystrybucji WRP mogły zmienić się po zmianie rządów, to albo ówczesne warunki nie były w stanie zapobiec zmianie, bądź ją ułatwiły, albo też nowa władza zmieniła owe warunki. Niezależnie od różnic pomiędzy kreacją i dystrybucją WRP za rządów obu ekip, respondenci wskazywali też na pogłębianie się tego zjawiska wraz z długością sprawowania władzy przez poszczególne rządy.

### **6.3.2. Pogoń za właścicielską zwrotną rentą reprodukcji władzy i jej kreacja**

Właścicielska renta zwrotna reprodukcji władzy jest ważnym i dość powszechnym zjawiskiem, obecnym przez cały badany okres. Choć respondenci obecni za PO-PSL i PiS równie często wymieniali różne przejawy renty zwrotnej i reprodukcji władzy, to jednocześnie można zauważyć, iż obóz rządzący po 2015 roku w Polsce ma na swoim koncie innowacyjne, można powiedzieć, rozwiązania kreowania tego rodzaju renty, które nie występowały wcześniej. Można tu dać przykład stworzenia ze środków przedsiębiorstw państwowych fundacji zajmującej się, częściowo, propagandą na rzecz rządzących (Polska Fundacja Narodowa) czy zakup Polska Press, wydawcy gazet regionalnych, przez spółkę kontrolowaną przez rząd.

Stosunek polityków do właścicielskiej renty interesariuszy i partykularnej nie różnił się zasadniczo w trakcie rządów PO-PSL i PiS, choć widać pewne różnice, jeśli chodzi o podejście do poszczególnych podgrup przejawów właścicielskiej renty politycznej, nakreślonych w 5. rozdziale (korzyści promocyjno-społecznych, koleśiowskich i będących wynikiem działania w interesie publicznym). I tak respondenci pracujący w pp w trakcie rządów PiS nieco częściej wymieniają korzyści promocyjno-społeczne niż obecni w spółkach w trakcie rządów PO-PSL, mówili o nich także dwaj respondenci pracujący w spółkach w trakcie sprawowania władzy przez obie ekipy rządzące. Z wypowiedzi respondentów można wnioskować, że choć korzyści koleśiowskie występowały za rządów obu ekip, to relatywnie częściej zauważane są za rządów PiS. Przykładowo, o kierowaniu strumienia zleceń do osób powiązanych z władzą wspominał zaledwie jeden respondent obecny za rządów PO-PSL, obaj za obu rządów i aż pięciu za rządów PiS. Z wypowiedzi respondentów wynika, iż rządy obu ekip miały podobne podejście do właścicielskiej renty politycznej będącej efektem działań nakierowanych na realizację interesu publicznego, które były wskazywane równie często. Badania nie wykazały zasadniczych różnic w podejściu do renty interesariuszy i reprodukcji władzy w trakcie rządów obu ekip.

Jednocześnie można dostrzec spore różnice w sposobie pogoni za właścicielską rentą polityczną. Na podstawie rozmów wnioskuję, że w całym badanym okresie, tj. w latach 2007-2021 goniący obierali równie chętnie ścieżkę formalną, jak i nieformalną (obie szczegółowo opisane w rozdziale 5), niezależnie od tego, kto rządził. Jedyne w ramach ścieżki nieformalnej widać pewne różnice. Osoby obecne w spółkach za rządów PiS częściej wskazują ścieżkę bezpośrednią, zarówno jeśli chodzi o goniących za rentą

zwrotną, jak i za rentą interesariuszy. Ten aspekt ciekawie współgra z uwagami dotyczącymi słabnięcia pozycji organów nadzorujących spółki w tym okresie. Jednostki i grupy zainteresowane rentą (od polityków i urzędników niższych szczebli przez działaczy związków zawodowych po lokalnych działaczy kulturalnych czy sportowych) rzadziej potrzebują pośrednictwa polityków nadzorujących spółki i chętniej samodzielnie wywierają presję na tych, od których zależy kreacja renty.

Symptomatyczne i w istocie pozytywne jest to, że w wypowiedziach respondentów, zarówno z okresu rządów PO-PSL, jak i PiS, nieobecne są przykłady wskazujące na to, że kreacja i dystrybucja renty politycznej są efektem odgórnego planu całego obozu. Wyjątkiem są właścicielskie renty polityczne o – można powiedzieć – szczególnym charakterze, będące efektem odgórnie zarządzonych aktywności pp. Takie sytuacje miały miejsce zarówno za rządów PO-PSL (respondenci wskazują tu np. udział spółek skarbu państwa w budowie Orlików – rekreacyjnych boisk budowanych w gminach) jak i PiS (np. udział Poczty Polskiej w przygotowaniach wyborów kopertowych). Jednak w zdecydowanej większości przypadków przejawów WRP nie jest ona – a przynajmniej nie wynika to z wypowiedzi respondentów – częścią spójnie zarysowanej strategii partii rządzących.

Różnice między pogonią za WRP w trakcie rządów PO-PSL i PiS widać szczególnie w przypadku renty reprodukcji władzy. Z uzyskanych odpowiedzi można wywnioskować, że po przejściu władzy przez PiS w roku 2015 wzrósł nacisk szeregowych posłów i przedstawicieli poszczególnych frakcji w obozie rządzącym na kreację właścicielskiej renty politycznej. Choć moi rozmówcy wprost na to nie wskazują, wydaje się, że istotnym czynnikiem jest tu ordynacja wyborcza do sejmu. W Polsce w wyborach biorą udział komitety wyborcze (zazwyczaj partyjne), jednak wyborca ma możliwość wskazania preferowanego przez siebie kandydata na liście i w ten sposób wpływania na to, którzy kandydaci danego ugrupowania znajdą się w parlamencie. Powoduje to, iż w wyborach do sejmu (a także do sejmików wojewódzkich, rad powiatów i większych gmin – przy czym praca ta nie obejmuje samorządów) mamy do czynienia z konkurencją nie tylko między partiami, ale także przedstawicielami jednego ugrupowania. Poseł rządzącej partii stara się więc zarówno o to, by pozostała ona u władzy, ale także o to, by zdobyć więcej głosów niż jego koledzy partyjni. Dlatego też politycy starają się pozyskiwać rentę reprodukcji władzy, która wzmocniłaby ich indywidualną pozycję w okręgu wyborczym, kosztem konkurentów z własnej listy.

Wydaje się jednak, że nie jest to czynnik uniwersalny. Po pierwsze, konieczność

pozyskiwania głosów jako czynnik rentotwórczy zdaje się nie mieć znaczenia w przypadku senatorów, choć intuicja podpowiada, że wybory większościowe – i to w okręgach średnio ponad dwukrotnie mniejszych niż te do sejmu – w jeszcze większym stopniu mogłyby zachęcać do aktywności rentotwórczej. Po drugie, w latach 2007-2021 ordynacja wyborcza do sejmu zasadniczo się nie zmieniała, a już na pewno nie w zakresie możliwości wskazywania wybranego przez siebie kandydata na liście wyborczej. Mimo to ten czynnik nabrał znaczenia po 2015 roku.

Dlaczego tak się stało? Wiele wskazuje na to, że ten aspekt, choć obecny także wcześniej, uwypuklił się po osłabnięciu nadzoru właścicielskiego nad państwowymi spółkami, który nastąpił po objęciu władzy przez Zjednoczoną Prawicę. Jest to efekt przede wszystkim zmiany systemu nadzoru na zdecentralizowany. Poszczególne przedsiębiorstwa – zwłaszcza w okresie 2017-2019 – podlegały wielu różnym ministerstwom, które z kolei kierowane były przez osoby związane z różnymi ugrupowaniami i frakcjami partyjnymi. Tego stanu rzeczy nie zmieniła zasadniczo ponowna formalna centralizacja nadzoru właścicielskiego po utworzeniu Ministerstwa Aktywów Państwowych w 2019 roku.

Zasadniczą zmianą po roku 2015 było bowiem przesunięcie centralnego ośrodka decyzyjnego, zwłaszcza dotyczącego największych przedsiębiorstw państwowych, z ministerstw czy kancelarii premiera do siedziby partii rządzącej. Za rządów PO-PSL premier był jednocześnie przewodniczącym większej partii koalicyjnej (PO), z kolei, jak wynika z wypowiedzi respondentów, nadzór właścicielski nad spółkami, skupiony zasadniczo w rękach ministra skarbu państwa, sprawowany był przez ludzi cieszących się względną niezależnością wobec premiera. Za rządów PiS prezes największej partii rządzącej nie jest premierem, a nieformalnym przełożonym szefa rządu. Także ministrowie nadzorujący poszczególne spółki są zależni od kierownictwa partii, co wpływa na ich otwartość na kreację renty politycznej przez podległe im przedsiębiorstwa. Ponadto słabość polityczna nadzoru właścicielskiego powoduje, że osoby formalnie realizujące uprawnienia właścicielskie państwa nie mają odpowiedniej mocy przekonywania w rozmowach z grupami interesów goniącymi za rentą partykularną i interesariuszy, przede wszystkim związkami zawodowymi.

Z kolei w przypadku renty reprodukcji władzy (zwłaszcza zwrotnej) mamy do czynienia ze swoistą „kontrolowaną spontanicznością”. Bezpośredni wpływ na spółki wywierają poszczególne polityczne grupy interesów w ramach Zjednoczonej Prawicy – zarówno partie polityczne (Solidarna Polska, Partia Republikańska), jak i frakcje Prawa

i Sprawiedliwości (osoby blisko związane z premierem Morawieckim czy ministrem Jackiem Sasinem). Sytuacja ta występowała zresztą także za rządów PO-PSL, gdzie swoje wpływy w poszczególnych spółkach miały a to frakcja Grzegorza Schetyny, a to „spółdzielnia” Cezarego Grabarczyka. Jednak nie było to aż tak wyraźne z powodu zachowania scentralizowanego modelu nadzoru nad spółkami i ostatecznego głosu ministra Skarbu Państwa (lub innego ministra – za rządów PO-PSL zdarzały się tego rodzaju wyjątkowe przypadki). Obecnie prezes PiS, realnie kierujący ekipą władzy, pozwala na takie „rozbitcie dzielnicowe”, zachowując możliwość np. samodzielnego nadzoru nad poszczególnymi spółkami dzięki własnym ludziom umieszczanym w radach nadzorczych różnych spółek, gdyż zakłada, iż poszczególne części jego obozu politycznego, czy wręcz pojedynczy posłowie, będą starali się samodzielnie pozyskiwać rentę reprodukcji władzy.

Renta reprodukcji władzy jest w dużym stopniu rezultatem relacji patronackich pomiędzy politykami a ich klientami, umieszczanymi w spółkach na stanowiskach zarządczych i nadzorczych. Tym klientom umożliwia to kreowanie oraz czerpanie renty partykularnej, ich osobistej. Jednocześnie ci klienci mają niepisany obowiązek kreowania renty reprodukcji władzy dla swoich patronów, czy wręcz, w niektórych przypadkach, dzielenia się z nimi własną rentą partykularną, której część poprzez indywidualne wpłaty na fundusz wyborczy patrona (formalnie zazwyczaj jego partii politycznej, jednak często ze wskazaniem, na czyją dokładnie kampanię wyborczą mają iść dane pieniądze) przekształca się w rentę reprodukcji władzy. Także renta partykularna kreowana przez spółki zarządzane bądź nadzorowane przez tych klientów ma być tak skalibrowana, by trafiała do grup interesów, jednostek bądź grup społecznych (np. w formie wsparcia wybranych inicjatyw społecznych, inwestycji czy utrzymania miejsc pracy w regionie), które mogłyby odwdziżyć się w przyszłości głosami wyborczymi.

Wydaje się, że przy świadomości pewnych strat związanych z konkurencją o rentę między poszczególnymi jednostkami i grupami w ramach obozu władzy, z punktu widzenia rządzącej partii współzawodnictwo to zwiększa zakres kreowanych i dystrybuowanych rent reprodukcji władzy przypadających na poszczególne podmioty, a w konsekwencji maksymalizuje jej sumę. Aczkolwiek twarde wnioski w tym obszarze wymagałoby ilościowego oszacowania poszczególnych przykładów rent. Służy temu także decentralizacja nadzoru właścicielskiego i idący za nią podział wpływów na różne spółki państwowe pomiędzy poszczególne frakcje w ramach Zjednoczonej Prawicy. Tego stanu rzeczy nie zmienił zasadniczo powrót do systemu scentralizowanego po utworzeniu

ministerstwa aktywów państwowych. MAP jest bowiem faktycznie zbyt słabe, by zapobiec walkom między poszczególnymi frakcjami, samo zresztą także jest pod kontrolą jednej z nich.

Dziennikarskie rekonstrukcje układu sił frakcyjnych w poszczególnych segmentach mienia państwowego pokazują wyraźnie, iż ten system jest dość stabilny<sup>5</sup>. Można domniemywać, iż w ostatecznym rozrachunku dzieje się tak dzięki sztywnej hierarchii w ramach obozu władzy, na czele którego stoi prezes Jarosław Kaczyński. Zachowanie wysoce scentralizowanego systemu wyłaniania list wyborczych w ramach ugrupowania, a także wytworzenie nieformalnych granic dopuszczalnych środków używanych w ramach konkurencji między poszczególnymi frakcjami sprawiają, że permanentna pogoń za właścicielską rentą reprodukcji władzy, mimo „zdecentralizowanego” charakteru, nie wymyka się spod kontroli centrali partyjnej i – w sumie – służy całemu obozowi władzy.

Ubieganie się o stanowiska w spółkach i w konsekwencji o kontrolę nad kreacją i dystrybucją renty wypełnia znamiona pogoni za rentą. Stąd, w szczególnym przypadku Polski po 2015 roku, można uszczegółwić opis pogoni za zwrotną właścicielską rentą polityczną, przedstawiony w rozdziale 1.1.5.2.

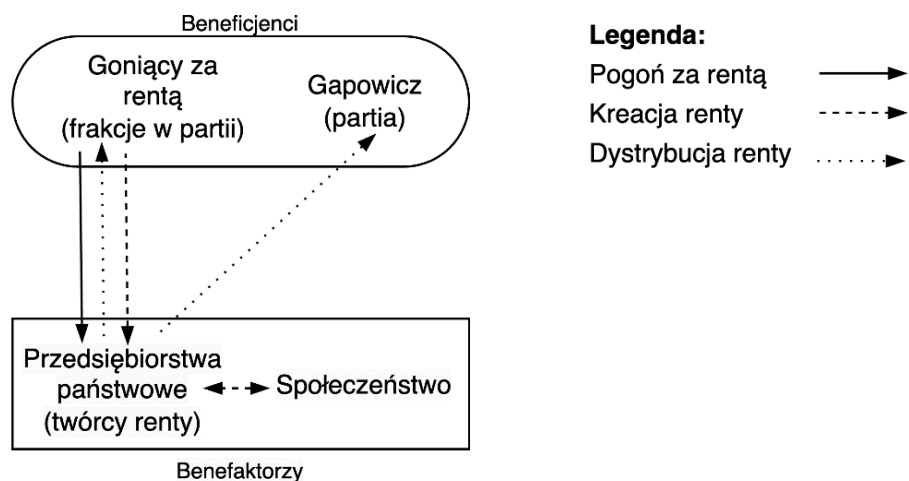
Tamto teoretyczne ujęcie dobrze opisuje sytuację, w której obóz władzy sprawujący kontrolę nad przedsiębiorstwami państwowymi jest monolitem, zaś konkurencja o rentę właścicielską ma miejsce tylko w przypadku wyborów wyłaniających obóz rządzący. Tymczasem w świetle wypowiedzi respondentów obóz rządzący w Polsce jawi się jako wewnętrznie podzielony i wzajemnie zantagonizowany. W efekcie, z jednej strony, poszczególne jednostki i grupy łączy wspólny cel, utrzymanie się u władzy, z drugiej zaś istnieje konflikt, którego osią jest walka o dostęp do właścicielskiej renty reprodukcji władzy. *Ceteris paribus* od dostępu do renty reprodukcji władzy zależy w znacznym stopniu, kto konkretnie będzie sprawował władzę w ramach zwycięskiego obozu. Idąc tym tokiem rozumowania, po 2015 roku partia sprawująca nadzór właścicielski przestaje być podstawowym twórcą i beneficjentem zwrotnej właścicielskiej renty reprodukcji władzy. Sprawująca go frakcja jest jednym z goniących za tą rentą, konkurującą o nią z innymi frakcjami w partii rządzącej. W konkluzji powyższej analizy, bazującej na wynikach badań empirycznych, można stwierdzić, że bezpośrednimi beneficjentami właścicielskiej renty reprodukcji władzy są w okresie rządów PiS przede wszystkim

---

<sup>5</sup> D. Uhlig, J. Kopeć, K. Korzeniowska, Partia i Spółki. Sieci powiązań polityków prawicy w państwowych spółkach, [biqdata.wyborcza.pl](https://biqdata.wyborcza.pl), 27.09.2021 <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,27618985,partia-i-spolki-sieci-powiazan-politykow-prawicy-w-panstwowych.html> (dostęp 3.03.2023).

frakcje i poszczególni politycy tego ugrupowania. Natomiast partia jako całość korzysta z niej na zasadzie „pasażera na gapę” – w postaci sumy rent pozyskiwanych przez jej członków. Schemat tego zjawiska przedstawia poglądowo rys. 6.1

Rysunek 6.1. Schemat pogoni i kreacji zwrotnej właścicielskiej renty reprodukcji władzy



Źródło: opracowanie własne.

#### 6.4. Skutki kreacji i dystrybucji właścicielskiej renty politycznej

Kreacja i dystrybucja WRP w odniesieniu do samych przedsiębiorstw państwowych wywołuje – paradoksalnie – niewiele szkodliwych skutków. Choć badanie empiryczne nie obejmowało ilościowej estymacji straty społecznej wynikającej z różnych przejawów WRP, można sądzić, że jest ona niewielka w stosunku do zysków, zwłaszcza największych państwowych spółek. Tak właśnie widzieli to moi rozmówcy. Wiązali to przede wszystkim z dwoma zjawiskami:

- a/ monopolistyczną bądź dominującą pozycją przedsiębiorstw państwowych na rynku, zwłaszcza największych, co wpływa na ich dobrą kondycję finansową ogółem,
- b/ istnieniem miękkich ograniczeń budżetowych, czyli możliwości uzyskania przez przedsiębiorstwa państwowe wsparcia od państwa, gdyby znalazły się w trudnej sytuacji. To wsparcie nie musi wiązać się z bezpośrednimi transferami z kasy państwa do tych spółek.

Jednocześnie wpływ WRP na poszczególne pp zależy od specyfiki przedsiębiorstwa. Na podstawie wypowiedzi rozmówców można podzielić spółki na trzy kategorie: A)

przedsiębiorstwa strategiczne, B) przedsiębiorstwa produkcyjno-usługowe C) małe przedsiębiorstwa wyspecjalizowane. Pierwszej kategorii, przedsiębiorstw strategicznych, nie należy utożsamiać z listą spółek strategicznych, a z tymi, które respondenci subiektywnie uważają za strategiczne. To spółki przede wszystkim odpowiedzialne za infrastrukturę przesyłową i transportową, częściowo paliwową i bankową. Kreowana w nich WRP ma, zdaniem respondentów, wysoką wartość. Jednocześnie ma mały wpływ na sytuację samej spółki, poza wyjątkowymi sytuacjami. Kreacja i dystrybucja WRP nie jest zasadniczym zadaniem tych firm. Jest ona nieuniknionym czynnikiem, który respondent H opisał obrazową metaforą:

*I to jest właśnie pewien problem. Bo z tymi patologiami, o których mówiliśmy wcześniej, nie wiem, czy to nie jest trochę tak, jak z pleśnią na starym serze. To znaczy, że one z jednej strony są nieodzowne, nieładnie wyglądają i pachną, ale per saldo robią istotną robotę.*

Drugą kategorię – czyli przedsiębiorstwa produkcyjno-usługowe – udało się wydzielić rozmawiając z respondentami o tym, jakie pp można byłoby wyjąć spod nadzoru właścicielskiego państwa, a następnie, w oddzielnym pytaniu, dlaczego do tej pory nie zostały wyjęte. Okazało się, że są to, po pierwsze, spółki zależne od innych spółek państwowych. Zdaniem respondentów często nie pełnią one istotnych funkcji gospodarczych i dostarczają dóbr, z których dostarczaniem bezproblemowo poradziłyby sobie rynek. Wydaje się, że faktycznie kontrolowane przez państwo spółki zależne, znacznie mniej znane i dostępne opinii publicznej niż np. spółki giełdowe, są bardzo ważnym, niedocenianym źródłem WRP.

*Na przykład jest w KGHM spółka-córka, której jedynym celem działalności jest produkcja srebrnej zastawy sztućców. Po co powoływać spółkę, robić tam zarząd, robić radę nadzorczą, żeby produkować łyżeczki, noże i widelce ze srebra? Przecież to jest niepotrzebne, to nie jest core'owy biznes (respondent P).*

Po drugie, są przedsiębiorstwa zajmujące się dostarczaniem dóbr i usług, które nie zaspokajają strategicznych potrzeb społecznych. W wypowiedziach powtarza się powołanie na branżę hotelarską, ale także rolno-spożywczą, uzdrowiskową, AGD, budowlaną, drzewną, tekstylną czy wypoczynkową. Dla tej kategorii przedsiębiorstw, rynkowych w istocie, kreacja WRP odgrywa sporą, negatywną rolę. Jednocześnie respondenci wskazują, że to właśnie kreacja i dystrybucja WRP jest ich jednym z głównych, choć ukrytych, celów istnienia. Nie ma właściwie większego sensu, by tego rodzaju przedsiębiorstwa pozostawały w gestii państwa.



Trzecia kategoria to małe wyspecjalizowane przedsiębiorstwa państwowe, najczęściej z obszaru usług publicznych (np. projektowanie infrastruktury). Możliwość kreacji WRP nie jest przyczyną ich istnienia. Renta polityczna występuje w nich w niewielkim stopniu i ma niewielki wpływ na ich funkcjonowanie.

Aż pięciu respondentów wskazywało, że krytyczne znaczenie dla spółki mogą mieć decyzje o znaczeniu strategicznym, zlecone przez polityków. Są to zadania wymagające dużego nakładu środków, jednocześnie jedynie formalnie mające na celu realizację interesu publicznego. Przykładowo, negatywny wpływ na spółki energetyczne miało silne nakłanianie ich do wspomagania (przez związki kapitałowe bądź nieopłacalne kontakty zakupowe) nierentownych kopalni węgla kamiennego.

Najpoważniejsze skutki kreacja i dystrybucja właścicielskiej renty politycznej przynosi nie tyle samym przedsiębiorstwom państwowym, co państwu i społeczeństwu. Pp istnieją bowiem – przynajmniej w założeniu – nie same dla siebie, a pełnią określone funkcje służebne wobec państwa i społeczeństwa (opisane w podrozdziale 3.1.3). Kreację renty politycznej, zwłaszcza renty reprodukcji władzy, ale także podatność na wpływy grup interesów dążących do pozyskania renty partykularnej, ułatwia klientelizm. Jak wskazują respondenci, nierzadko przy powoływaniu osób na stanowiska decyzyjne w spółkach nie liczą się ich kompetencje, a powiązania polityczne. W efekcie pp kierują osoby, które nie są ekspertami od zarządzania i biznesu, a osoby uległe wobec polityków. To odbija się negatywnie na efektach działań pp – tu można szukać przyczyn różnych nietrafionych decyzji, które mają negatywne skutki dla obywateli. Podporządkowanie działań spółek państwowych polityce i myślenie w krótkim okresie ma pierwotne źródło w klientelizmie, który ma służyć kreacji WRP.

Ponadto możliwość kreowania renty, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa mające pozycję hegemoniczną na rynku, wpływa na ich konkurencję, a w konsekwencji także na samych klientów. Jak mówił respondent Q:

strata społeczna jest wtedy, gdy się wspiera jeden podmiot a inny nie, dlatego, że nie jest po naszej myśli. To jest negatywne, gdy schodzimy z plemiennym myśleniem bardzo nisko i wtedy to, co mogłoby być fajnym elementem wspólnotowym, ta działalność CSR, może być niebezpiecznym narzędziem.

Kreacja i dystrybucja właścicielskiej renty politycznej jest nieodłączną funkcją polskich przedsiębiorstw państwowych w całym analizowanym okresie, niemniej ma stosunkowo małe znaczenie w hierarchii ich zadań, jest też dla nich stosunkowo mało kosztowna. Z drugiej strony jest istotna z punktu widzenia beneficjentów WRP, zarówno

jeśli chodzi o rentę partykularną, jak i rentę reprodukcji władzy. W efekcie wiele grup interesów chce petryfikacji *status quo*, zaś nacisk na to, by ograniczać kreację renty (np. poprzez zmniejszenie domeny państwowej) jest zbyt mały, by przeważać nad dążeniem do kreacji renty politycznej. Jest to o tyle paradoksalne, że zdaniem respondentów (niezależnie od okresu, w którym byli w spółkach), właścicielska renta polityczna wywołuje także koszty społeczne wykraczające poza obszar funkcjonowania danego przedsiębiorstwa. Kreacja właścicielskiej renty politycznej jest niewątpliwie społecznie szkodliwa, wykrzywia proces demokratyczny i dewastuje tkankę instytucjonalną państwa, jednak prawdopodobnie niemożliwe jest jej całkowite wyeliminowanie. Można jednak ograniczać jej skalę, a w konsekwencji także stratę społeczną.

## **6.5. Rekomendacje – jak ograniczyć właścicielską rentę polityczną?**

### **6.5.1. Opinie respondentów**

Z wypowiedzi respondentów wynika, że zjawisko właścicielskiej renty politycznej jest silnie wrośnięte w polski system polityczno-gospodarczy, a działania zmierzające do jego zniwelowania czy choć ograniczenia nie są łatwe. Politykom nie zależy na ograniczaniu kreacji właścicielskiej renty politycznej, ponieważ są zainteresowani utrzymaniem relacji patronackich, których konsekwencją jest przede wszystkim kreacja renty reprodukcji władzy.

*Mamy mnóstwo etatów, rad nadzorczych, prezesów i tak dalej i tak dalej. To wszystko pozwala nam tworzyć pewną grupę osób, która z tego żyje. I to zaplecze z kolei przekłada się później na wybory polityczne. To jest jasne dla mnie, istnienie spółek skarbu państwa jest stricte podporządkowane polityce utrzymania czy zdobycia władzy (respondent N).*

Ważnym interesariuszem zainteresowanym utrzymaniem *status quo*, są także związki zawodowe.

*Związki zawodowe odnajdują się świetnie w takim politycznym bagnie (respondent A).*

Niemniej można wskazać pewne czynniki już obecne w Polsce, które sprzyjają minimalizacji właścicielskiej renty politycznej. Pięciu respondentów wskazuje na działalność CBA i innych służb, a także, ogólnie, na ustawodawstwo antykorupcyjne, jako ogranicznik renty, dotyczący przede wszystkim renty partykularnej i interesariuszy. Zwłaszcza dotyczy to działalności o charakterze przestępczym. Rozmówcy wskazują także inne ograniczniki renty: czterech wymienia faktyczne stosowanie kodeksu spółek handlowych, a trzech oświadczenia majątkowe kadry kierowniczej pp, choć te nie przez wszystkich uznawane są za skuteczne narzędzie.

*Składanie oświadczeń majątkowych moim zdaniem ma słaby sens. Natomiast wszyscy tego strasznie przestrzegają i pilnują, bo to jest łatwo weryfikowalne i łatwo mierzalne. Tak – złożył, nie złożył, wpisał albo nie wpisał, natomiast z punktu widzenia dbania o uczciwość, to jest to tylko, moim zdaniem, mechanizm pod publikę (respondent S).*

Innym czynnikiem, mogącym ograniczać zjawisko WRP, na który wskazują respondenci, jest faktyczne egzekwowanie odpowiedzialności osobistej członków zarządu. Aczkolwiek jeden z nich w trakcie rozmowy wyrażał obawę, że ustawa zdejmująca z urzędników odpowiedzialność za udział w wyborach kopertowych, którą przygotowywał rząd w chwili naszej rozmowy<sup>6</sup>, rozmontuje ten bezpiecznik.

Pojedyncze osoby wskazywały także inne ograniczenia:

- ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- wymagania dotyczące audytów,
- wymaganie zgody Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie członka zarządu banku,
- zakaz wydawania wiążących zaleceń zarządowi przez walne zgromadzenie i radę nadzorczą,
- obowiązkowe przetargi na zlecenia zewnętrzne,
- kodeksy etyczne w firmach,
- wewnętrzne ograniczenia dotyczące wydatków na sponsoring, w tym obowiązek pełnej sprawozdawczości radzie nadzorczej i walnemu zgromadzeniu.

Jednocześnie to pytanie stało się okazją do wyrażania przez respondentów licznych pretensji związanych z tym, że obowiązujące ograniczenia są niewystarczające, nie działają i że ogólnie rzecz biorąc nic się nie da z tym zrobić. Aż dwunastu respondentów stwierdziło, że obecne przepisy, nawet jeśli formalnie istnieją, są martwe. Dotyczy to m.in. takich rozwiązań, jak funkcjonowanie Rady ds. Spółek (zob. więcej rozdz. 5), która, zdaniem licznych respondentów, nie spełnia swojego zadania ze względu na swoisty automatyzm działania, czy prawo dotyczące konieczności rozpisywania przetargów, które bardzo łatwo ominąć, „ustawiając” przetarg pod wybraną ofertę.

*Niby jest Rada ds. Spółek ale ona może mieć charakter polityczny (respondent K).*

*Nie ma co ukrywać, że osoby, które mają trafić do rad nadzorczych, z reguły dostają*

---

<sup>6</sup> Uchwaloną ostatecznie jako Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

*pozytywne opinie od Rady ds. Spółek (respondent Q).*

Czterech respondentów stwierdziło, że nie ma możliwości wpisania do prawa twardych przepisów, które ograniczałyby kreację i dystrybucję tego, co nazwałem rentą reprodukcji władzy czy renty zwrotnej.

Nie podzielam defetyzmu moich rozmówców. Wydaje się, że nawet jeśli minimalizacja kreacji właścicielskiej renty politycznej jest trudna do przeprowadzania, to niewątpliwie warto próbować. Niezależnie od tego, że kluczową kwestią jest tu wola polityczna, to istnieją sprawdzone w świecie narzędzia w tym obszarze, które z powiedzeniem można wykorzystywać także w Polsce.

### **6.5.2. Zalecenia OECD**

Zagadnienia właściwego funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, ich odpowiedniego miejsca w systemach gospodarczych, są od wielu lat przedmiotem licznych badań, analizy i rekomendacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD<sup>7</sup>). W roku 2015 opublikowany został obszerny dokument OECD, stanowiący zbiór dobrych praktyk i wskazujący pożądane kierunki zmian systemu funkcjonowania pp, a zwłaszcza systemu nadzoru właścicielskiego państwa<sup>8</sup>. W opracowaniu OECD nie występują co prawda pojęcia renty politycznej i pogoni za rentą, niemniej wiele proponowanych rozwiązań może prowadzić do minimalizacji kreacji WRP i w ten sposób przyczynić się do bardziej efektywnego i lepiej odpowiadającego społecznie użytecznym celom działania przedsiębiorstw państwowych.

Dokument ten<sup>9</sup> zawiera „rekomendacje dla rządów, jak zapewnić wydajne, przejrzyste i odpowiedzialne działanie przedsiębiorstw państwowych”<sup>10</sup>. Podzielony jest na siedem rozdziałów, dotyczących uzasadnień istnienia własności państwowej, roli państwa jako właściciela, miejsca przedsiębiorstw państwowych w przestrzeni rynkowej, równoprawnego traktowania udziałowców (prywatnych) i innych inwestorów, relacji z interesariuszami i odpowiedzialnego biznesu, jawności i transparentności oraz odpowiedzialności zarządów spółek państwowych. Można powiedzieć, że propozycje zawarte w Wytycznych OECD są konceptualizacją ogólnych reguł, których winny trzymać się rządy państw, jak i zarządy przedsiębiorstw państwowych, by te drugie mogły funkcjonować właściwie. Z kolei rolą samych państw członkowskich OECD jest

---

<sup>7</sup> OECD grupuje 38 najbardziej rozwinięte kraje świata. Polska jest członkiem OECD od roku 1996.

<sup>8</sup> OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD, Paris 2015.

<sup>9</sup> Dalej odwołując się do tego dokumentu będę go skrótowo określał jako Guidelines lub Wytyczne OECD.

<sup>10</sup> Tamże, s. 3.

operacjonalizacja tych reguł poprzez wprowadzanie konkretnych rozwiązań, odpowiadających prawu miejscowemu oraz lokalnym uwarunkowaniom i doświadczeniom. We wszystkich siedmiu rozdziałach można znaleźć zalecenia, których przestrzeganie może prowadzić do minimalizacji kreacji WRP.

I tak już w pierwszym rozdziale pojawia się rada (I D.<sup>11</sup>), by państwo definiowało cele posiadania poszczególnych przedsiębiorstw i na bieżąco weryfikowało, czy rzeczywiście dane pp je spełnia. W kontekście naszej analizy oznacza to zalecenie zrzekania się przez państwo posiadania tych pp, które nie działają w interesie publicznym i których faktycznym celem jest, prawdopodobnie, kreacja WRP.

Szczególnie bogaty w zalecenia, które można odnieść do właścicielskiej renty politycznej, jest rozdział II. OECD proponuje m.in., by pp miały pełną autonomię operacyjną przy wypełnianiu swoich zadań, by rządy nie zmieniały tych zadań w nieprzejrzysty sposób, by proces powoływania członków zarządów był merytoryczny i transparentny, a także by wypracowane zostały jasne i przejrzyste polityki ujawniania informacji na temat działalności przedsiębiorstw państwowych.

W trzecim rozdziale Wytyczne OECD zalecają, aby relacje pp z instytucjami finansowymi były czysto komercyjne (III F 1.), a także, by przedsiębiorstwa państwowe nie mogły cieszyć się przywilejami na rynku w odniesieniu do przedsiębiorstw prywatnych. W IV rozdziale pojawia się propozycja, by jednolite informacje dotyczące spółek były przekazywane zarówno państwowym, jak i prywatnym akcjonariuszom spółek o mieszanym kapitale. Z kolei w V rozdziale OECD zaleca zarządom spółek publicznych tworzenie kodeksów dobrych praktyk oraz organizowanie regularnych kontroli dotyczących m.in. walki z działaniami nieetycznymi i korupcją.

Szczególne interesująca z punktu widzenia walki z rentą reprodukcji władzy jest wskazówka V E, która mówi, że „pp nie powinny być wykorzystywane jako narzędzia do finansowania działalności politycznej. Przedsiębiorstwa państwowe nie powinny wspierać kampanii politycznych”<sup>12</sup>. Kolejny, VI rozdział zajmuje się przede wszystkim jawnością działalności i kontrolą spółek. OECD radzi, by pp podawały informacje na temat swojej działalności finansowej i niefinansowej w zgodzie z międzynarodowymi standardami, a także, by ich działalność badana była przez niezależnych audytorów. W

---

<sup>11</sup> W omawianym dokumencie poszczególne rekomendacje są numerowane według schematu: rozdział (liczba rzymska), dalej litera alfabetu łacińskiego i w niektórych przypadkach, jeśli dana propozycja jest uszczegółowiana, liczba arabska.

<sup>12</sup> Tamże, s. 23.

ostatnim, VII rozdziale, eksperci rekomendują m.in., by członkowie zarządów byli powoływani na podstawie posiadanych kompetencji, by rady nadzorcze, które ich wybierają, dysponowały w tym zakresie odpowiednią niezależnością. Ważne jest także, zdaniem OECD, zapewnienie mechanizmów, które uniemożliwią występowanie u członków zarządów konfliktów interesów.

Guidelines można uznać za przewodni w skali światowej dokument zajmujący się omawianą tematyką, niemniej OECD opublikowało także inne, które uszczegóławiają poszczególne zagadnienia. Wśród nich należy wymienić raport z 2022 r<sup>13</sup>. Dotyczy on zapewnienia jawności działań przedsiębiorstw państwowych. W centrum uwagi leży tu jednak nie tyle transparentność poszczególnych pp, co tworzenie zagregowanych raportów dotyczących całości sektora przedsiębiorstw, nad którymi państwo sprawuje kontrolę. Jest to istotne z perspektywy przeciwdziałania kreacji właścicielskiej renty politycznej, ponieważ pozwala zaobserwować i prześledzić systemowe aspekty działalności przedsiębiorstw państwowych i nadzoru właścicielskiego państwa oraz także efekty kreacji WRP.

Dokumenty publikowane przez OECD w dużej mierze wskazują możliwe rozwiązania, które mogą zmniejszyć kreację właścicielskiej renty politycznej w Polsce (a także oczywiście w innych krajach). Jednocześnie trzeba pamiętać, że konkretne środki zaradcze, jakie można zaproponować, muszą być skrojone pod polską, specyficzną rzeczywistość. Zalecenia, jakie przedstawiam poniżej – odwołując się w części także do propozycji OECD – mogą być odpowiedzią na czynniki wpływające na kreację renty politycznej.

### **6.5.3. Własne propozycje**

Jak pisałem w 1. i 4. rozdziale, czynniki wpływające na kreację WRP można podzielić na trzy grupy: społeczno-gospodarcze, polityczno-prawne i kulturowe. W analogicznym układzie analizuję kwestie ograniczania kreacji właścicielskiej renty politycznej i przedstawiam odpowiednie rekomendacje.

#### **6.5.3.1. Neutralizacja czynników społeczno-gospodarczych**

Zaczynając od rekomendacji dotyczących niwelowania skutków czynników społeczno-gospodarczych trzeba zauważyć, że w Polsce mamy do czynienia z bardzo szerokim

---

<sup>13</sup> OECD, Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting, OECD, Paris 2022.

zakresem stanu i działalności przedsiębiorstw państwowych, największym spośród krajów Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Stąd, zgodnie z zaleceniem I D z Guidelines, na poziomie ogólnym należałoby sporządzić listę obszarów (aktywności), w których, w oficjalnej doktrynie nadzoru właścicielskiego państwa, powinny znajdować się pp. Obszary działania pp powinny być określone możliwie wąsko, tak aby uniknąć sytuacji, w której pod płaszczykiem rzekomego realizowania interesów publicznych w istocie następuje kreacja WRP.

Przedsiębiorstwa, które nie wypełniają tych wąskich zadań, powinny zostać sprywatyzowane. Na to, że prywatyzacja skutecznie ograniczałaby kreację WRP, wskazują też pośrednio wypowiedzi respondentów. Zdaniem moich rozmówców jedną z przeszkód dla politycznej zgody na dalsze zmiany własnościowe, jest chęć utrzymania możliwości zatrudniania w spółkach państwowych ludzi związanych z partią rządzącą. Celem jest przede wszystkim utrzymywanie relacji patronackich (mówiło o tym aż 10 respondentów), w mniejszym, acz także istotnym stopniu, nepotyzm czy kumoterstwo (3 respondentów).

Bazując na rozmowach z respondentami oraz własnych analizach uważam, że prywatyzację należy rozpocząć od spółek produkcyjno-usługowych. Jak pokazują doświadczenia wielu najbardziej rozwiniętych krajów świata nie jest konieczne, by tego rodzaju podmioty były kontrolowane przez państwo, a wyjęcie ich spod domeny państwowej – oprócz innych zalet własności prywatnej w stosunku do państwowej, opisanych w literaturze, do których jednak w pracy się nie odnoszę – uwolniłoby je od pokusy kreacji właścicielskiej renty politycznej. Ponadto, zwłaszcza duże przedsiębiorstwa państwowe, są otorbione dziesiątkami spółek zależnych, często zbędnych w sensie ekonomicznym, które służą przede wszystkim kreacji WRP. Na podstawie pobieżnych własnych obserwacji szacuję, że dziesięć największych polskich przedsiębiorstw państwowych może mieć udziały w kilkuset spółkach córkach i spółkach-wnuczkach. Bardzo wiele z nich można sprzedać (sprywatyzować) bez szkody dla podstawowej działalności spółek-matek. Także niektóre duże pp, nierzadko uważane (także *de iure*) za strategiczne, mogą zostać poddane prywatyzacji. Wskazanie branż czy konkretnych spółek wychodzi jednak poza temat tej pracy.

Oprócz nakreślenia, o jakie przedsiębiorstwa można by uszczuplić zasób własności

---

<sup>14</sup> M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Routledge, London-New York 2022 (rozdz. 6).

państwowej, ważne jest także wskazanie ścieżek prywatyzacyjnych. Jedną z dróg, jaką można w tym zakresie rekomendować, jest faktyczna, nie częściowa prywatyzacja poprzez giełdę. Umożliwia ona pozyskanie także środków od inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych. Giełda stawia także spółkom wymogi dotyczące transparentności i *corporate governance*, które ułatwiają dobre funkcjonowanie już sprywatyzowanych spółek. Dla części spółek państwowych warto szukać inwestorów strategicznych. Zapewne w dużej mierze byłoby to inwestorzy zagraniczni, aczkolwiek ponad trzy dekady rozwoju polskiego kapitalizmu mogły już wyłonić chętnych także na rodzimym rynku. Natomiast mniejsze i średnie pp, zwłaszcza wyspecjalizowane, można także prywatyzować drogą leasingu pracowniczego.

W kontekście społeczno-gospodarczym istotne są także jeszcze trzy rekomendacje OECD. Po pierwsze, Guidelines wskazują na konieczność rozdzielania funkcji regulacyjnej od funkcji właścicielskiej państwa. Mimo tego, iż formalnie pp nie są regulatorami polskiej gospodarki, to jednak ich relacje z urzędami, które zajmują się tymi zagadnieniami (URE, UOKiK) są w naturalny sposób bliższe niż porównywalnych przedsiębiorstw prywatnych. Dodatkowo pp cieszące się pozycją dominującą na rynku, bliską monopolu (zwłaszcza w takich branżach jak paliwowa czy produkcja energii), mogą w nadmierny sposób wpływać na poziom cen na rynku. Zapobiec temu może dekoncentracja i przynajmniej częściowa prywatyzacja, które mogłyby prowadzić do zwiększenia konkurencji w tych branżach.

Po drugie, przedsiębiorstwom państwowym nierzadko jest łatwiej o dostęp czy to do zleceń państwowych czy to do kredytów udzielanych przez – również państwowe – banki. OECD zwraca uwagę na konieczność stosowania w tym obszarze „neutralności konkurencyjnej” (*competitive neutrality*)<sup>15</sup>. Rolą rządu jest stworzenie ku temu odpowiednich przepisów prawa i ich stanowcze egzekwowanie.

Po trzecie, OECD zaleca oddzielenie prowadzenia polityki publicznej od funkcji gospodarczych. To istotne w polskim kontekście, wiele bowiem wskazuje, iż część przedsiębiorstw państwowych realizuje zadania leżące w gestii poszczególnych ministerstw – sportu, kultury i dziedzictwa narodowego czy rodziny, pracy i polityki społecznej. Jak wykazały badania, sponsoring, mecenat kulturalny, czy nawet wspieranie fundacji charytatywnych, to wdzięczne pole do kreacji WRP. Eksperti OECD zwracają

---

<sup>15</sup> OECD, *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business*, OECD, Paris 2012.



zaś uwagę że „pp nie powinny być zobowiązane do angażowania się w działalność charytatywną lub świadczenia usług publicznych, które w bardziej odpowiedni sposób mogłyby świadczyć stosowne władze publiczne”<sup>16</sup>.

#### 6.5.3.2. Neutralizacja czynników polityczno-prawnych

Ani uszczuplenie zasobów państwowych, ani nakreślenie ogólnych ram doktrynalnych, jeśli chodzi o cele, jakimi mają zajmować się przedsiębiorstwa państwowe, nie doprowadzi do całkowitego zaniku kreacji właścicielskiej renty politycznej w Polsce. Tym bardziej, że prawdopodobnie ograniczenie funkcji pp do stricte gospodarczych spotkałoby się z oporem nie tylko politycznym, ale także społecznym. Dlatego powinny zostać wprowadzone regulacje, które utrudnią kreację renty. Postulaty w tym obszarze podzieliłem na dwie grupy. Pierwsze z nich, bardziej kompleksowe, wymagają najprawdopodobniej zmian ustawowych. Drugie – bardziej szczegółowe – można rozwiązać na poziomie aktów prawnych niższego rzędu, rozporządzeń i zarządzeń ministerialnych lub też na podstawie samodzielnych decyzji poszczególnych przedsiębiorstw.

#### **Zmiany prawa o charakterze ustawowym**

1. Kluczową niezbędną zmianą wydaje się **ponowna centralizacja nadzoru właścicielskiego** nad spółkami. Jak wykazało moje badanie model zdecentralizowany sprzyja w Polsce kreacji WRP, a w przypadku renty reprodukcji władzy jest wręcz katalizatorem patologii związanych z pozyskiwaniem tego rodzaju renty przez pojedynczych posłów. Teoretycznie już obecne rozwiązania, obowiązujące po utworzeniu ministerstwa aktywów państwowych (MAP) będącego dziś odpowiednikiem wcześniej zlikwidowanego ministerstwa skarbu państwa, zaprowadzają ten model, niemniej w praktyce on nie obowiązuje. Nadal duża część pp podlega innym ministerstwom, dodatkowo realia sprawowania władzy w Polsce powodują, że faktyczny nadzór wymyka się z rąk MAP i to w dwóch kierunkach – otoczenia premiera oraz centrali partii rządzącej. W związku z tym potrzebne są dodatkowe regulacje umacniające centralizację nadzoru, minimalizację liczby spółek podległych bezpośrednio innym ministerstwom (w tym premierowi) oraz jasne rozdzielenie kompetencji ministra MAP i premiera (szef rządu i tak będzie sprawował kontrolę nad samym ministrem), w celu uniknięcia dwuwładzy. Jest to zresztą zgodne z rekomendacją II D. z Wytycznych OECD.

2. W Polsce niezbędne są ustawowe regulacje **zapewniające większą transparentność**

---

<sup>16</sup> OECD, Guidelines..., s. 60.

**działalności lobbingsowej.** Jak pokazuje praktyka, obecne regulacje nie ograniczają w wystarczającym stopniu możliwości wpływania jednostek i grup interesów na decyzje podejmowane przez przedsiębiorstwa państwowe, co ułatwia kreację WRP. Potrzebne jest poszerzenie, a jednocześnie doprecyzowanie definicji lobbingu. Obecnie obejmuje ona bardzo niewielu faktycznych lobbystów i ułatwia ukrywanie tego typu działalności pod płaszczykiem działalności społecznej. Ponadto warto rozważyć zobowiązanie zarządów spółek państwowych do składania oficjalnych sprawozdań dotyczących rozmów lobbingsowych, w tym także z politykami różnego szczebla.

3. Niezbędne wydaje się ustawowe nałożenie na spółki kontrolowane przez państwo (zapewne od pewnego poziomu udziału własności państwowej) **zwiększonych obowiązków informacyjnych.** Zwłaszcza dotyczących umów zewnętrznych zawieranych przez te spółki, a także wynagrodzeń kadry kierowniczej. Nie spowoduje to samo z siebie ograniczenia WRP, jednak ułatwi obserwację działalności przedsiębiorstw, a co za tym idzie, zmniejszy pokusę nadużywania możliwości podejmowania decyzji rentogennych. Postulat ten jest zgodny z licznymi rekomendacjami zawartymi w Wytycznych OECD.

4. **Najwyższa Izba Kontroli powinna otrzymać większe i jednoznacznie zapisane w prawie kompetencje dotyczące kontroli spółek z udziałem państwa** (w spółkach z większościowymi udziałami państwa oraz w innych, gdy zaangażowanie kapitału państwowego przekracza jakąś kwotę, np. 10 mln zł). Dotyczyć to powinno szczególnie spółek zależnych (spółek-córek, spółek-wnuczek itd.), w których kapitał państwowy zaangażowany jest pośrednio. Doświadczenie pokazuje, iż wątpliwości w tym zakresie mogą być wykorzystywane przez władze firm do utrudniania kontroli, bądź wręcz odmowy współpracy z NIK<sup>17</sup>. Kontrolerzy powinni otrzymać także większe uprawnienia kontrolne w tym zakresie niż obecnie.

5. Należy wprowadzić **bezwzględny, ustawowy zakaz zasiadania w więcej niż jednej radzie nadzorczej w spółkach z bezpośrednim bądź pośrednim udziałem skarbu państwa.** Utrudni to utrzymywanie relacji patronackich między politykami a członkami rad nadzorczych a także komasację władzy nad spółkami w rękach wąskiej grupy osób.

6. Niezbędne są przepisy prawa dotyczące **karencji rządu 12-24 miesięcy przy zatrudnianiu byłych polityków i wyższych urzędników państwowych w**

---

<sup>17</sup> W styczniu 2023 r. kontrolerzy NIK nie zostali wpuszczeni do siedziby PKN Orlen. Zarząd Orleń motywował odmowę faktem, że skarb państwa jest jedynie mniejszościowym akcjonariuszem spółki (posiada 49,9% akcji).

**przedsiębiorstwach państwowych** (zarówno w zarządach, jak i radach nadzorczych – w tym drugim przypadku karencja mogłaby być krótsza). Zakaz pracy w spółkach z udziałem państwa przez pewien czas po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej zamknąłby problem „obrotowych drzwi” dla polityków, którzy – przykładowo – nie wybrani do sejmu trafiają do spółek skarbu państwa.

#### **Zmiany prawa o charakterze pozaustawowym (niższego rzędu)**

Nie wszystkie zmiany ograniczające możliwość kreacji właścicielskiej renty politycznej wymagają uchwalania nowych ustaw. Część z nich, przynajmniej w okresie przejściowym, przed wprowadzeniem głębszych systemowych reform, może być zrealizowana poprzez akty niższego rzędu – rozporządzenia, zarządzenia bądź nawet poprzez wewnętrzne decyzje samych przedsiębiorstw państwowych.

1. Tego rodzaju zmianą, stosunkowo prostą do wprowadzenia, byłoby zobowiązanie przedsiębiorstw, w których udziały ma państwo (bezpośrednie i pośrednie, znowu zapewne od określonego poziomu udziałów lub wartości zaangażowanego kapitału państwowego) **do publikowania w swoich Biuletynach Informacji Publicznej możliwie szerokiego katalogu informacji dotyczących finansowej i niefinansowej działalności spółki**. Byłaby to realizacja jednej z kluczowych rekomendacji OECD w tym zakresie.

2. W spółkach z określonym udziałem państwa powinny być organizowane **bardziej transparentne i oparte na merytorycznych przesłankach konkursy lub przynajmniej postępowania kwalifikacyjne na członków zarządów i rad nadzorczych**. Ograniczałyby to relację między politykami a osobami pełniącymi ważne funkcje w przedsiębiorstwach i wpływałyby na ich większe przygotowanie merytoryczne oraz niezależność. Byłaby to realizacja rekomendacji II F 2. z Guidelines.

3. Konieczne jest wprowadzenie przepisów (na poziomie nadzoru właścicielskiego państwa) **ograniczających działalność marketingową i sponsoringową spółek państwowych i poddających ją ścisłym regułom transparentności**. W tym zakresie pp powinny kierować się przesłankami analogicznymi do przedsiębiorstw prywatnych, tak aby środki przeznaczone na reklamę były wykorzystywane możliwie efektywnie z punktu widzenia promocji marki przedsiębiorstwa i nie służyły dotowaniu arbitralnie wybieranych mediów czy organizacji.

4. Ważnym rozwiązaniem byłoby **zakazanie pp zakładania i prowadzenia fundacji zajmujących się działalnością charytatywną i społeczną**. Jeśli nie byłoby to możliwe, to celowe byłoby wprowadzenie **ograniczeń wydatków tych fundacji i mechanizmów**

**zapewniających możliwie celowościowe wykorzystanie środków** przeznaczanych na nie oraz zasad ich kontroli przez upoważnione instytucje państwa (np. NIK). Bardzo konkretnym sposobem realizacji tego postulatu byłaby **likwidacja Polskiej Fundacji Narodowej**, co przyczyniłoby się do zmniejszenia zakresu renty reprodukcji władzy.

5. Poprzez wprowadzenie i egzekwowanie odpowiednich zasad nadzoru właścicielskiego państwa należałoby **zwiększyć niezależność prezesów i członków zarządów spółek państwowych**. Przede wszystkim państwo jako właściciel powinno wskazywać im cele, jakich realizacji się od nich oczekuje i rzeczywiście od tego uzależniać kontynuowanie przez nich pracy w firmie. Najistotniejszymi aspektami, z których należy ich rozliczać, to efektywność oraz osiąganie zysku przez pp. Istotne jest także utrudnienie możliwości ich odwołania, a w konsekwencji także zmniejszenie rotacyjności we władzach przedsiębiorstw państwowych.

#### 6.5.3.3. Neutralizacja czynników kulturowych

Z rozmów z respondentami wynika, że kwestie kulturowe są bardzo ważne w obszarze zmian mogących zminimalizować kreację WRP. Jeśli istnieje przyzwolenie lub wręcz oczekiwanie społeczne dla tworzenia właścicielskiej renty politycznej, to trudno jest realizować jakiegokolwiek zmiany mogące ją ograniczyć. Ponadto nawet najlepiej napisane prawo nie będzie działało, jeśli będzie masowo obchodzone. Kłopot w tym, że zmiany kulturowe nie da się zadekretować – jak wskazują twórcy ekonomii neoinstytucjonalnej, tego typu nieformalne instytucje zmieniają się bardzo powoli, na przestrzeni nawet dziesiątek lat. Mimo to należy pamiętać o tym czynniku. Tym bardziej, że państwo też może wpływać na kształtowanie się dobrych praktyk w tym obszarze.

Odpowiednie zalecenia i wartości związane z zapobieganiem kreowania WRP warto wpisywać do istniejących w przedsiębiorstwach **kodeksów dobrych praktyk**, które dla przedsiębiorstw państwowych powinny być obowiązkowe. Nawet jeśli ich przestrzeganie trudno będzie wyegzekwować, zawsze służą one jako wzorzec postępowania czy punkt odniesienia, do którego należy dążyć. Przypadki kreacji WRP, zwłaszcza gdy jest ona kreowana intencjonalnie, powinny być potępiane przez opinię publiczną.

W kształtowaniu dobrych praktyk i tworzeniu warunków niwelujących możliwość kreowania właścicielskiej renty politycznej ważne są właściwe **relacje między przedsiębiorstwami państwowymi a sferą medialną**. Konieczne jest wprowadzenie wewnętrznych regulacji, które uniemożliwią przedsiębiorstwom państwowym wydatkowania środków na reklamy w mediach, które nie będą miały uzasadnienia

marketingowego z punktu widzenia spółki. Przy wyborze mediów pp muszą kierować się tymi samymi kryteriami, co spółki prywatne, a więc przede wszystkim liczbą odbiorców danego medium. W szerszym kontekście ważne jest odpolitycznienie mediów publicznych, które powinny móc także patrzeć na ręce władzy. W tym celu należy ustanowić przejrzysty ład instytucjonalny w sferze mediów. M.in. powinno się zlikwidować Radę Mediów Narodowych, która służy do obchodzenia konstytucyjnej roli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako instytucji, do której należy wybór władz mediów publicznych.

W ostatecznym wymiarze wszystkie tego rodzaju działania państwa zależne są od jakości klasy politycznej, jej głębokiego zrozumienia roli przedsiębiorstw państwowych w gospodarce oraz znaczenia porządku instytucjonalnego.



## **Aneks. Treść ustrukturyzowanego wywiadu kwestionariuszowego**

### **Część wstępna:**

Tematem mojej pracy doktorskiej jest „Renta polityczna w przedsiębiorstwach państwowych”. Renta polityczna to korzyść, jaką jednostki bądź grupy uzyskują dzięki ingerencji państwa w gospodarkę. Pierwotnie oznaczała ona różnego rodzaju korzyści aktorów prywatnych wynikające z decyzji podejmowanych przez decydentów politycznych i realizowanych przez państwo. Przykładami są np. subwencje, cła ochronne czy regulacje. Jednak w ostatnich 20-30 latach, szczególnie w państwach postsocjalistycznych okazało się, że źródłem renty politycznej mogą być nie tylko tego typu ingerencje państwa w gospodarkę, ale i fakt samego istnienia przedsiębiorstw państwowych, ich zależność od państwa. Moim celem jest dowiedzenie się, jaka jest specyfika pogoni za rentą. Rozmowa z osobą, która ma bądź miała bezpośredni wgląd w te procesy jest nieocenionym źródłem wiedzy w tym zakresie. Chciałbym się od Pana/Pani dowiedzieć, na czym polega ten proces w przedsiębiorstwach państwowych, jaki jest jego zakres i cechy. Rozmowa potrwa ok. półtorej godziny. Może Pan/Pani poprosić o przerwę w trakcie. Odpowiedzi są poufne, będą cytowane w pracy w formie zanonimizowanej. Jest Pan/Pani jedną z kilkudziesięciu osób, z którymi przeprowadzam wywiady, wyniki będę podawał w formie zbiorczej.

1. Czy możemy nagrać wywiad dla naszych potrzeb?
2. Czy ma Pan/Pani pytania dotyczące wywiadu?
3. Proszę o opisanie, jaką funkcję i w jakich latach pełnił Pan w przedsiębiorstwie/przedsiębiorstwach państwowych. Co to były za przedsiębiorstwa? Czy były to przedsiębiorstwa małe/duże/średnie? Jaki udział miał skarb państwa w tym przedsiębiorstwie? Kto sprawował lub sprawuje nad nim nadzór właścicielski?

### **Część A: Metody powoływania zarządów i rad nadzorczych spółek**

1. Do kogo należy faktyczna ostateczna decyzja o powołaniu danej osoby do zarządu przedsiębiorstwa państwowego (w tym prezesa zarządu)? Na ile jest to suwerenna decyzja Rady Nadzorczej?
2. Czy politycy mają w tej kwestii głos decydujący? Czy politycy rekomendują osoby do zarządów bądź ich wybór wymaga zatwierdzenia przez nich?
3. Czy odpowiedź na powyższe pytania mogła zmieniać się w latach 2007-2021?
4. Proszę o ustosunkowanie się do fragmentu wywiadu z wicerczelnikiem PiS

Radosławem Fogielem z 10 września 2020. (od 0:40). Dziennikarz pyta o to, że miała powstać Rada ds. Spółek, mieli być do rad nadzorczych powoływani eksperci, a tego nie ma. Radosław Fogiel odpowiada: „Z podobnym problemem mierzyliśmy się, kiedy sprawowaliśmy władzę w latach 2005-2007. Wtedy poszliśmy w kierunku bardzo eksperckim, w kierunku otwartych konkursów, jeśli chodzi o rady nadzorcze. Trafiali tam eksperci z rynku, trafiały tam osoby z tytułami naukowymi, z uczelni. Problem okazał się taki, że ich sposób myślenia o gospodarce i zarządzaniu, był zupełnie sprzeczny z tym, co Prawo i Sprawiedliwość ma w swoim programie”<sup>1</sup>. Jak Pan ustosunkuje się do tej wypowiedzi? Czy obecnie wybiera się do RN i zarządów ludzi pod kątem tego, czy ich sposób myślenia o gospodarce i zarządzaniu nie jest sprzeczny z tym, co PiS ma w swoim programie? Jak było wcześniej?

**Część B:** Procesy i procedury podejmowania decyzji w spółce

5. Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób politycy wpływają na decyzje zarządu? Np. politycy partii rządzącej, minister aktywów państwowych lub jego podwładni, inni ministrowie, otoczenie premiera?
6. Czym Pana/Pani zdaniem motywowany jest wpływ polityczny na decyzje podejmowane przez zarząd? Będę pytał o każde oddzielnie, zachęcam do rozwijania odpowiedzi. A) Dążeniem do pełnienia przez spółkę swoich społecznie użytecznych celów? B) Osiąganiem dobrych wyników finansowych? C) Umożliwieniem stronom trzecim osiągnięcia prywatnych korzyści? D) Osiąganiem przez sugerujących korzyści osobistych? E) Realizacją programu wyborczego partii rządzącej? F) Działaniem na rzecz obozu politycznego będącego u władzy?
7. Czy przedsiębiorstwa państwowe udzielają jednostkom lub grupom korzyści, które nie mają bezpośredniego związku z interesem samego przedsiębiorstwa? Jeśli tak, to jakiego rodzaju są to korzyści?
8. Jeśli tak, jak to się odbywa?
9. Dlaczego przedsiębiorstwa państwowe udzielają jednostkom lub grupom korzyści, które nie mają bezpośredniego związku z interesem samego przedsiębiorstwa?

---

<sup>1</sup> Fogiel o ekspertach w państwowych spółkach: Ich sposób myślenia był sprzeczny z programem PiS, Interia.pl, 10 września 2020, [https://wydarzenia.interia.pl/wideo/video,vId,2945831#utm\\_source=paste&utm\\_medium=paste&utm\\_campaign=firefox](https://wydarzenia.interia.pl/wideo/video,vId,2945831#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox) (dostęp 3.03.2023).



10. Czy można powiedzieć, że sam obóz władzy jest beneficjentem takich korzyści?  
Jeśli tak, to jakie są to korzyści?

11. Jeśli tak, jak obóz władzy wykorzystuje te korzyści?

Część C. Funkcjonowanie spółek

12. Czy są – Pana/Pani zdaniem – spółki, które mogłyby zostać wyjęte spod nadzoru Skarbu Państwa (sprywatyzowane, zlikwidowane etc.) bez uszczerbku dla interesu społecznego? Jeśli tak, to jakie to spółki (nie muszą być z nazwy, mogą być branże) i dlaczego?

13. Dlaczego Pana/Pani zdaniem pozostają nadal w domenie państwowej?

14. Jakie czynniki, formalne i nieformalne, powodują że kreacja i czerpanie takich korzyści jest możliwe? Co ułatwia kreację i czerpanie takich korzyści?

15. Czy są w polskim prawie bądź obyczajach środki, które utrudniają bądź uniemożliwiają czerpanie tego typu korzyści? Jeśli tak, to jakie?

16. Czy czerpanie takich korzyści stało się łatwiejsze, trudniejsze bądź możliwości nie zmieniły się w badanym okresie na przestrzeni czasu (2007-2021)? Dlaczego?

17. W jaki sposób wpływa przyznawanie tego typu korzyści na kondycję przedsiębiorstw państwowych? Dużym, małym, znikomym, nie ma znaczenia?

18. Czy Pana/Pani zdaniem możliwość czerpania tego typu korzyści przynosi koszty społeczne? Jakie?

19. Jaka rolę odgrywają i odgrywały przedsiębiorstwa państwowe w strategii politycznej partii politycznych?

20. Proszę wyobrazić sobie idealne relacje między Skarbem Państwa a nadzorowanymi przez niego spółkami. Jak by wyglądały?

**Słowniczek:**

Przedsiębiorstwo państwowe – podmiot gospodarczy, nad którym organy państwa sprawują kontrolę korporacyjną i który znaczną część przychodów uzyskuje ze sprzedaży dóbr i usług o charakterze rynkowym.

Renta polityczna - korzyść, jaką jednostki bądź grupy uzyskują dzięki ingerencji państwa w gospodarkę.

Obóz władzy – partia bądź partie polityczne, sprawujące władzę oraz wspierający ich aktorzy społeczni i biznesowi.



## Bibliografia

### Książki i artykuły:

- Acemoglu D., Robinson J., Dlaczego narody przegrywają, Zysk i S-ka, Poznań 2012.
- Ágh A., Declining Democracy in East-Central Europe. The Divide in the EU and the Emerging Hard Populism, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016.
- Alence R., Pitcher A., Resisting State Capture in South Africa, „Journal of Democracy” 2019, Vol. 30, No. 4.
- Alföldy G., Historia społeczna starożytnego Rzymu, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1998.
- Aligica P.D., Tarko V., Crony Capitalism: Rent Seeking, Institutions and Ideology, „Kyklos” 2014, Vol. 67, No. 2.
- Aligica P.D., Tarko V., State capitalism and the rent-seeking conjecture, „Constitutional Political Economy” 2012, Vol. 23.
- Anderson G.M., Welfare Programs in the Rent-Seeking Society. „Southern Economic Journal” 1987, Vol. 54, No. 2.
- Anderson G.M., Boettke P.J., Soviet venality: A rent-seeking model for the communist state, „Public Choice” 1997, Vol. 93.
- Anderson G.M., Rowley C.K., Tollison R.D., Rent-Seeking and the Restriction of Human Exchange, „The Journal of Legal Studies” 1988, Vol. 17, No. 1.
- Anderson G.M., Tollison R.D., Ideology, Interest Groups, and the Repeal of the Corn Laws, w: The Political Economy of Rent-Seeking, Ch.K. Rowley, R.D. Tollison, G. Tullock (red.), Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax 1988.
- Apriliyanti I.D., Kristiansen S.O., The logics of political business in state-owned enterprises: the case of Indonesia, „International Journal of Emerging Markets” 2019, Vol. 14, No. 5.
- Arrow K., Social Choice and Individual Values, Wiley, New York 1951.
- Bałtowski M., Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza, rozwój upadek, WN PWN, Warszawa 2009.
- Bałtowski M., Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena, WN PWN, Warszawa 1998.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., Zmiana własnościowa Polskiej gospodarki 1989-2013, PWE, Warszawa 2014.
- Bałtowski M., Kwiatkowski G., Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Bałtowski M., Kwiatkowski G., State-Owned Enterprises in the Global Economy, Routledge, London-New York 2022.
- Bałtowski M., Miszewski M., Transformacja gospodarcza w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Bałtowski M., Sękowski S., Oligarchia w Polsce – dlaczego jej nie ma?, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, Vol. 73, No. 4.
- Bator F.M., The Anatomy of Market Failure, „The Quarterly Journal of Economics” 1958, Vol. 72, No. 3.

- Baumol W.J., Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, „Journal of Political Economy” 1990, Vol. 98.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa 1993.
- Berłowski P., Niebezpieczne gwarancje zatrudnienia w ISD Huta Częstochowa, „Personel i Zarządzanie” 2015, No. 7.
- Bergman A., Rent-Seeking and Economic Development in 20th Century South Korea, A thesis, Spring 2018, University of Iowa.
- Black A., *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1984.
- Black D., On the rationale of group decision making, „Journal of Political Economy” 1948, Vol. 56.
- Bluszcz A., Proces przemian struktury zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, „Studia Ekonomiczne” 2014, Vol. 196.
- Bognetti G., *History of Western State-Owned Enterprises. From the Industrial Revolution to the age of globalisation*, w: *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, L. Bernier, M. Florio, P. Bance (red.), Routledge, New York-London 2018.
- Bolick C., Thatcher’s Revolution: Deregulation and Political Transformation, „The Yale Journal of Regulation” 1995, Vol. 12, No. 527.
- Brada J.C., The political economy of communist foreign trade institutions and policies, „Journal of Comparative Economics” 1991, Vol. 15, No. 2.
- Bremmer I., *The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations*, Kindle version, Penguin, New York 2014.
- Buchanan J.M., *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice, Fairfax, Virginia, US, 2003.
- Buchanan J.M., The Minimal Politics of Market Order, „Cato Journal” 1991, Vol. 11, No. 2.
- Buchanan J.M., Tullock G., *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.
- Buzogány A., Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?, „Democratization” 2017, Vol. 24, No. 7.
- Cameron R., Neal L., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2004.
- Callaghy T.M., *Lost Between State And Market: The Politics of Economic Adjustment in Ghana, Zambia and Nigeria*, w: J.M. Nelson (red.), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1990.
- Chadee D., Roxas B., Kouznetsov A., Corruption, Bribery and Innovation in CEE: Where is the Link?, „Journal of Business Ethics” 2021, Vol. 174, No. 4.
- Charron N., Party systems, electoral systems and constraints on corruption, „Electoral Studies” 2011, Vol. 30, No. 4.
- Chaudhry A., Garner P., Do governments suppress growth? Institutions, rent-seeking, and innovation blocking in a model of schumpeterian growth, „Economics & Politics” 2007, Vol. 19, No. 1.
- Che J., Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township–Village Enterprises, „Journal of Comparative Economics” 2002, Vol. 30, No. 4.

- Chen C.J.P., Li Z., Su X. i in., Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence, „Journal of Corporate Finance” 2011, Vol. 17, No. 2.
- Choi S.G., Storr V.H., A culture of rent seeking, “Public Choice” 2019, Vol. 181.
- Collier G.A., Rosaldo R.I., Wirth J.D. (red.), The Inca and the Aztec States, 1400-1800: Anthropology and History, Academic Press, New York 1982.
- Congleton R.D., Efficient status seeking: Externalities, and the evolution of status games, “Journal of Economic Behavior & Organization” 1989, Vol. 11, No. 2.
- Congleton R.D., Rent Seeking and Institutions, w: The Encyclopedia of Public Choice Vol. 1, Ch.K. Rowley, F. Schneider (red.), Kluwer Academic Publishers, New York-Boston-Dordrecht-London-Moscow 2004.
- Conybeare J., Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot Convicts, “World Politics” 1985, Vol. 38.
- Cook J., Lavertu S., Miller C., Rent-Seeking through collective bargaining: Teachers unions and education production, “Economics of Education Review” 2021, Vol. 85.
- Czaja S., Fiedor B., Oblicza polskiego etatyizmu gospodarczego. Spór o miejsce państwa w gospodarce w okresie międzywojennym, powojennym i po 1990 roku. Liberalizm versus etatyizm, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021.
- Czyżewski B., Renty polityczne w nowym paradygmacie rolnictwa – rozważania na przykładzie gospodarstwa reprezentatywnego FADN w Polsce, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, Vol. 17, No. 6.
- Czyżewski B., Matuszczak U., Rent-seeking in agricultural policy revisited: a new look at the Common Agricultural Policy consensus, “Studies in Agricultural Economics” 2018, Vol. 120.
- d’Agostino G., Dunne J.P., Pironi L., Government Spending, Corruption and Economic Growth, „World Development” 2016, Vol. 84.
- Darlymple W., Anarchia. Niepowstrzymany rozkwit Brytyjskiej Kompanii Wschodnioindyjskiej, Noir Sur Blanc, Warszawa 2022.
- Das G., A Review on Projective Techniques applied on Social Science Research, “International Journal of Research in Business Studies and Management” 2018, Vol. 5, No. 3.
- Davids K., The Rise and Decline of Dutch Technological Leadership: Technology, Economy, and Culture in the Netherlands, 1350–1800, Brill, Leiden 2008.
- Dąbrowska A., Ciemna kasa, „Polityka” 2020, 2 czerwca 2020.
- Deloitte, Sponsoring – podstawowy instrument marketingu sportowego Analiza rynku sponsoringu sportowego w Polsce z uwzględnieniem działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa, Grudzień 2012.
- DeLorme C.D., Isom S., Kamerschen D.R., Rent seeking and taxation in the Ancient Roman Empire, “Applied Economics” 2005, Vol. 37, No. 6.
- DeLorme C.D., Kamerschen D.R., Redman D.C., The First U.S. Food Stamp Program: An Example of Rent Seeking and Avoiding, „American Journal of Economics and Sociology” 1992, Vol. 51, No. 4.
- de Tocqueville A., Dawny ustrój i rewolucja, Fundacja Aletheia, Warszawa 2009.
- den Hertog J., Review of Economic Theories of Regulation, Working Papers, Utrecht School of Economics Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper Series,

2010

- Delzell C.F., *Mediterranean Fascism 1919-1945*, MacMillan, New York 1970.
- Di Lorenzo T.J., *The Origins of Antitrust: An Interest-Group Perspective*, „*International Review of Law and Economics*” 1985, Vol. 5.
- Dimitrova A.L., *The uncertain road to sustainable democracy: elite coalitions, citizen protests and the prospects of democracy in Central and Eastern Europe*, „*East European Politics*” 2018, Vol. 34, No. 3.
- Djankov S., *Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism*, Policy Briefs PB15-18, Peterson Institute for International Economics, 2015.
- Dollery B.E., Wallis J.L., *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, „*Journal of Interdisciplinary Economics*” 1997, Vol. 8, No. 2.
- Dowgiałło Z., *Renta*, w: *Słownik ekonomiczny dla przedsiębiorcy*, wyd. V rozszerzone, Z. Dowgiałło (red.), Wydawnictwo Znicz, Szczecin 1996.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1957.
- Drinóczi T., Bień-Kacała A., *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, „*German Law Journal*” 2019, Vol. 20, No. 8.
- Du J., Mickiewicz T., *Subsidies, rent seeking and performance: Being young, small or private in China*, „*Journal of Business Venturing*” 2016, Vol. 31, No. 1.
- Dzhumashev R., *The Two-Way Relationship Between Government Spending and Corruption and its Effects on Economic Growth*, „*Contemporary Economic Policy*” 2014, Vol. 32, No. 2.
- EBRD, *The State Strikes Back. Transition Report 2020-2021*, London 2021.
- Ekelund R.B., Hébert R.F., Tollison R.D., *An Economic Model of the Medieval Church: Usury as a Form of Rent Seeking*, „*Journal of Law, Economics, & Organization*” 1989, Vol. 5, No. 2.
- Ekelund R.B., Thornton M., *Rent seeking as an evolving process: the case of the Ancien Régime*, „*Public Choice*” 2020, Vol. 182.
- Esteves R., Geisler Mesevage G., *Private Benefits, Public Vices: Railways and Logrolling in the Nineteenth-Century British Parliament*, „*The Journal of Economic History*” 2021, Vol. 81, No. 4.
- Esty D.C., Caves R.E., *Market Structure and Political Influence: New Data on Political Expenditures, Activity, and Success*, „*Economic Inquiry*” 1983, Vol. 21, No. 1.
- Farrar J., *Corporate Governance Theories, Principles and Practice*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Fitzsimmons M.P., *From Artisan to Worker: Guilds, the French State, and the Organization of Labor, 1776–1821*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Flis J., *Złudzenia wyborów. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
- Florio M., Ferraris M., and Vandone D., *Motives of mergers and acquisitions by state-owned enterprises: A taxonomy and international evidence*, „*International Journal of Public Sector Management*” 2018, Vol. 31, No. 2.
- Freudenberger H., *The Woolen-Goods Industry of the Habsburg Monarchy in the Eighteenth Century*, „*Journal of Economic History*” 1960, Vol. 20, No. 3.
- Furtom H., Sauer J., Jensen M.S., *Free-riding on rent seeking – an empirical analysis*, „*Public Choice*” 2009, Vol. 140.

- Gadowska K., Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce, Wydawnictwo UJ, Kraków 2002.
- Gayne M.K., Illicit Wigmaking in Eighteenth-Century Paris, "Eighteenth-Century Studies" 2004, Vol. 38, No. 1.
- Gierczycka J., Rzeszotarska G., Ustawodawstwo antymonopolowe jako narzędzie interwencjonizmu państwowego (na przykładzie Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec), „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 1992, Vol. 1.
- Goldberg V.P., Protecting the Right to be Served by Public Utilities, „Research in Law and Economics” 1979, Vol. 1.
- Górska P., Polaryzacja polityczna w Polsce. Jak bardzo jesteśmy podzieleni. Raport, Centrum Badań nad Uprzedzeniami, Warszawa 2019.
- Górzyński M., Pomoc publiczna a własność państwowa, w: Koszty spowolnienia prywatyzacji, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, No. 70.
- Grabiec R., Emerytury górnicze w polskim systemie emerytalnym, „Zeszyty Naukowe Instytutu Zarządzania i Marketingu Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2009, Seria: Pragmatates Oikonomias 2009, z. III.
- Grabowski D., Psychologiczne i sytuacyjne uwarunkowania politycznych zachowań protestacyjnych, „Przegląd Psychologiczny” 2002, Vol. 45, No. 2.
- Grata P., Koncesje handlowe jako forma aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w II Rzeczypospolitej, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, Vol. 2, No. 11.
- Grata P., Polityka podatkowa II Rzeczypospolitej. Zarys problematyki, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2012, Tom LXXII.
- Grodzicki M.J., Emerytury branżowe w Polsce w kontekście teorii grup interesu, „Studia Ekonomiczne” 2012, Vol. 3, No. LXXIV.
- Grzymala-Busse A.M., Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation, „Comparative Political Studies” 2008, Vol. 41.
- Gumuła W., Własność. Meandry prywatyzacji i uspołecznienia w teorii społecznej Karola Marksa, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza w Tyczynie, Tyczyn 2000.
- Gupta S., Swenson Ch.W., Rent Seeking by Agents of the Firm, „The Journal of Law and Economics” 2003, Vol. 46, No. 1.
- Gurkov I., Settles A., A dominant archetype of the HRM system in Russian industrial companies in post-recession times, „The International Journal of Human Resource Management” 2013, Vol. 24, No. 19.
- Harberger A.C., Using The Resources on Hand More Effectively, „American Economic Review” 1959, Vol. 49.
- Hart D.M., Why Do Some Firms Give? Why Do Some Give a Lot? High-Tech PACs, 1977-1996, „Journal of Politics” 2001, Vol. 63, No. 4.
- Hartle D.G., The Theory of “Rent Seeking”: Some Reflections, „The Canadian Journal of Economics” 1983, Vol. 16, No. 4.
- Hellman J.S., Measuring governance, corruption, and state capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies, “World Bank Publications” 2000, Vol. 2312.
- Hellman J.S., Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist

- Transitions, "World Politics" 1998, Vol. 50, No. 2.
- Hellman J.S., Geraint J., Kaufmann D. i in., Measuring Governance and State Capture: The Role of Bureaucrats and Firms in Shaping the Business Environment, „World Bank Working Paper” 2000, Vol. 2312.
- Hillman A.L., Ursprung H.W., Where are the Rent Seekers?, „Constitutional Political Economy” 2004, Vol. 27.
- Hutchcroft P.D., Ostrucive Corruption: The Politics of Privilege in the Philippines, w: Rents, Rent-Seeking and Economic Development. Theory and Evidence in Asia, M.H. Khan, K.S. Jomo (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Innes A., The Political Economy of State Capture in Central Europe, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52, No. 1.
- Jabłoński B., Kuczowicz K., Polityka dywidend polskich spółek skarbu państwa w latach 2007-2016 – wyniki badań, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” 2017, No 339.
- Jain R., State Ownership and Dividend Decisions: Economic Versus Political Determinants, „Journal of Quantitative Economy” 2022, Vol. 20.
- James H., O'Rourke K.H., Italy and the First Age of Globalisation, 1861-1940, w: G. Toniolo (ed.), The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Jarosz M., Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych, w: M. Jarosz (red.), Manowce polskiej prywatyzacji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Jarosz-Nojszewska A., Bezrobocie w Polsce w latach 1918-2018, "Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH" 2018, Nr 3.
- Jasiecki K., Związki biznesu z polityką. Pomiędzy lobbieniem a korupcją, w: Niepokoje polskie, H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- Jasińska-Kania A., Teoria racjonalnego wyboru, w: Współczesne teorie socjologiczne, wybór i opracowanie A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Jones S., Ville S., Efficient Transactors or Rent-Seeking Monopolists? The Rationale for Early Chartered Trading Companies, „The Journal of Economic History” 1966, Vol. 56, No. 4.
- Kaczorowski P., Gajewski P., Górnictwo węgla kamiennego w Polsce w okresie transformacji, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2008, No. 219.
- Katz E., Smith J.B., Rent-seeking and optimal regulation in replenishable resource Industries, „Public Choice” 1988, Vol. 59, No. 2.
- Keech W.R., Mungeer M.C., The anatomy of government failure, „Public Choice” 2015, Vol. 164.
- Kisch H., From Domestic Manufacture to Industrial Revolution: The Case of the Rhineland Textile Districts, Oxford University Press, Oxford 1989.
- Kopecký P., Meyer Sahling J.H., Panizza F. i in., Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions, „European Journal of Political Research” 2016, Vol. 55, No. 2.
- Kornai J., Miękkie ograniczenia budżetowe, w: J. Kornai, Dzieła wybrane, t. IV, „Zarządzanie Publiczne. UE w Krakowie” 2014, No. 4.
- Kosikowski C., Współczesny interwencjonizm, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.



- Kowalski T., Okres rządów Zjednoczonej Prawicy. Analiza wydatków reklamowych spółek skarbu państwa (SSP) w latach 2016-2021. Aneks. Wydatki reklamowe ministerstw i centralnych urzędów w 2021 roku. (na podstawie monitoringu firmy Kantar Media), 2022.
- Kozarzewski P., Polityka właścicielska państwa w okresie transformacji systemowej. Próba syntezy, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019.
- Kozarzewski P., Zmiany w polityce własnościowej państwa polskiego, „Studia Ekonomiczne” 2016, No. 4.
- Kozarzewski P., Bałtowski M., Change in Economic Policy Paradigm: Privatization and State Capture in Poland, „CASE Research Paper” 2016 No. 3.
- Kozarzewski P., Bałtowski M., State Capitalism in Poland, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sec. H Oeconomia” 2019, Vol. 56, No. 1.
- Krasnowska V., Uczciwy jak polityk, „Wprost” 2004, nr 16.
- Krueger A.O., The Political Economy of the Rent-Seeking Society, „The American Economic Review” 1974, Vol. 64, No. 3.
- Krugman P., Powrót recesji: kryzys roku 2008, Wolters-Kluwer, Warszawa 2012.
- Kulawik J., Public Choice Theory as a tool for explaining Genesis and development of social insurance, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2020, Vol. 2, No. 74.
- Kurlantzick J., State Capitalism, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Kwiatkowski G., Gołębiewska M., Mroczek J., How much of the world economy is state-owned? Analysis based on the 2005–20 Fortune Global 500 lists,” *Annals of Public and Cooperative Economics*” 2022 (Early View).
- Landau Z., Działalność koncernu Kreugera w Polsce, „Przegląd Historyczny” 1958, Vol. 49, No. 1.
- Lardy N.L., The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?, PIIE, Washington, DC, 2019.
- Larmour R., Merchant A., Guild of Sixteenth-Century France: The Grocers of Paris, „Economic History Review” 1967, Vol. 20, No. 3.
- Latkov A., Trends of Rent-Seeking Theory, MPRA Paper 62865, Munich, October 2014.
- Leszczyński A., Ludowa historia Polski, WAB, Warszawa 2020.
- Levy D.M., The bias in centrally planned prices, „Public Choice” 1990, Vol. 67, No. 3.
- Lopes R.A., Pagoulatos E., Rent seeking and the welfare cost of trade barriers, „Public Choice” 1994, Vol. 79.
- Lundahl M., Inside the Predatory State: The rationale, methods, and economic consequences of kleptocratic regimes, „Nordic Journal of Political Economy” 1997, Vol. 24.
- Lusztig M., The limits of rent seeking: why protectionists become free traders, „Review of International Political Economy” 1998, Vol. 5, No. 1.
- Łapa M., Przymusowa kartelizacja przemysłu II Rzeczypospolitej w latach 1925-1933, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Historica” 1997, Vol. 60.
- Łazor J., Polenrisiko. Instytucjonalne ograniczenia handlu zagranicznego II Rzeczypospolitej, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2016, Vol. 3.
- Magyar B., Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary, CEU Press and Noran

- Libro, Budapest 2016.
- Makarchev N., Wieprzowski P., Cuckoos in the nest: the co-option of state-owned enterprises in Putin's Russia, „Post-Soviet Affairs” 2021, Vol. 37, No. 3.
- Marcoux J.M., Fleury J.S., China's contestation of international norms on state-owned enterprises and government procurement through the Belt and Road Initiative, “Asia Pacific Law Review” 2022, Vol. 30, No. 2.
- Marshall A., Principles of Economics, 8th ed., Palgrave Macmillan, London 2013.
- Matyja R., Rywalizacja polityczna w Polsce, Ośrodek Myśli Politycznej, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Kraków-Rzeszów 2013.
- Mazzucato M., Przedsiębiorcze państwo, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.
- Mbaku J.M., Corruption and Rent Seeking, w: The Political Dimension of Economic Growth, S. Borner, M. Paldam (red.), Palgrave Macmillan, London 1998.
- Michalak T., Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downs'a, w: Teoria wyboru publicznego, J. Wilkin (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Mihályi P., Szelényi I., Rent-Seekers, Profits, Wages and Inequality: The Top 20%, Palgrave Pivot, Cham 2019.
- Mikucka-Kowalczyk A., Kowalczyk Ł., Kształtowanie się corporate governance w Spółkach Skarbu Państwa, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2017, No. 493.
- Milewski R., Elementarne zagadnienia ekonomii, WN PWN, Warszawa 2005.
- Mohtadi H., Roe T.L., Democracy, rent seeking, public spending and growth, „Journal of Public Economics” 2003, Vol. 87, No. 3–4.
- Monson A., From the Ptolemies to the Romans. Political and Economic Change in Egypt, Cambridge University Press, Cambridge, UK 2012.
- Moszyński E., Ludzie i czasy „Czasu”. Z historii czołowej gazety i wybitnych konserwatystów Drugiej Rzeczypospolitej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Mudambi R., Navarra P., Paul C., Institutions and market reform in emerging economies: A rent seeking perspective, „Public Choice” 2002, Vol. 112.
- Ngo T.W., Rent-seeking and economic governance in the structural nexus of corruption in China. “Crime Law Social Change” 2008, Vol. 49.
- Ngo T.W., Wu Y., Rent Seeking in China, Routledge, London 2009.
- North D.C., Structure and Change in Economic History, W.W. Norton, New York and London 1981.
- Nowicki J., Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.
- O'Dowd M.C., The Problem of 'Government Failure' In Mixed Economies, „South African Journal of Economics” 1978, Vol. 46, No. 4.
- OECD, Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business, OECD, Paris 2012.
- OECD, Corporate governance of state-owned enterprises, OECD, Paris 2005.
- OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD, Paris 2015.
- OECD, Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting, OECD, Paris 2022.
- OECD, Organising the State Ownership Function, OECD, Paris 2020.

- OECD, The size and sectoral distribution of state-owned enterprises, OECD Publishing, Paris 2017.
- Ogilvie S., State Corporatism and Proto-Industry: The Württemberg Black Forest, 1580–1797, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Ogilvie S., The Economics of Guilds, “Journal of Economic Perspectives” 2014, Vol. 28, No 4.
- Pavlović D., State Capture in the Post-Communist Southeast Europe. A New Variant?, „Academia Letters” 2021, No. 3032.
- Pecquet G.M., British Mercantilism and Crop Controls in the Tobacco Colonies: Study of Rent-Seeking Costs, “Cato Journal” 2003, Vol. 22, No. 3.
- Persson T., Do Political Institutions Shape Economic Policy?, „Econometrica” 2002, Vol. 70, No. 3.
- Piątkowski M., Europejski lider wzrostu. Polska droga od ekonomicznych peryferii do gospodarczego sukcesu, Poltext, Warszawa 2019.
- Pipes R., Własność a wolność, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2000.
- Postuła I., Problem agencji w relacji członkowie zarządów – Skarb Państwa, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2015, Vol. 13, No. 1.
- Preferencje podatkowe w Polsce, Stan prawny na 31 grudnia 2015 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, No. 7.
- Putninš T.J., Economics of State-Owned Enterprises, “International Journal of Public Administration” 2015, Vol. 38, No. 11.
- Pyka I., Nowe regulacje bankowe a stabilność finansowa polskiego sektora bankowego, „Studia Ekonomiczne” 2014, Vol. 186, No. 1.
- Pyza M., „Wprost” na kropłównie, „wSieci” 2014, No. 9.
- Qi H., Kotz D.M., The Impact of State-Owned Enterprises on Chinas Economic Growth, “Review of Radical Political Economics” 2019, Vol. 52, No. 1.
- Raczyński M., Konsekwencje regulacji rynku cukru w Polsce, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, W pogoni za rentą, READ ME, Warszawa 1998.
- Rapacki R. (red.), Kapitalizm patchworkowy w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej, PWE, Warszawa 2019.
- Resimić M., Capture Me If You Can: The Road to the Political Colonisation of Business in Post-Milošević Serbia, „Europe-Asia Studies” 2022, Vol. 74, No. 10.
- Rhyu S.Y., The Origins of Korean Chaebols and their Roots in the Korean War, “The Korean Journal of International Studies” 2005, Vol. 3, No. 1.
- Ricardo D., Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957.
- Richmond C.J., Benedek D., Cabezon E. i in., Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, “European Departmental Paper” 2019, Series 19/11, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ricz J., The Anatomy of the Newly Emerging Illiberal Model of State Capitalism: A Developmental Dead End?, „International Journal of Public Administration” 2021, Vol. 44, No. 14.
- Rogoff K., Equilibrium Political Budget Cycles, „NBER Working Paper” 1987, No. 2428.

- Rothschild C., Scheuer F., Optimal Taxation With Rent-Seeking, „The Review of Economic Studies” 2016, Vol. 83, No. 3.
- Rowley C.K., Political Culture and Economic Performance in Sub-Saharan Africa, „European Journal of Political Economy” 2000, Vol. 16, No. 1.
- Ruszkowski P., Polityka energetyczna a grupy interesów, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka” 2018, No. 7.
- Rüstow A., Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, Metropolis Verlag, Marburg 2001.
- Samuelson P., The Canonical Classical Model of Political Economy, "Journal of Economic Literature" 1978, Vol. 16, No. 4.
- Sękowski S., Jak dorobić się na państwie? Renta polityczna w Polsce PiS, w: S. Sękowski, Mała degeneracja, Nowa Konfederacja, Warszawa 2020.
- Sękowski S., Nowe media. Publiczne, nie państwowe, WEI, Warszawa 2022.
- Sękowski S., Spółka skarbu partii, „Tygodnik Powszechny” 2021, No. 41.
- Sękowski S., The pros and cons of rent-seeking. Political rent in various research paradigms, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, Vol. 8, No. 2.
- Sękowski S., Pułról T., Upadła praworządność. Jak ją podnieść, Nowa Konfederacja, Warszawa 2021.
- Senderski M., Inhibited privatisation: A hurdle race over vested interests, “European Journal of Government and Economics” 2015, Vol. 4, No. 1.
- Shleifer A., Vishny R.W., Pervasive Shortage Under Socialism, „RAND Journal of Economics” 1992, Vol. 23, No. 2.
- Silverman D., Interpretacja badań jakościowych: metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Smith A., Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 1, Warszawa 2007.
- Smith A., Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 2, Warszawa 2007.
- Smoleń M., Górniak E., Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.
- Sørensen A.B., On Kings, Pietism and Rent-seeking in Scandinavian Welfare States, “Acta Sociologica” 1998, Vol. 41, No. 4.
- Sørensen A.B., Toward a sounder basis for class analysis. „American Journal of Sociology” 2000, Vol. 105, No. 6
- Sorrentino M., SOEs and the public mission, w: The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises, L. Bernier, M. Florio, P. Bance (red.), Routledge, New York-London 2018.
- Spindler Z., Dollery B., War as Rent-Seeking: A Public Choice Perspective on the Pacific War, “Public Organization Review” 2007, Vol. 7.
- Stephens T.K., Acheampong T., Does the politics matter? Legal and political economy analysis of contracting decisions in Ghana’s upstream oil and gas industry, „The Journal of World Energy Law & Business” 2021, Vol. 14, No. 6.
- Sternberg J.C., The Theft of a Decade. How the Baby Boomers Stole the Millenials Economic Future, Ingram, New York 2019.
- Stigler G.J., The Theory of Economic Regulation, „Bell Journal of Economics and

- Management Science” 1971, Vol. 2, No. 1.
- Stiglitz J., Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation, w: E. Balleisen & D. Moss (red.), Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Stiglitz J., Freefall: jazda bez trzymanki: Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej, PTE, Warszawa 2010.
- Stojanović Gajić S., Pavlović D., State Capture, Hybrid Regimes, and Security Sector Reform, „Journal of Regional Security” 2021, No. 2.
- Strzeszewski Cz., Własność. Zagadnienie społeczno-moralne, Wydawnictwo ODiSS, Warszawa 1981.
- Suchodolski S., Jak sanacja budowała socjalizm, Biblioteka Wolności, Warszawa 2015.
- Surowiec P., Štětka V., Introduction: media and illiberal democracy in Central and Eastern Europe, “East European Politics” 2020, Vol. 36, No. 1.
- Szanyi M., Varieties of State Capitalism, Paper presented at the 12th Hungarian-Romanian round table, Bucharest, October 11, 2018.
- Szarzec K., Własność państwowa a wolny rynek – przykład krajów Europy Środkowo-Wschodniej, „Studia Ekonomiczne” 2018, Vol. 349.
- Szarzec K., Nowara W., Totleben B., State-owned enterprises as foreign direct investors: insights from EU countries, “Post-Communist Economies” 2021, Vol. 33, No. 5.
- Szarzec K., Totleben B., Piątek D., How Do Politicians Capture a State? Evidence from State-Owned Enterprises, „East European Politics & Societies” 2022, Vol. 36, No. 1.
- Szelényi I., Csillag T., Drifting from Democracy, Traditionalist/Neo-conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-communist Europe, “East European Journal of Society and Politics” 2015, Vol. 1.
- Sztaba S., Niektóre możliwości ograniczenia negatywnych skutków pogoni za rentą we współczesnej Polsce, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, W pogoni za rentą, READ ME, Warszawa 1998.
- Sztaba S., Ograniczona skuteczność przeciwdziałania pogoni za rentą, w: M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, W pogoni za rentą, READ ME, Warszawa 1998.
- Sztaba S., Renta ekonomiczna, w: Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna, S. Sztaba (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Śmiechowicz J., Ewolucja zasad opodatkowania konsumpcji w Polsce po pierwszej wojnie światowej, „Annales UMCS. Sectio H” 2004, Vol. XXXVIII.
- Tarkowski J., Patroni i klienci, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994.
- Tarr D.G., The Welfare Costs of Price Controls for Cars and Color Televisions in Poland: Contrasting Estimates of Rent-Seeking from Recent Experience, “The World Bank Economic Review” 1994, Vol. 8, No. 3.
- Thaler R.H., Sunstein C., Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness, Penguin, New York 2009.
- Tollison G., Rent-seeking: A survey, „Kyklos” 1982, Vol. 35, No. 4.
- Totleben B., Szarzec K., Kardziejonek A., Rent-seeking by politicians in state-owned enterprises, „Ekonomia i Prawo” 2019, No. 4.
- Towers B., Running the Gauntlet: British Trade Unions under Thatcher, 1979-1988, „Industrial and Labor Relations Review” 1988, Vol. 42, No. 2.
- Tridimas G., Rent seeking in the democracy of ancient Greece, w: Companion to the

- Political Economy of Rent Seeking, R.D. Congleton, A.L. Hillman (eds.), Edward Elgar Publishing House, Cheltenham-Northampton 2015.
- Tullock G., Efficient Rent-Seeking, w: James M. Buchanan (ed.), Toward a Theory of the Rent-Seeking Society; A & M University Press, Texas 1980.
- Tullock G., Public Choice, w: The New Palgrave Dictionary of Economics, Palgrave Mcmillan, 2018.
- Tullock G., The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, Dordrecht, London 1989.
- Tullock G., The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft, „Western Economic Journal” 1967, Vol. 5, No. 3.
- Tullock G., Where is the rectangle? „Public Choice” 1997, Vol. 91, No. 2.
- Uzig M., Płatności bezpośrednio w rolnictwie a koncepcja pogoni za rentą, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, Vol. 100, No. 3.
- Walczak W., Metody doboru członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa a kodeksy dobrych praktyk, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, t. XCII.
- Wärneryd K., Distributional conflict and jurisdictional organization, „Journal of Public Economics” 1998, Vol. 69.
- Wederman A.H., From Mao to Market. Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Wilkin J., Pogoń za rentą za pomocą mechanizmów politycznych, w: Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania, J. Wilkin (red.), Scholar, Warszawa 2012.
- Wilkin J., Teoria wyboru publicznego – *homo oeconomicus* w sferze polityki, w: Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania, J. Wilkin (red.), Scholar, Warszawa 2012.
- Williamson O.E., The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, „Journal of Economic Literature” 2000, Vol. 38, No. 3.
- Wipler P., Paczkowski M., Tyszka S. i in., Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian, Fundacja Republikańska, Warszawa 2011.
- Wölk A., A taxonomy of state capitalism: The developmental phases of Russia, Kazakhstan, South Korea and Singapore - a comparative institutional analysis, University of Groningen, Groningen 2021.
- Wong C.Y., Rent-seeking, industrial policies and national innovation systems in Southeast Asian economies, „Technology in Society” 2011, Vol. 33, No. 3-4.
- Woods T.E., Meltdown: A Free-Market Look at Why the Stock Market Collapsed, the Economy Tanked, and Government Bailouts Will Make Things Worse, Regnery Publishing, Washington DC, 2009.
- World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, World Bank, Washington, DC 2014.
- Wratny J., Problematyka gwarancji zatrudnienia w porozumieniach okołoprywatyzacyjnych, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, Nr 5.
- Wright M., Wood G.T., Cuervo-Cazurra A. i in. (eds.), Oxford Handbook on State Capitalism and the Firm, Oxford University Press, Oxford 2022.
- Wu J., Huang S., Innovation or Rent-seeking: The Entrepreneurial Behaviour during China's Economic Transformation, „China & World Economy” 2008, Vol. 16, No. 4.
- Wyrobek J., Polityka dywidend w spółkach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w latach 1994–2002, „Zeszyty Naukowe Polskiego

Towarzystwa Ekonomicznego” 2004, No. 2.

Yakovlev A., The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture?, „Europe-Asia Studies” 2006, Vol. 58, No. 7.

Zagóra-Jonszta U., Ekonomiczna rola państwa w ujęciu historycznym, w: Państwo w gospodarce rynkowej, J. Żabińska (red.), Akademia Ekonomiczna, Katowice 1992.

Zybertowicz A., Pilitowski B., Polityczna pogoń za rentą: peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, No. 14.

### **Internet:**

Alwasiak S. i in., Interes publiczny a interes grupowy w polskim prawie: analiza legislacji w latach 1989-2011, 2012. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2150121> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2150121>

Bagiński K., Preparaty nie pomogły. Sprzedaż gazet należących do Orlenu mocno spadła, InnPoland.pl, 9.02.2022 <https://innpoland.pl/175806,gazety-polska-press-sprzedaja-sie-coraz-gorzej>.

Grzeszczak A., Bajki o złej Unii i jeszcze gorszym CO2. „Zbliżamy się do granic obłędu”, Polityka.pl, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/2154391,1,bajki-o-zlej-unii-i-jeszcze-gorszym-co2-zblizamy-sie-do-granic-obledu.read>

Heller W.P., Equilibrium Market Formation Causes Missing Markets, Discussion Paper 93-07R, January 1997, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=41002> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.41002>

Kozielski M., Kantar: w 2021 roku PKN Orlen wydał więcej na reklamy w tytułach Polska Press, Press.pl, 26.01.2022 [https://www.press.pl/tresc/69086,kantar\\_-w-2021-roku-pkn-orlen-wydal-wiecej-na-reklamy-w-tytulach-polska-press](https://www.press.pl/tresc/69086,kantar_-w-2021-roku-pkn-orlen-wydal-wiecej-na-reklamy-w-tytulach-polska-press)

Levesque G., China’s Evolving Economic Statecraft, „The Diplomat”, 12.04.2017. <https://thediplomat.com/2017/04/chinas-evolving-economic-statecraft/>

Ligner-Żeromska J., Łobanowski A.M., Sponsoring pod państwową kontrolą – część I, Sponsoring.pl, <https://www.sponsoring.pl/publikacje/75-sponsoring-pod-panstwowa-kontrola-czesc-i>

Mitsopoulos M.S., Pelagidis T., State Monopoly in Higher Education as a Rent Seeking Industry (March 2006). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=890541> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.89054>

Musacchio A., Lazzarini S.G., Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance (May 30, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2070942> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2070942>

Najwięksi gracze rynku wytwarzania energii elektrycznej, RynekElektryczny.pl, 24.05.2021 <https://www.rynekelektryczny.pl/struktura-ryнку-wytwarzania-energii-elektrycznej/>

NIK, Informacja o wynikach kontroli. Wydatki spółek z udziałem skarbu państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze, Nr ewid. 172/2017/P/17/021/KGP <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18371,vp,20970.pdf>

Renta polityczna w Polsce – Bartoszewicz, Kowalski, Mikołajewska, Sękowski, Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=oY43lxqsORA>

Sękowski S., Kto naprawdę rządzi Polską? Od władzy monopartii do monopartii władzy, „Nowa Konfederacja”, 01.03.2021 <https://nowakonfederacja.pl/kto-naprawde-rzadzi->

polska-od-wladzy-monopartii-do-monowladzy-partii/

Sękowski S., Trzy zagrożenia dla wspólnej walki ze zmianami klimatu, w: Czy możliwa jest eko-Rzeczpospolita? Wokół tekstu Edwina Bandyka, P. Kosiewski (red.), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, s. 19-26. [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Czy.możliwa.jest\\_.eko\\_Rzeczpospolita.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Czy.możliwa.jest_.eko_Rzeczpospolita.pdf)

Skidelsky R., Keynes's General Theory at 80, <https://www.palgrave.com/jp/blogs/business-economics-finance-management/new-perspectives-in-economics-and-finance/author-perspectives/keynes-general-theory-at-80>

Sondaż: Ponad połowa Polaków negatywnie ocenia sprawę "Willa plus", „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/polityka/art37941681-sondaz-ponad-polowa-polakow-negatywnie-ocenia-sprawe-willa-plus>

Solow R., The Future of Work: Why wages Aren't Keeping Up?, „Pacific Standard”, 11th August 2015, <https://psmag.com/economics/the-future-of-work-why-wages-arent-keeping-up>

Stankiewicz A., Jak Polska Fundacja Narodowa wyrzuca miliony dolarów w błoto, Onet.pl, 17.09.2019 <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/jak-polska-fundacja-narodowa-wyrzuca-miliony-dolarow-w-amerykanske-blotolkydkqx>

Szułdrzyński K., Komorowska K., Fiedorzuk M. i in., Wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych spółek giełdowych za 2020 r. Raport zawierający analizę wynagrodzeń w oparciu o WIG20, mWIG40 i sWIG80, PwC 2021 [https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/raport\\_wynagrodzenia-czlonkow-zarzadow-i-rad-nadzorczych-spolek-gieldowych-za-2020r.pdf](https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/raport_wynagrodzenia-czlonkow-zarzadow-i-rad-nadzorczych-spolek-gieldowych-za-2020r.pdf)

Tokarz D., Teraz K... my w wykonaniu ludowców, „Puls Biznesu”, 24.09.2012 [http://www.pb.pl/2670392,16090,teraz-k-my-w-wykonaniu-ludowcow?utm\\_source=bankier.pl&utm\\_medium=content&utm\\_campaign=article](http://www.pb.pl/2670392,16090,teraz-k-my-w-wykonaniu-ludowcow?utm_source=bankier.pl&utm_medium=content&utm_campaign=article)

Tokarz D., Lista 1000? PiS chowa głowę w piasek, „Puls Biznesu”, 17.01.2017 <https://www.pb.pl/lista-1000-pis-chowa-glowe-w-piasek-852442>

Tokarz D., Lista wstydu Platformy Obywatelskiej, „Puls Biznesu”, 4.11.2012 <https://www.pb.pl/lista-wstydu-platformy-obywatelskiej-691425>

Uhlig D., Kopec J., Korzeniowska K. i in., Partia i Spółki. Sieci powiązań polityków prawicy w państwowych spółkach, biqdata.wyborcza.pl, 27.09.2021 <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,27618985,partia-i-spolki-sieci-powiazan-politykow-prawicy-w-panstwowych.html>

URE, Rynek hurtowy 2020, ure.gov.pl, 27.07.2021 <https://www.ure.gov.pl/pl/paliwa-gazowe/charakterystyka-rynku/9662,2020.html>

URE, Rynek hurtowy 2021, ure.gov.pl, 9.06.2022 <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/charakterystyka-rynku/10372,2021.html>

Wydarzenia TV Puls – pierwsze wydanie!, Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=DhDsS4BzcqE>

Wykaz spółek z udziałem Skarbu Państwa, [https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/38935/table?page=1&per\\_page=20&q=&sort=](https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/38935/table?page=1&per_page=20&q=&sort=)

Wyszyńska M., "W Sieci" rozlicza "Wprost" z reklam ze spółek skarbu państwa, Press.pl, 25.02.2014 <https://www.press.pl/tresc/34566,w-sieci-rozlicza-wprost-z-reklam-ze-spolek-skarbu-panstwa>

## Akty prawne:



Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 września 1997 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których skarb państwa jest jedynym akcjonariuszem oraz wynagrodzeń członków rad nadzorczych tych spółek, Dz. U. nr 110, poz. 718.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych, Dz. U. nr 55, poz. 476.

Ustawa prawo bankowe z dnia 27 sierpnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 140, poz. 939.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn.), Dz. U. z 2016 r., poz. 981 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 1981 nr 24, poz. 122.

Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Dz. U. 2022 poz. 2698.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. 2016, poz. 2259.

Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. 2005 nr 132, poz. 1108.

Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422), Dz. U. L 124 z 20.5.2003.

Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, Dz. Urz. MSP, nr 2, poz. 4, z późn. zm.

Zarządzenie Ministra Przekształceń Własnościowych nr 7/91 z dnia 17 maja 1991 r.

Zarządzenie Nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”.

Zarządzenie nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2009 r. w sprawie zasad prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.