

Sopot, 25 wrzesień 2023 r.

dr hab. Henryk Woźniak,
emerytowany profesor UG
b. pracownik w Katedrze Logistyki
i Katedrze Bankowości i Finansów UG

RECENZJA
rozprawy doktorskiej
mgr Dominika Aziewicz
zatytułowanej

**POLITYKA WŁAŚCICIELSKA PAŃSTWA POLSKIEGO W
OBSZARZE PRZEDSIĘBIORSTW PO 1989 ROKU**

Praca doktorska wykonana pod kierunkiem
dr hab. Krzysztofa Dobrowolskiego, prof. UG

Uwagi wstępne

Ocenę pracy doktorskiej **Pana mgr Dominika Aziewicz** wykonano na podstawie pisma Przewodniczącego Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego, **Pana dr hab. Przemysława Borkowskiego, prof. UG**, z dnia 13 lipca 2023 roku, znak E001/6110/67/2023, który zwrócił się z prośbą o przyjęcie prze mnie obowiązków recenzenta tej pracy. Praca została zakwalifikowana do dziedziny nauk ekonomicznych.

Recenzja została przygotowana w oparciu o postanowienia art. 11-15 **Ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1789 z późn.zm.)**, a przede wszystkim z uwzględnieniem treści art. 13 ust. 1 zawierającego wymóg, by rozprawa doktorska stanowiła **oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz dowodziła, że jej autor wykazuje się ogólną wiedzą teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej i posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.**

Na zawartość merytoryczną recenzji pracy doktorskiej **Pana Dominika Aziewicz** składają się:



- 1) *opinia dotycząca trafności wyboru problematyki badawczej, stopnia oryginalności podjętego problemu badawczego a także naukowego charakteru dysertacji,*
- 2) *ocena sformułowania i realizacji celów badawczych, hipotez i doboru metod badawczych,*
- 3) *ocena struktury pracy i jej wartości merytorycznej,*
- 4) *opinia na temat wiedzy teoretycznej doktoranta w dyscyplinie naukowej, którą zajmował się w dysertacji,*
- 5) *szczegółowe uwagi i spostrzeżenia odnośnie do treści i redakcji pracy,*
- 6) *podsumowanie i konkluzja.*

1. Opinia dotycząca trafności wyboru problematyki badawczej, stopnia oryginalności podjętego problemu badawczego a także naukowego charakteru dysertacji

Tematyka i zakres badań podjętych przez **Pana mgr Dominika Aziewicza** jest aktualna, ma również istotny walor poznawczy, co wynika z niżej przedstawionych argumentów i merytorycznego uzasadnienia.

Przekształcenia własnościowe stanowiły jeden z najważniejszych elementów transformacji polskiej gospodarki. Pomimo przeprowadzonej w Polsce prywatyzacji, wiele przedsiębiorstw pozostało pod kontrolą właścicielską Skarbu Państwa. Podmioty znajdujące się w domenie państwowej działają w wielu przypadkach w sektorach strategicznych i w istotny sposób wpływają na gospodarkę. **Z tego względu polityka właścicielska państwa stanowi ważną część polityki gospodarczej. Oddziałuje również na sferę makroekonomiczną.**

Trzydzieści lat polskiej transformacji w sferze własnościowej oznaczało sukcesywne redukcje zakresu domeny państwowej. Tym procesom towarzyszył wzrost efektywności i racjonalizacji działalności gospodarczej. W okresie rządów prawicowej koalicji powtarzane były jednak argumenty o potrzebie „repolonizacji” niektórych przedsiębiorstw. Przekładały się one na realne próby nacjonalizacji podmiotów prywatnych, które wcześniej były sprywatyzowane. PKP Energetyka jest przykładem tego rodzaju działań o charakterze czysto politycznym. Dokonywana była jednocześnie konsolidacja spółek o charakterze strategicznym, ograniczająca niezbędne procesy konkurencji. Monopolizacja sektora energetycznego oznacza w praktyce cały bagaż negatywnych skutków dla konsumentów i podmiotów



gospodarczych. Widoczna stała się nie tyle nowa filozofia zarządzania firmami z udziałem Skarbu Państwa, ile naganne, ciągłe praktyki finansowej eksploatacji wielu spółek. Dotyczyło to również przedmiotu działalności i strategii ich rozwoju. Najczęściej wiązało się to z uszczerbkiem dla interesów akcjonariuszy mniejszościowych w tej grupie korporacji.

Ta diametralna zmiana niesie za sobą konsekwencje dla przyszłości polskiej gospodarki i grozi zahamowaniem rynkowej dynamiki rozwoju i nadążania za gospodarką wielu krajów Europy Zachodniej.

Trafność wyboru prezentowanej problematyki w sposób syntetyczny można uzasadnić w następujący sposób;

- Tematyka związana z polityką właścicielską, a szerzej z funkcjonowaniem przedsiębiorstw Skarbu Państwa, ma bardzo duże znaczenie dla gospodarki, często z uwagi na ich strategiczne znaczenie, najczęściej niedoceniana lub pomijana w analizach.
- W literaturze naukowej temat polityki właścicielskiej i funkcjonowania przedsiębiorstw Skarbu Państwa znajduje się poza głównym nurtem zainteresowań większości współczesnych ekonomistów. Szczególnie wśród publikacji dostępnych w języku polskim jest to temat zgłębiany jedynie przez wąską grupę ekspertów i pasjonatów.
- Znaczenie marginalne ma śledzenie i szczegółowa analiza zachodzących przemian w polityce właścicielskiej w dłuższym okresie czasu, szczególnie ich realizacja przez różne grupy polityczne. Sam ten fakt stanowi silny bodziec do podjęcia badań w tym właśnie obszarze.
- Szczegółowej analizie wymagają działania właścicielskie SP skutkujące negatywnymi efektami rynkowymi jak również negatywnymi wynikami dla akcjonariuszy mniejszościowych w kluczowych spółkach. Ta grupa działań wpływa również na strategie rozwojowe tej grupy firm.
- Podjęty przez Doktoranta problem badawczy wydaje się być pozornie łatwy, jednak „merytoryczny klimat” wokół tych zagadnień, stanowiący mieszaninę haseł politycznych, teorii i dogmatów gospodarczych nie ułatwia racjonalnego podejścia do tej złożonej problematyki.

Trafność doboru tematu rozprawy i użyteczność prezentowanych w niej badań nie budzą zatem wątpliwości.

2. Ocena sformułowania i realizacji celów badawczych, hipotez i doboru metod badawczych

Autor poprawnie formułuje wprost cel główny pracy, z istotnym zadaniem poznawczym, tj. charakterystyka prowadzonej w Polsce polityki właścicielskiej, postrzeganej jako suma dwóch składowych. Pierwszą z nich jest polityka przekształceń własnościowych, w ramach której zawierają się działania związane z prywatyzacją i nacjonalizacją przedsiębiorstw. Drugą z nich jest polityka nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami z udziałem Skarbu Państwa.

Autor dysertacji skupił się na realizacji następujących celów:

1. *Charakterystyka prowadzonej w Polsce polityki właścicielskiej,*
2. *Porównanie narzędzi polityki właścicielskiej stosowanych w Polsce z wzorcami światowymi,*
3. *Ocena zmian jakie zachodziły w polityce właścicielskiej po 1989 roku,*
4. *Wykorzystanie narzędzi prezentowanych przez Nową Ekonomią Instytucjonalną do badania zagadnień związanych z polityką właścicielską.*

Z punktu widzenia oceny metodyki pracy naukowej, istotnym - obok sformułowania celu badawczego - jest także prawidłowość postawionych hipotez badawczych, jak również sposób i zakres ich weryfikacji przez wykorzystanie odpowiednich metod.

Autor w sposób jednoznaczny sformułował hipotezę główną przedłożonej dysertacji. Brzmi ona następująco;

W badanym okresie nie wypracowano polityki właścicielskiej, w ramach której polityka nadzoru właścicielskiego i polityka przekształceń własnościowych stanowiłyby spójną całość.

Istotnym uzupełnieniem hipotezy głównej są następujące **hipotezy pomocnicze:**

- H1: Z biegiem czasu nadzór właścicielski ulegał coraz większemu upolitycznieniu.*
- H2: Nie wypracowano modelu polityki nadzoru właścicielskiego sprzyjającego wykorzystaniu ekonomicznego potencjału przedsiębiorstw Skarbu Państwa.*
- H3: W różnych okresach stosunek do własności państwowej w gospodarce ulegał zmianie, co wpływało na znaczenie przekształceń własnościowych w polityce właścicielskiej.*
- H4: W nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa w Polsce dominują **instytucje wyzyskujące,***
- H5: W trakcie transformacji gospodarczej w polityce przekształceń własnościowych dominowały instytucje włączające.*

Do weryfikacji hipotez wykorzystano krytyczną analizę źródeł wtórnych, w tym: literatury, dokumentów, aktów prawnych i danych statystycznych. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą systemów nadzoru właścicielskiego funkcjonujących w różnych krajach i przedstawiono studia przypadków różnych metod prywatyzacji stosowanych w Polsce. Wykorzystano również metody opisu i interpretacji graficznej.

Konfrontując zatem przyjęty cel badawczy, postawione hipotezy z przedmiotem i zawartością poszczególnych rozdziałów stwierdzić należy, że sposób sformułowania problemu badawczego dał podstawę do poprawnego ujęcia i osiągnięcia pożądanego rozwiązania.

3. Ocena struktury pracy i jej wartości merytorycznej

Rozprawa składa się ze streszczenia, wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia, obejmujących łącznie **170 stron tekstu**.. Bibliografia liczy **155** pozycji oraz 16 źródeł internetowych. Spis rysunków liczy **58** pozycji, **dokumenty i raporty 42** pozycje, **akty prawne 17** pozycji, **źródła internetowe 44** pozycje, **spis tabel – 23** pozycje i **spis rysunków. 33** pozycje.

Rozdział pierwszy zawiera teorię dotyczącą polityki właścicielskiej państwa. Przedstawiono różne definicje pojęcia „polityki właścicielskiej” oraz relacje pomiędzy pojęciami takimi jak „nadzór właścicielski”, „prywatyzacja” i „polityka właścicielska”, w zależności od konkretnej definicji. Wybrano podejście zgodnie z którym polityka właścicielska składa się z **dwóch filarów**, którymi są **polityka przekształceń własnościowych i polityka nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa**. Doktorant przyjął w dysertacji podejście P. Kozarzewskiego z 2019 roku jako najbardziej zasadne rozumienie „polityki właścicielskiej”. W takim ujęciu pierwszym filarem polityki właścicielskiej jest polityka przekształceń własnościowych. Może ona polegać na prywatyzacji lub nacjonalizacji.

W rozdziale scharakteryzowano ponadto przedmiot polityki właścicielskiej i zawężono rozważania do przedsiębiorstw Skarbu Państwa. Przedstawiono różne formy, jakie przyjmują te przedsiębiorstwa w prawie polskim. Podkreślono, że przy bardzo rozdrobnionym akcjonariacie Skarb Państwa może kontrolować spółkę nawet wtedy, kiedy nie posiada większościowego pakietu akcji, ale dzięki ich uprzywilejowaniu co do głosu ma większość na walnych zgromadzeniach



akcjonariuszy. Przykładowo w PKN Orlen S.A. Skarb Państwa posiadał do niedawna jedynie 27,52% akcji i utrzymywał kontrolę korporacyjną.

Ta część dysertacji pokazała wyczerpująco „scenę teatru”, jaki stanowią ramy regulacyjne i rynkowe związane z oddziaływaniem Skarbu Państwa na część gospodarki w ujęciu instytucjonalnym i politycznym. Przedstawienie skali zjawiska w ujęciu podmiotowym, możliwych modeli rozwiązań i prezentacja wzorców państw rozwiniętych w zakresie formułowania celów polityki nadzoru właścicielskiego stanowią dobry zestaw potrzebnych informacji na tym etapie pracy. Ewolucja celów nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa, pokazana w rozdziale pierwszym, jest dobrym materiałem wyjściowym do dalszych rozważań.

Rozdział drugi zawiera omówienie ewolucji polityki właścicielskiej w Polsce po 1989

roku. Przedstawiono funkcjonujące w literaturze periodyzacje polityki właścicielskiej państwa oraz jej składowych. Zaproponowano nową periodyzację i przedstawiono kolejne jej etapy. Opisano politykę prywatyzacyjną w czasie transformacji gospodarczej. Przedstawiono najważniejsze założenia ustaw prywatyzacyjnych z 1990 i 1996 roku, różnice między nimi i przebieg procesu przekształceń własnościowych w ich reżimie. Opisano zmiany w postrzeganiu nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa na przestrzeni lat i próby stworzenia spójnego systemu nadzoru właścicielskiego. Przedstawiono najważniejsze założenia ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym i zmiany w polityce właścicielskiej jakie miały miejsce po jej wprowadzeniu.

Trzeci rozdział poświęcono teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej (NEI). Według jej założeń instytucje pełnią kluczową rolę w badaniu prawidłowości związanych z funkcjonowaniem gospodarki oraz przebiegiem procesów gospodarczych oraz ich konsekwencji ekonomicznych i społecznych. Wskazano na różnice pomiędzy NEI i ekonomią neoklasyczną w zakresie założeń i postrzegania człowieka jako jednostki podejmującej decyzje ekonomiczne.

Instytucje pełnią kluczową rolę w badaniu prawidłowości związanych z funkcjonowaniem gospodarki oraz przebiegiem procesów gospodarczych oraz ich konsekwencji ekonomicznych i społecznych. Szczególną uwagę w rozdziale trzecim poświęcono więc pojęciu instytucji. Wskazano na istotny charakter podziału instytucji **na formalne i nieformalne** oraz **włączające i wyzyskujące**, co jest istotne z punktu widzenia analizowanej problematyki w dysertacji. Wyjaśniono różnicę

pomiędzy instytucjami i organizacjami. Wskazano na istotność zmienności instytucji w czasie.

Po części wprowadzającej przedstawiono najważniejsze teorie wchodzące w skład NEI, czyli **teorię kosztów transakcyjnych, teorię kontraktów, teorię agencji** oraz **teorię praw własności, które następnie zostały wykorzystane w kolejnych partiach pracy.**

Czwarty rozdział poświęcono wykorzystaniu instrumentów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej dla potrzeb wyjaśnienia zjawisk związanych z polityką nadzoru właścicielskiego. Zdefiniowano **instytucje nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa**, dzieląc je na **instytucje formalne** i **nieformalne**. Następnie opisano, jakie transakcje odbywają się z udziałem przedsiębiorstw znajdujących się w domenie państwa. Opisano również koszty transakcyjne związane z obecnością przedsiębiorstw Skarbu Państwa. Rozważono problem agencji w zależności od realizowanego modelu nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. Na koniec opisano **system nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa z perspektywy teorii praw własności.**

Piąty rozdział dotyczy również wykorzystania instrumentów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, ale tym razem do wyjaśnienia zjawisk związanych z polityką przekształceń własnościowych. Wykorzystano model instytucji żeby zobrazować kierunek polskiej transformacji po 1989 roku. Następnie opisano instytucje towarzyszące przekształceniom własnościowym w Polsce. Następnie przedstawiono procesy prywatyzacji i nacjonalizacji jako transakcje, z którymi związane jest ponoszenie określonych rodzajów kosztów transakcyjnych. Wykorzystano teorię agencji, żeby opisać procesy zachodzące w przedsiębiorstwach, które nie zostały w pełni sprywatyzowane i zachodzą w nich konflikty z pozostałymi akcjonariuszami. Na koniec omówiono transfer praw własności, który ma miejsce w różnych formach przekształceń własnościowych.

4. Opinia na temat wiedzy teoretycznej doktoranta w dyscyplinie naukowej, którą zajmował się w dysertacji

Pan **mgr Dominik Aziewicz** wykazał się dobrą znajomością wiedzy teoretycznej, zarówno w bezpośrednim obszarze Jego zainteresowań naukowych dotyczących szerokiego spektrum zmian własnościowych w gospodarce Polski oraz nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa nad częścią przedsiębiorstw. Oczywiście jest zatem

Jego znajomość instrumentów i celów polityki gospodarczej. Znajomość nowych nurtów w badaniach ekonomicznych, w tym przypadku teorii Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, okazała się natomiast bardzo przydatna dla potrzeb analizy procesów prywatyzacji, nacjonalizacji i nadzoru właścicielskiego w warunkach polskich..

5. Szczegółowe uwagi i spostrzeżenia odnośnie do treści i redakcji pracy

Generalna, pozytywna uwaga sprowadza się do stwierdzenia, że Autor udowodnił aplikacyjną przydatność narzędzi i pojęć wypracowanych przez Nową Teorię Ekonomii Instytucjonalnej, wykorzystując je do opisu procesów prywatyzacyjnych w gospodarce polskiej oraz do procesów związanych ze sprawowaniem przez Skarb Państwa nadzoru właścicielskiego.. Atutem opracowania jest też swojego rodzaju syntetyczna prezentacja procesów przekształceń własnościowych w Polsce i jej ogólnych skutków.

W efekcie badania potwierdzono, że z upływem czasu nadzór właścicielski ulegał coraz większemu upolitycznieniu. Nie wypracowano modelu polityki nadzoru właścicielskiego sprzyjającego wykorzystaniu ekonomicznego potencjału przedsiębiorstw Skarbu Państwa. Autor wykazał, że w różnych okresach stosunek do własności państwowej w gospodarce ulegał zmianie, co wpływało na znaczenie przekształceń własnościowych w polityce właścicielskiej.

W efekcie badań potwierdzono również, że w nadzorze właścielskim Skarbu Państwa w Polsce dominują **instytucje wyzyskujące**. Jednocześnie potwierdzono, że w trakcie transformacji gospodarczej w polityce przekształceń własnościowych dominowały instytucje włączające.

Można pokusić się też o kilka uwag o charakterze krytycznym, czy dyskusyjnym I tak;

- Jeżeli dominują instytucje wyzyskujące, to Autor powinien pokazać przykłady ich negatywnego oddziaływania na rozwój wybranych przedsiębiorstw w ich perspektywie strategicznej. Np. doświadczenia recenzenta wskazują na fakt wieloletniego drenażu zysku spółek z udziałem Skarbu Państwa na rzecz „dziurawego” budżetu państwa, co w sposób oczywisty powodowało wzrost kosztów pozyskania kapitału na konieczne wielomiliardowe inwestycje, szczególnie spółek z sektora energetycznego. Znana była działalność komisji



dywidendowych w ministerstwach, którym stawiano zadania pozyskania konkretnych kwot do budżetu..

- Znane są również przypadki przygotowania poselskich projektów ustaw, które (z nikim niekonsultowane) doprowadziły do marnotrawienia setek milionów zaangażowanego kapitału na inwestycje zaangażowane przez podległe Skarbowi Państwa firmy. Dobrym przykładem jest tutaj tzw. „ustawa wiatrakowa”.
- Problemem, który Autor pominął, jest kondycja spółek giełdowych z grupy podległej Skarbowi Państwa, szczególnie relacje ich wartości księgowej i giełdowej wyceny rynkowej. Istotną pozycję mają tutaj banki, stanowiące filar systemu finansowego gospodarki. Takie przykładowe dane mogą dostarczać ciekawych wniosków. **Ten problem stawiam Doktorantowi w formie pytania w czasie obrony dysertacji.**
- Doktorant co prawda poruszył problem naruszania interesów akcjonariuszy mniejszościowych, ale problem jest na tyle poważny, że można go było nieco szerzej rozwinąć.

Generalnie problemy poruszane w recenzowanej pracy zostały przedstawione w sposób rzeczowy i merytorycznie przejrzysty. Cele, przedmiot i podmiot badania zdeterminowały treść i objętość pracy (łącznie **170 stron** tekstu).

W pracy występują drobne uchybienia redakcyjne, językowe i interpunkcyjne, które w ocenie Recenzenta są na tyle mało istotne i przypadkowe, że nie mogą wpłynąć na ocenę całej pracy.

6. Podsumowanie i konkluzja

Doktorant zweryfikował pozytywnie hipotezę główną i hipotezy pomocnicze. Hipoteza główna brzmiała: „***W badanym okresie nie wypracowano polityki właścicielskiej, w której ramach polityka nadzoru właścicielskiego i polityka przekształceń własnościowych stanowiłyby spójną całość***”.

Od początku transformacji, brakowało równowagi pomiędzy dwoma filarami polityki właścicielskiej. Na początku Skarb Państwa, koncentrował się na procesie przekształceń własnościowych, ignorując potrzebę tworzenia systemu nadzoru właścicielskiego. Na początku lat dwutysięcznych, kiedy zainteresowanie nadzorem właścicielskim wzrosło, prywatyzacja straciła na znaczeniu systemowym, ważniejsze stało się pozyskanie dochodów do budżetu państwa. Ostatecznie po światowym



kryzysie finansowym prywatyzacja spowolniła, a w 2016 roku całkowicie się zakończyła.

Zgodnie z analizą Autora w Polsce nie udało się wprowadzić sprawnego systemu nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. W efekcie, pomimo wprowadzenia włączających instytucji na początku transformacji, takich jak podporządkowanie spółek Skarbu Państwa regułom Kodeksu Handlowego i zagwarantowanie obecności reprezentantów pracowników w organach spółki, dominowały instytucje wyzyskujące. Liczne nieprawidłowości w sposobie sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwami Skarbu Państwa doprowadziły do utrwalenia nieformalnych instytucji nadzoru właścicielskiego. Ich funkcjonowanie wspiera grupy interesu kosztem całej gospodarki.

W świetle przedstawionych rozważań **praca mgr Dominika Aziewiczza odpowiada standardom i wymogom dysertacji naukowej.**

Rozprawa – moim zdaniem – spełnia warunki określone w Ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym. W związku z tym opowiadam się za skierowaniem recenzowanej pracy do dalszego postępowania kwalifikacyjnego.

Sopot, 25 wrzesień 2023 r.

Henryk Woźniak

