

GOSPODARCZY GABINET CIENI



Warszawa, 15 kwietnia 2021 r.

RAPORT: MAJĄTEK SKARBU PAŃSTWA



DR GRAŻYNA MAGDZIAK

minister ds. majątku Skarbu Państwa Gospodarczego Gabinetu Cieni BCC

Ekspert z zakresu zagadnień prywatyzacyjnych, analizy finansowej przedsiębiorstw, rynku kapitałowego i restrukturyzacji. Doradca parlamentarny i doradca ekonomiczny wielu firm. Od 20 lat prezes jednej z najlepszych firm doradczych – BAA Polska. Stały członek Rady Dialogu Społecznego z ramienia przedsiębiorców. Jedną z założycielek BCC, członek Rady Organizatorów oraz Konwentu BCC.

☎ 22 562 33 43 ✉ grazyna.magdziak@bcc.org.pl

REKOMENDACJE DLA RZĄDU

1)

Na początku bieżącego roku Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii zaprezentowało koncepcję realizacji projektu nazwanego „Nowa Polityka Przemysłowa”. Jest to program mający zapewnić Polsce odporność na wstrząsy gospodarcze i wesprzeć budowę pozycji konkurencyjnej krajowych przedsiębiorstw. Realizacja programu nastąpi poprzez zdefiniowanie problemów i barier rozwojowych poszczególnych branż przemysłowych, a następnie stworzenie odpowiednich instrumentów legislacyjnych, które pozwolą przełamać te bariery i rozwiązać problemy ograniczające wzrost firm. Dotyczyć to będzie przede wszystkim kluczowych obszarów gospodarki. Uwzględniając, że zgodnie z obecną koncepcją rozwoju Polski w tych kluczowych segmentach podstawowe znaczenie mają mieć spółki należące do Skarbu Państwa lub z dominującym udziałem własności państwowej, oznacza to iż jedną z głównych przesłanek uzyskania pozytywnych wyników wdrażania Nowej Polityki Przemysłowej będzie umiejscowienie w koncepcji tego projektu roli spółek państwowych. Działania rynkowe tych spółek wyznaczać będą bowiem popyt i podaż dla większości branżowych firm prywatnych.

Rekomendujemy zatem by, w ślad za założeniami tego programu, organa korporacyjne najważniejszych, komercyjnych podmiotów państwowych opracowały strategię działania odpowiadającą pięciu głównym celom Nowej Polityki Przemysłowej i by możliwie najszybciej te nowe kierunki rozwoju firm państwowych stały się znane współpracującym z nimi firmom prywatnym.

Jest to ważne zadanie na najbliższe miesiące dla instytucji centralnych, które nadzorują funkcjonowanie państwowego segmentu gospodarki.

2)

W ostatnich pięciu latach istotnie zwiększa się w gospodarce sektor państwowy. Wiele spółek prywatnych wystawionych na sprzedaż, lub popadłych w kłopoty finansowe, przejmowanych jest przez podmioty państwowe. Mimo to, nie ma jasno sprecyzowanej koncepcji w jakich branżach lub segmentach działalności komercyjnej państwo chce być obecne, w jakiej skali i dlaczego.

Wyjątkiem jest obszar mediów, ale to wynika z przesłanek politycznych, a nie gospodarczych. W pozostałych sferach, przejmowanie przedsiębiorstw prywatnych robi wrażenie poczynań chaotycznych, często nieprzemyślanych lub nieracjonalnych nawet w perspektywie długookresowej. Jest to postępowanie bardzo kosztowne z punktu widzenia budżetu państwa, bo niezależnie od kwot wydanych na kupno takich

przedsiębiorstw, w większości przypadków, potrzebne jest ich dokapitalizowanie dla potrzeb inwestycyjnych lub podtrzymania ich płynności finansowej. Sprawność zarządzania majątkiem państwowym jest natomiast w Polsce niska i dotychczas z tak wydatkowanych kwot rzadko uzyskiwano zwrot kapitału.

Już kilkakrotnie ministrowie Gabinetu Cieni BCC zwracali uwagę na nieefektywność takiego postępowania i konieczność znacznie bardziej rozważnego podejmowania przez państwo decyzji o przejmowaniu podmiotów komercyjnych. W obecnej sytuacji gospodarczej, tj. w warunkach ogromnego i rosnącego deficytu budżetowego oraz niepewności co do czasu trwania pandemii, rekomendacja ta staje się wyjątkowo istotna. **Rząd nie może w dalszym ciągu pozwalać sobie na przedsięwzięcia zwiększające udział państwa w gospodarce, a zasadne jest nawet przeanalizowanie w jakich obszarach udział ten należałoby zmniejszyć, pozostawiając w swoim władaniu i wspierając tylko spółki o charakterze newralgicznym.**

3)

Pandemia COVID-19 w sposób znaczący zmieniła obraz działalności w wielu branżach gospodarki. Modyfikacjom ulegały scenariusze i zasady współpracy operacyjnej firm, łańcuchy dostaw materiałów i surowców oraz formy świadczenia przez pracowników obowiązków zawodowych. Analitycy uważają, że ten wymuszony przez COVID-19 styl funkcjonowania przedsiębiorstw przekształci się w nowy sposób prowadzenia działalności gospodarczej i będzie już mieć trwały charakter. Potwierdzają to wprowadzane przez firmy nowe strategie rozwoju, ukierunkowane na bardziej aktywne pozyskiwanie regionalnych partnerów biznesowych, rozszerzanie źródeł dostaw, ograniczanie przestrzeni biurowych oraz zwiększanie cyfryzacji i informatyzacji prac.

Działania takie podejmowane są stopniowo przez działające w Polsce podmioty zagraniczne oraz krajowe firmy prywatne, które z wyprzedzeniem chcą dostosować się do przyszłych warunków rynkowych.

Państwowy sektor gospodarki w nielicznych przypadkach uruchamia takie kroki i przystosowuje swoje strategie rozwoju do tego zmienionego otoczenia z trzech powodów: Po pierwsze, decyzje korporacyjne w spółkach państwowych zapadają w bardzo zbiurokratyzowanej i długotrwałej procedurze, zwłaszcza decyzje dotyczące strategii. Po drugie, modyfikacje sposobu finansowania operacyjnego wymagają dodatkowych środków finansowych, których te podmioty nie mają ponieważ są nieefektywne, a jeśli mają to zmuszane są – w zastępstwie rządu – przeznaczać je na wydatki związane z pandemią lub na doraźne cele polityczne. Po trzecie, kwalifikacje większości kadr zarządzających w spółkach Skarbu Państwa są mierne i menadżerowie ci nie potrafią lub nie widzą potrzeby wprowadzania zmian w dotychczasowym działaniu. W konsekwencji, po wygaśnięciu pandemii obniży się konkurencyjność firm państwowych na rynku krajowym i zagranicznym.

Proponujemy zatem, aby instytucje, które w imieniu Skarbu Państwa sprawują nadzór nad spółkami, motywowały rady nadzorcze i zarządy tych spółek do opracowywania nowych strategii działania, adekwatnych do zmienionego pandemią rynku.

PODSUMOWANIE DOTYCHCZASOWYCH DZIAŁAŃ RZĄDU

Pozytywy:

W zasobach Skarbu Państwa znajdują się podmioty o bardzo różnorodnym profilu działalności oraz w odmiennym stopniu uzależnione od państwa, ponieważ wielkości pakietów akcji/udziałów należących do państwa są w ich strukturze własnościowej bardzo niejednolite. Utrudnia to systemowe zarządzanie majątkiem państwowym.

Mimo trwającego kryzysu, podejmowane są działania mające uporządkować ten stan. Polegają one na kumulowaniu nadzoru nad podmiotami działającymi w zbliżonym lub tożsamym obszarze biznesowym w jednej instytucji lub spółce. Tak postępowano między innymi z podmiotami z branży opakowaniowej, hotelarskiej, stoczniowej, nieruchomościowej, rolno-spożywczej czy też z PKS-ami.

Dzięki temu jednostka odpowiadająca za funkcjonowanie określonej grupy firm jest w stanie opracować całościową wizję ich działania w branży, zdecydować o ewentualnym ich łączeniu lub podziale oraz zidentyfikować obszary synergii. Postępowanie takie uważamy za właściwe i pożyteczne z punktu widzenia minimalizacji strat oraz długookresowych korzyści Skarbu Państwa.

Zagrożenia:

1)

Program wsparcia gospodarek – członków UE, dotkniętych przez wystąpienie pandemii, przewiduje możliwość uzyskania przez Polskę w latach 2022 – 2023 dotacji w wysokości 23,1 mld euro, a także niskooprocentowanych pożyczek w kwocie 34,2 mld euro. Uzyskanie tych środków warunkowane jest przygotowaniem Krajowego Planu Odbudowy (KPO) zawierającego wykaz przedsięwzięć, które pomogą gospodarce przywrócić trend wzrostowy sprzed kryzysu wywołanego COVID-19.

Od połowy 2020 r. Polska opracowuje taką listę inwestycji. Niestety, w wykazie tym, przygotowanym przez instytucje rządowe i tylko deklaratorywnie konsultowanym z przedsiębiorcami i partnerami społecznymi, znalazł się, wprost lub w ukrytej formie, cały szereg dużych i kosztownych projektów, które nie odpowiadają kryterium oraz rekomendacjom określonym przez Komisję Europejską. Są one kontynuacją politycznych planów inwestycyjnych rządu sprzed pandemii.

Już w chwili ich ówczesnej prezentacji budziły one szereg wątpliwości odnośnie celowości ekonomicznej. Obecnie zaś, w warunkach zmienionych przez COVID-19 okoliczności rynkowych, stały się jeszcze bardziej kontrowersyjne. Zachodzi zatem uzasadniona obawa, że nie uzyskają one akceptacji unijnej, a jeśli nawet uda się część z nich zrealizować, Polska zmarnuje duże pieniądze mogące się przysłużyć rzeczywiście potrzebnym przedsięwzięciom rozwojowym. Sztandarowym przykładem takiego kwestionowanego projektu jest budowa Centralnego Portu Lotniczego, jednak w wykazie inwestycji KPO jest jeszcze wiele innych, równie wątpliwych.

Biorąc pod uwagę konieczność dokonania istotnej, uwarunkowanej nowymi wymogami rynkowymi transformacji gospodarki krajowej, uważamy ujęcie w wykazie KPO tego typu projektów za istotną ułomność działań rządu.

2)

Kryzys gospodarczy wywołany przez COVID-19 i wynikające z niego problemy wielu przedsiębiorstw, spowodowały duże zwiększenie wydatków budżetowych związanych z udzielaną firmom pomocą finansową oraz z kosztami walki z pandemią. Dla sprostania tym nieplanowanym wydatkom rząd wykorzystuje środki finansowe znajdujące się w dyspozycji spółek podległych Skarbowi Państwa, w postaci mniej lub bardziej formalnych zaleceń wydawanych zarządom tych firm przez ich rady nadzorcze. Postępowanie takie, z uwagi na konieczność szybszego działania w warunkach pandemii, może być w części zrozumiałe, ale tylko przy założeniu, iż środki wydane przez spółki państwowe na cele łagodzenia wpływu COVID-19 na gospodarkę zostaną im potem zwrócone, a tak się nie dzieje. Walka z pandemią jest natomiast obowiązkiem rządu i włączenie do tej walki komercyjnych firm państwowych stanowi zagrożenie dla ich pozycji konkurencyjnej na rynku branżowym (firmy prywatne posiadane, wolne środki pieniężne wykorzystują tylko do wspierania własnych potrzeb). Poza tym, udziałowcami/ akcjonariuszami wielu spółek państwowych są osoby i podmioty prywatne, które w takiej sytuacji zmuszane są ponosić koszty walki z pandemią niejako w zastępstwie rządu.

3)

Bardzo wiele spółek znajdujących się we władaniu Skarbu Państwa znajdowało się w trudnej sytuacji ekonomicznej jeszcze przed pojawieniem się COVID-19. Obecnie, pandemia pogorszyła jeszcze ich problemy finansowe. Spadły ich obroty, odbiorcy nie realizują w terminie płatności, opóźnione są dostawy materiałów, surowców, a także usług, część pracowników jest chorych, pozostaje w kwarantannie lub opiekuje się dziećmi, nie ma środków na niezbędne inwestycje. W tych nadzwyczajnie kryzysowych sytuacjach niezbędne są kompetentne i szybko podejmowane decyzje. Niestety, szanse na takie szybkie działania są w spółkach państwowych bardzo ograniczone.

Ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym, a także szereg regulacji szczegółowych tworzonych przez asekuracyjnie zachowujące się rady nadzorcze tych spółek, wymuszają biurokratyczne i sformalizowane, a więc opóźnione procedowanie decyzji. Skutkuje to pogłębieniem trudności firm państwowych. Firmy prywatne są w stanie reagować w takich kryzysowych okolicznościach bardzo szybko, co daje im dodatkową przewagę konkurencyjną. Rekomendujemy, aby wobec zaistniałej sytuacji okresowo chociaż uprościć procedury podejmowania w spółkach państwowych ważnych decyzji operacyjnych.

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński

rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC

tel. 602 571 395

e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Gospodarczy Gabinet Cieni Business Centre Club to think tank powołany w kwietniu 2012 r., aby wspierać działania prorozwojowe władz publicznych, monitorować prace resortów kluczowych dla przedsiębiorczości, rekomendować zmiany sprzyjające rozwojowi kraju, wzrostowi gospodarcemu i konkurencyjności polskich firm. W skład GGC BCC wchodzi wybitni gospodarczy fachowcy, z których wielu piastowało w przeszłości funkcje publiczne [lista poniżej]. Więcej informacji: <http://www.bcc.org.pl/Gospodarczy-Gabinet-Cieni.4241.0.html>