



Institute of Economic Research Working Papers

No. 72/2015

**Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla
bezpieczeństwa państwa**

Remigiusz Lewandowski

The paper submitted to

**VIIIth INTERNATIONAL CONFERENCE ON APPLIED
ECONOMICS
CONTEMPORARY ISSUES IN ECONOMY
under the title
MARKET OR GOVERNMENT?**

Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch
in Toruń

18-19 June 18-19, 2015, Toruń, Poland

Toruń, Poland 2015

© Copyright: Creative Commons Attribution 3.0 License

Remigiusz Lewandowski
rlewandowski@umk.pl
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania UMK w Toruniu

Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa

Klasyfikacja JEL: F52, H13, H56.

Słowa kluczowe: sektory strategiczne, bezpieczeństwo państwa

Abstrakt: Celem pracy jest właściwe zdefiniowanie sektorów gospodarki o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i ocena stosowanych przez państwo instrumentów ochrony przedmiotowego bezpieczeństwa. W artykule zdefiniowano kryteria, na podstawie których wyodrębniono sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, tj. wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną; wydobywanie, przesył, dystrybucję i magazynowanie paliw gazowych; wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych; telekomunikację; bankowość; produkcję dokumentów (w tym związanych z nimi systemów IT) i banknotów oraz przemysł zbrojeniowy. Artykuł prowadzi do konkluzji, że pomimo strategicznego znaczenia tych sektorów dla bezpieczeństwa państwa oraz udziału Skarbu Państwa w spółkach reprezentujących te sektory, brakuje spójnych i kompleksowych uregulowań prawnych, które chroniłyby interes bezpieczeństwa państwa związany z częścią gospodarki narodowej reprezentowanej przez wskazane sektory i spółki. W pracy wykorzystano metodykę opartą o analizę instrumentów stosowanych przez państwo w zakresie kontroli nad wybranymi dziedzinami gospodarki oraz analizę sektorów gospodarczych w zakresie koncentracji, wpływu na bezpieczeństwo państwa oraz integracji z innymi sektorami.

Economic sectors of strategic importance for the state security

JEL Classification: F52, H13, H56.

Keywords: sektory strategiczne, bezpieczeństwo państwa

Abstract: The purpose of the paper is to properly define economic sectors of strategic importance for the state security and to evaluate tools which protect this security and are used by the state. The paper also defines the criteria which helped to identify sectors which have strategic importance for the state security, i.e. production and supply of electric energy; extraction and supply of natural gas; extraction, distribution and storage of liquid propellants, telecommunications,

banking industry; banknotes and documents' production (together with related IT solutions) and military industry. The article leads to the conclusion that these sectors are strategically important for the state security and the State Treasury has shares in companies representing the sectors. However, there is still a lack of coherent and complete legal regulations that would protect the state's security interest related to the part of the economy represented by the analyzed sectors and companies. The paper's methodology is based on two analyses; the former focusing on instruments which are applied by the state in order to control certain fields of the economy and the latter investigating economic sectors in terms of concentration, impact on the state security and integration with other sectors.

Wstęp

Jednym z istotnych elementów dyskusji naukowej na temat roli państwa w gospodarce jest kwestia jego aktywności jako akcjonariusza (właściciela) określonych podmiotów gospodarczych. W literaturze przedmiotu widoczne są dwa nurty analizy aktywności państwa jako akcjonariusza. Pierwszy z nich oscyluje wokół zarządzania strategicznego, a drugi zaś obejmuje kwestie ekonomii politycznej. Nurty te reprezentują różne podejście do przesłanek bezpośredniej aktywności gospodarczej państwa oraz konkurencyjności gospodarki. W tym kontekście badania w zakresie zarządzania strategicznego koncentrują się na samym przedsiębiorstwie (oraz rynku, na którym działa) i jego szczególnych cechach jako czynnikach warunkujących przewagę konkurencyjną, takich jak np. dostępne zasoby, pozycja firmy, atrakcyjność rynku, obrane kierunki strategiczne czy realizowane strategie (np. Barney, Zajac, 1994, s. 5-9; O'Sullivan, 2000, s. 393-416). Z kolei badania obejmujące zagadnienia ekonomii politycznej uwypuklają rolę aparatu państwa w procesie budowy przewag konkurencyjnych na poziomie kraju, branż i poszczególnych przedsiębiorstw (np. Hall, Soskice, 2001, s. 1-68). Szczególnie bogate pole badań empirycznych w tym obszarze tworzone jest przez studia przypadku obejmujące tzw. tygrysy azjatyckie, tj. Japonię, Koreę Południową i Tajwan, a także Chiny (np. Mathews, 2002, s. 633-652; Amsden, 2001). Badania te skupiają się przede wszystkim na zjawisku szybkiego wzrostu gospodarczego, industrializacji opartej o tzw. wysokie technologie, a także na przyczynach kryzysu azjatyckiego i jego konsekwencjach w odniesieniu do polityki gospodarczej prowadzonej przez rządy tych państw. Niewątpliwie istotnym czynnikiem dynamicznego rozwoju gospodarczego omawianej grupy krajów było zaangażowanie państwa w gospodarkę. Przykładowo, w odniesieniu do Japonii zasadnym był termin określający – do lat 90. XX wieku – system gospodarczy tego państwa jako „kierowana gospodarka rynkowa typu keynesowskiego” (Samaryna, 2010, s. 48¹). Stopień zaangażowania państwa w politykę gospodarczą ewoluował w

czasie, co szczególnie widoczne było bezpośrednio po kryzysie azjatyckim. Niemniej jednak stałym motywem polityki gospodarczej była koncentracja państwa na innowacjach i wsparcie państwa w tworzeniu innowacyjnego przemysłu. Tego rodzaju aktywność nie była (i nie jest) zresztą wyłączną domeną państw azjatyckich. Analiza powstania takich przedsiębiorstw jak Airbus/EADS czy Embraer potwierdza bezpośredni udział państwa (także w charakterze akcjonariusza) w tworzeniu branż innowacyjnych i wspieraniu warunków do nich powstawania także w Europie Zachodniej czy w Ameryce Południowej. Ponadto, jak wskazuje Olszewski (2012, s. 551), „analiza przeprowadzonych prywatyzacji w Irlandii od 1991 r. skłoniła niektórych ekspertów, zajmujących się efektami zarządzania spółkami przed i po prywatyzacji, do postawienia tezy o konieczności zachowania państwowej kontroli przedsiębiorstw w sektorach strategicznych”.

Badania naukowe podejmujące omawianą tematykę koncentrowały się przede wszystkim właśnie na aspekcie innowacji lub – szerzej – na aspekcie przewagi konkurencyjnej w ujęciu międzynarodowym i branżach strategicznych dla rozwoju gospodarczego badanych państw. Przykładem w tym przypadku może być podjęte zarówno przez badaczy jak i polityków zagadnienie narodowych czempionów gospodarczych (Lewandowski, 2014a, s. 767-783).

Stosunkowo rzadko zaś w literaturze przedmiotu podejmowane jest zagadnienie aktywności państwa w branżach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego. Tymczasem bezpieczeństwo narodowe należy uznać za jeden ze strategicznych celów państwa. Jak wskazuje Kitler (2011, s. 27), stanowi ono „wartość nadrzędną pośród innych celów państwa (narodowych) i jednocześnie przesądza o pomyślności w ich realizacji”. Niniejszy artykuł stanowi zatem próbę uzupełnienia istniejącej luki w literaturze przedmiotu poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania o definicję branż strategicznych dla bezpieczeństwa państwa oraz wskazania ich funkcji na przykładzie sektora produkcji dokumentów publicznych oraz środków płatniczych.

Metodologia

Celem badawczym niniejszej pracy jest właściwe zdefiniowanie sektorów gospodarki o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i ocena stosowanych przez państwo instrumentów ochrony przedmiotowego bezpieczeństwa. Realizując tak postawiony cel badawczy wykorzystano metodykę obejmującą:

- 1) analizę aktów prawnych, w szczególności dotyczących instrumentów stosowanych przez państwo w zakresie kontroli nad wybranymi dziedzinami gospodarki,
- 2) analizę sektorów gospodarczych w zakresie: ich koncentracji, wpływu na bezpieczeństwo państwa oraz integracji z innymi sektorami.

Przy analizie sektorów gospodarczych zdefiniowano dwa podstawowe kryteria uznawalności poszczególnych sektorów za „strategiczne dla bezpieczeństwa państwa”, tj.:

- 1) prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa lub
- 2) wysoki poziom integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub podstawowymi potrzebami żywymi obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim stopniu koncentracji tego sektora.

Badając poziom koncentracji korzystano z powszechnie stosowanych miar koncentracji, takich jak indeks Herfindahla-Hirschmana (HHI) oraz wskaźnik koncentracji (CR(N)). We wszystkich aspektach poruszanych zagadnień posłkowano się ponadto analizą literatury przedmiotu.

Narzędzia regulacyjne

Państwo dysponuje określonymi narzędziami pozwalającymi na bezpośrednie oddziaływanie na przedsiębiorstwa, których działalność – z różnych powodów – pozostaje dlań istotna. Tego rodzaju kontrola państwa nad wybranymi przedsiębiorstwami jest bezdyskusyjna i stanowi składową systemu bezpieczeństwa narodowego¹. Typowe narzędzia w tym zakresie obejmują:

- 1) udział państwa w akcjonariacie spółek (pośredni lub bezpośredni),
- 2) tzw. złota akcja (złote weto) lub szczególne uprawnienia Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do czynności prawnych określonych spółek,
- 3) szczególne przepisy nakładające na określonych przedsiębiorców zadania związane z bezpieczeństwem państwa,
- 4) przepisy regulujące działalność określonych sektorów gospodarki,

¹Przykładowo, „konieczne jest zachowanie kontroli przez państwo nad kluczową infrastrukturą sektora paliwowo-energetycznego oraz rozszerzenie kontroli i nadzoru nad bogactwem zasobów geologicznych państwa”, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014 r., s. 55.

- 5) przepisy dotyczące zamówień publicznych,
- 6) przepisy prawa w zakresie kontroli zagranicznych inwestycji kapitałowych.

Udział państwa w akcjonariacie spółek

Pierwszym, najsilniejszym narzędziem oddziaływania państwa nad przedsiębiorstwami o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa jest wykonywanie uprawnień właścicielskich przez państwo względem tych podmiotów. Tego rodzaju aktywność gospodarcza państwa nie neguje zasad związanych z gospodarką rynkową i rolą w niej sektora prywatnego. Zaangażowanie kapitałowe państwa ma swoje źródło przede wszystkim w:

- 1) bieżącej polityce gospodarczej prowadzonej przez Ministra Skarbu Państwa oraz innych właściwych ministrów w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa,
- 2) aktach prawnych regulujących zaangażowanie Skarbu Państwa w wybranych przedsiębiorstwach lub sektorach²,
- 3) aktach prawnych ograniczających prywatyzację³,
- 4) politykach i strategiach rozwojowych⁴.

Bezpośredni nadzór właścicielski obejmujący pełną lub częściową kontrolę kapitałową określonych spółek przez Skarb Państwa jest z całą pewnością najskuteczniejszym narzędziem zapewniającym ochronę

² Np. zgodnie z art. 9k ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 Nr 54 poz. 348, z późn. zm.) operator systemu przesyłowego działa w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

³ Prywatyzacja podmiotów uwzględnionych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa z dnia 22 października 2010 r. (Dz.U. Nr 212, poz. 1387 z późn. zm.) wymaga – na podstawie art. 1a ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.) – zgody Rady Ministrów.

⁴ Według danych z 2010 r. w Polsce obowiązują 42 polityki lub strategie rozwoju, spośród których 14 odnosi się do konkretnych sektorów gospodarki, m.in. sektora finansowego, przemysłu obronnego, transportu, przemysłu stoczniowego, sektora energetycznego (w tym: w zakresie energetyki odnawialnej, przemysłu naftowego, przemysłu gazu ziemnego, górnictwa węgla kamiennego); *Plan uporządkowania strategii rozwoju* – tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10 marca 2010 r. reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r.,

http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznzych/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznzych.aspx

kluczowych interesów bezpieczeństwa państwa związanych z działalnością tych spółek. Jak wskazuje praktyka i literatura przedmiotu, jeśli zaangażowanie kapitałowe państwa jest odpowiednio zawężone do podmiotów faktycznie tego wymagających, nie tylko nie generuje to niekorzystnych efektów ekonomicznych, ale tworzy dodatkową wartość dla akcjonariusza – Skarbu Państwa (Lewandowski, 2014a, s. 770-782); Zahariadis, 1998, s. 460). Udział państwa w akcjonariacie tworzy dlań możliwości realizacji jego interesów poprzez siłę głosów w organach kontrolowanych spółek.

Ponadto, w pewnych przypadkach w statutach spółek zapewnione są szczególne uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa jako akcjonariusza. W niektórych bowiem spółkach, takich jak np. Grupa Azoty czy PGE, statut ogranicza siłę głosów innych niż Skarb Państwa akcjonariuszy na walnym zgromadzeniu. W Grupie Azoty ograniczenie to wynosi 20%, a w PGE 10%. Tego rodzaju zapisy pozwalają chronić te spółki przed wrogimi przejęciami.

Szczególne uprawnienia Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do czynności prawnych określonych spółek

W praktyce gospodarczej, na rynkach kapitałowych dość często używane jest pojęcie złotej akcji lub złotego weta. Nie jest to pojęcie normatywne w polskim systemie prawa. W literaturze przedmiotu najczęściej pod pojęciem złotej akcji rozumie się akcje, które dają jej posiadaczowi szczególne (specjalne) uprawnienia (Dziawgo, 2007, s. 100), szersze jednak od uprawnień zdefiniowanych przez przepisy Kodeksu spółek handlowych dotyczące uprzywilejowania (co do głosu, dywidendy i podziału majątku w przypadku likwidacji). Wskazane szersze, dodatkowe uprawnienia związane ze złotą akcją mogą dotyczyć dwóch obszarów (Knurowska, 2000, s. 74):

- 1) możliwości sprzeciwu wobec określonych uchwał walnego zgromadzenia, bez względu na liczbę głosów związanych z omawianą złotą akcją,
- 2) zagwarantowania określonego poziomu dywidendy dla posiadacza złotej akcji, bez względu na wypracowany przez spółkę wynik finansowy w danym roku obrotowym.

Na gruncie polskiego prawa brak jest tak sformułowanych uprawnień właścicielskich, w tym również odnoszących się do Skarbu Państwa jako akcjonariusza. Zostały one zlikwidowane wraz z uchynieniem w 2010 r. ustawy 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 publicznego⁵. Tym niemniej pewne analogiczne uprawnienia Skarbu Państwa zostały zawarte w ustawie z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych⁶. Uprawnienia te stanowią drugą grupę narzędzi sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwami przez państwo. Ustawa ta dotyczy spółek działających we wskazanych wyżej sektorach energetycznych i paliwowo-gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (IK). Omawiane uprawnienia dotyczą więc nie tylko spółek z udziałem Skarbu Państwa, ale również spółek z sektora prywatnego. Ustawa daje ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa prerogatywę wyrażenia sprzeciwu wobec podjętej przez:

- 1) zarząd spółki uchwały (lub innej czynności prawnej), której przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia wchodzącego w skład infrastruktury krytycznej, stanowiącej rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności IK;
- 2) organy spółki uchwały dotyczącej m.in. rozporządzania jej mieniem i jego eksploatacji, przedmiotu działalności spółki oraz jej siedziby, jeżeli wykonanie takiej uchwały stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności IK.

Sprzeciw jest wyrażany w formie decyzji administracyjnej, a czynności prawne organów spółki, których sprzeciw dotyczy nie podlegają wykonaniu i nie wywołują skutków prawnych. Organom spółki przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub złożenie skargi do właściwego sądu administracyjnego. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa siłą oddziaływania omawianej prerogatywy ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na działalność przedsiębiorców należy uznać za umiarkowaną. Po pierwsze, wynika to z ograniczenia podmiotowego spółek, których prerogatywa dotyczy, tj. reprezentujących jedynie sektor energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Po drugie, wynika to z wąskiego zakresu przedmiotowego prerogatywy ograniczającej się jedynie do czynności prawnych spółek dotyczących zagrożeń dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności IK.

⁵ Dz.U z 2005 r. Nr 132 poz. 1108 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 65, poz. 404.

Pominięty jest zatem szereg innych czynności prawnych nie związanych z IK, a mających istotne znaczenia dla bezpieczeństwa państwa, jak choćby polityka handlowa odnosząca się do dostawców nośników energii⁷ lub polityka inwestycyjna dotycząca nowej (nie istniejącej) infrastruktury⁸.

Szczególne przepisy nakładające na określonych przedsiębiorców zadania związane z bezpieczeństwem państwa

Obok przedstawionej powyżej instytucji sprzeciwu ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa funkcjonują przepisy prawa nakładające na określonych przedsiębiorców zadania związane z bezpieczeństwem państwa. Stanowią one trzecią grupę oddziaływania państwa na wybrane przedsiębiorstwa. Zadania te obejmują m.in.:

- 1) obowiązek ochrony obiektów, instalacji lub urządzeń IK przez ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych (na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹),
- 2) mobilizację gospodarki, militaryzację, planowanie operacyjne, szkolenia obronne oraz zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza (na podstawie art. 2 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców¹⁰).

Przedsiębiorstwa wchodzące w skład podmiotów, będących właścicielami lub posiadaczami samoistnymi i zależnymi IK, wyszczególnione są w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK. Wykaz jest niejawnym (art. 5b ust. 7 pkt 1). Z kolei wykaz przedsiębiorców realizujących zadania związane z obronnością zawarty jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Jak wynika to z przytoczonych zadań nakładanych na przedsiębiorców, ich zakres obejmuje jedynie ochronę IK oraz zadania związane z obronnością i bezpieczeństwem militarnym.

Przepisy regulujące działalność określonych sektorów gospodarki

⁷ Dotyczy to np. dywersyfikacji dostaw gazu oraz ropy naftowej.

⁸ Patrz np. sprawa budowy bloku energetycznego w Elektrowni Opole przez PGE SA w 2013 r.

⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

Kolejna, czwartą grupę narzędzi oddziaływania państwa na określone przedsiębiorstwa, których działalność pozostaje istotna dla interesów państwa, tworzona jest przez przepisy regulujące działalność wybranych sektorów gospodarki. Regulacyjna funkcja państwa dotyczy wielu sektorów. Teoria regulacji ekonomicznej, oparta o koncepcję interesu publicznego, zakłada, że rynek bywa niesprawny i sam z siebie nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów w gospodarce (Nagaj, 2012). Zatem państwo, maksymalizując dobrobyt społeczny decyduje się na regulację, aby zminimalizować niesprawności i ich negatywny wpływ na gospodarkę. Korekta alokacji zasobów, realizowana poprzez regulację, obejmuje również minimalizację ryzyka naruszenia bezpieczeństwa państwa w obszarze kształtowanym przez działalność gospodarczą. Kluczowe obszary regulacji państwa obejmują:

- 1) poziom cen,
- 2) jakość,
- 3) warunki świadczenia usług (w tym czasowe ograniczenia w sprzedaży¹¹),
- 4) reglamentacja działalności gospodarczej (koncesjonowanie) (Kahn, 1998).

Do najbardziej jaskrawych przykładów sektorów gospodarki poddanych regulacji państwa należą te, dla których utworzono odrębne instytucje odpowiedzialne za regulację, tj. sektory należące do rynku finansowego (Komisja Nadzoru Finansowego), telekomunikacyjnego (Urząd Komunikacji Elektronicznej) oraz rynku energetycznego (Urząd Regulacji Energetyki). Dodatkowo, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów odpowiada za zachowanie odpowiedniej struktury rynku. Ponadto, w odniesieniu do wybranych rynków ich regulacja odbywa się także na poziomie instytucji UE. Szczególnie regulowanym rynkiem jest rolnictwo, poddane zasadom Wspólnej Polityki Rolnej i szczegółowym przepisom UE oraz krajowym. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że powyżej przedstawiono jedynie przykłady rynków poddanych regulacji państwa. Zakres regulacji państwa w wymiarze branżowym jest bowiem bardzo szeroki, różna jest natomiast intensywność samej regulacji. W krajowym prawodawstwie funkcjonuje ponad 20 ustaw, uznających dane działalności za działalność regulowaną i szczegółowo normujących zasady ich podejmowania oraz wykonywania (Łagowska, 2012, s. 145).

¹¹ Przykładowo, Prawo energetyczne (art. 11) dopuszcza czasowe ograniczenia w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego RP.

Spośród instrumentów regulacji państwa na szczególne znaczenie – z punktu widzenia bezpieczeństwa – zasługuje reglamentacja działalności gospodarczej. Za jej jedną z najistotniejszych przesłanek uznaje się bezpieczeństwo państwa, w tym ochronę interesów obywateli oraz ochronę interesów gospodarczych państwa (Kosikowski, 2007, s. 187). Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie gospodarczej¹² w art. 46 ust. 1 enumeratywnie wskazuje 8 obszarów działalności gospodarczej wymagające uzyskania koncesji, tj. działalności:

- 1) poszukiwania, rozpoznawania złóż węglowodorów oraz kopalni stałych objętych własnością górniczą, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopalni ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 2) wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- 3) wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią;
- 4) przesyłania dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania;
- 5) ochrony osób i mienia;
- 6) rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprowadzane naziemnie, satelitarne lub w sieciach kablowych;
- 7) przewozów lotniczych;
- 8) prowadzenia kasyna gry.

Przepisy Prawa zamówień publicznych

Ostatnią z prezentowanych grup narzędzi oddziaływania państwa na wybrane przedsiębiorstwa lub sektory gospodarki jest ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³. Państwo zachowuje dla siebie prerogatywy w zakresie szczególnego trybu udzielania zamówień, tj. z wyłączeniem Prawa zamówień publicznych. Ustawy nie stosuje się m.in. do zamówień związanych z bezpieczeństwem państwa, a w szczególności m.in. do:

¹² Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2004 r. Nr 212, poz. 1387 z późn. zm.

- 1) zamówień Narodowego Banku Polskiego obejmujących znaki pieniężne,
- 2) zamówień, którym nadano klauzulę „tajne” lub „ściśle tajne” lub jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochrona bezpieczeństwa publicznego,
- 3) zamówień dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, jeżeli wymaga tego podstawowy interes bezpieczeństwa państwa, a udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy nie wpłynie negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych,
- 4) zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, w przypadku których stosowanie przepisów ustawy zobowiązywałoby zamawiającego do przekazania informacji, których ujawnienie jest sprzeczne z podstawowymi interesami bezpieczeństwa państwa,
- 5) zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa udzielanych do celów działalności wywiadowczej.

Zagwarantowana w ramach powyższych wyłączeń swoboda państwa w zakresie wyboru dostawcy pozwala na ochronę interesów państwa związanych z bezpieczeństwem. W szczególności pozwala ona zachowanie poufności informacji na temat tego, co jest przedmiotem wydatków państwa w obszarze bezpieczeństwa, a także zapewnia możliwie dużą stałość dostaw oraz realizuje interes gospodarczy państwa (Flak, 2014, s. 47-48).

Przepisy prawa w zakresie kontroli kapitałowych inwestycji zagranicznych

Wiele państwa stara się znaleźć kompromis pomiędzy akceptacją procesów prywatyzacyjnych i swobodą przepływu kapitału a potrzebą kontroli i ewentualnego ograniczania zagranicznych inwestycji kapitałowych w sektorach strategicznych z uwagi na bezpieczeństwo państwa. Przykładem mogą być rozwiązania francuskie, gdzie na mocy dekretu¹⁴ wskazano te sektory, które należy chronić przed przejęciem przez przedsiębiorstwa zagraniczne. Sektory poddane przedmiotowej regulacji obejmują m.in.: prowadzenie działalności produktów i usług o podwójnym zastosowaniu: cywilnym i militarnym, w zakresie kryptologii, produkcji oraz handlu bronią i amunicją, w zakresie oceny i certyfikacji bezpieczeństwa produktów i systemów sektora ICT, systemów ochrony

¹⁴ Décret No 2005-1739.

informacji sektora przedsiębiorstw związanych kontraktem z jednostkami publicznymi lub prywatnymi zajmującymi się zarządzaniem IK, a także działalność podmiotów gospodarczych, których działalność wiąże się z ochroną tajemnicy państwowej (Olszewski, 2012, s. 548-549). Podobne przepisy funkcjonują także we Włoszech. Tego rodzaju obostrzenia wydają się być naturalne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego. Przejęcie kontroli kapitałowej nad przedsiębiorstwem należącym do sektora strategicznego dla bezpieczeństwa państwa przez akcjonariuszy zagranicznych nie dających rękojmi właściwego nadzoru właścicielskiego, tj. zapewnienia niezakłóconej działalności przejętego przedsiębiorstwa, rodzi bowiem realne ryzyka dla państwa. W skrajnych przecież przypadkach może bowiem chodzić o przejęcia, których celem jest wyeliminowanie przejętego (krajowego) podmiotu z rynku i uzależnienie krajowej gospodarki od zagranicznych podmiotów związanych z omawianym przejęciem bądź też nawet doprowadzenie do paraliżu krajowej gospodarki.

Z ciekawym przypadkiem dotyczącym próby wejścia zagranicznego inwestora do akcjonariatu polskiej spółki o strategicznym znaczeniu dla gospodarki i dokonania wrogiego przejęcia były kilkuletnie starania rosyjskiej spółki Acron na rzecz przejęcia kontroli nad notowaną na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie Grupie Azoty¹⁵.

Obecnie brak jest szczególnych przepisów prawa ograniczających zagraniczne inwestycje kapitałowe w Polsce ze względów bezpieczeństwa państwa. Między innymi wspomniany przypadek próby wrogiego przejęcia Grupy Azoty stał się impulsem do prac rządowych nad przepisami, które mają stanowić dodatkowe narzędzie w ochronie strategicznych branż przed zagranicznymi akcjonariuszami stwarzającymi zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Obecnie więc w Ministerstwie Skarbu Państwa przygotowany jest projekt ustawy, która ma dać ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa uprawnienie wydawania zgody na zakup, sprzedaż lub objęcie akcji nowej emisji w spółkach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Sudak, 2015, s. 16). Ustawa ma dotyczyć zarówno spółek z udziałem Skarbu Państwa, jak i prywatnych.

Jak wynika to powyższej analizy przepisów prawa oraz realizowanej strategii właścicielskiej państwa (lub raczej realizowanych strategii właścicielskich państwa), obecnie brak jest w Polsce holistycznej perspektywy na przedsiębiorstwa i sektory posiadające strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, wyznaczającej ich rolę i zadania w państwa oraz stabilizującej ich pozycję w gospodarce i tworzące optymalne

¹⁵ <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onegoie/rzad-vs-acron-trwa-walka-o-grupe-azoty/p4793> [dostęp: 03-03-2015].

warunki rozwoju. Co więcej, nie istnieje nawet wykaz tego rodzaju przedsiębiorstw, nawet w odniesieniu do podmiotów z udziałem Skarbu Państwa. Wydaje się, że fragmentaryczna percepcja znaczenia strategicznych sektorów i przedsiębiorstw dla bezpieczeństwa państwa i wynikająca z niej atomizacja w tym zakresie ograniczająca punkt widzenia do funkcji i zadań związanych z:

- 1) bezpieczeństwem militarnym,
- 2) bezpieczeństwem energetycznym,
- 3) ochroną IK,

- pozostaje niewystarczająca dla zapewnienia właściwej ochrony bezpieczeństwa i właściwego wykorzystania narodowego potencjału gospodarczego dla ochrony bezpieczeństwa państwa. Co prawda tę zauważalną lukę stara się wypełnić Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, w ramach której omówiono pewne postulowane działania gospodarcze w sferze bezpieczeństwa, lecz ujęta w tym dokumencie refleksja strategiczna nie wyczerpuje zagadnienia. Stąd też proponuje się wyodrębnienie branż strategicznych dla bezpieczeństwa państwa i opracowanie dla nich jasnej wizji ich roli oraz rozwoju. Niniejszy artykuł stanowi pierwszy krok w tym procesie.

Kryteria klasyfikacyjne

Powyżej przedstawiono instrumentarium, jakim dysponuje aparat państwowy w zakresie oddziaływania na przedsiębiorstwa lub sektory gospodarcze, których działalność pozostaje istotna dla bezpieczeństwa państwa. Przepisy prawa regulujące to zagadnienie nie wskazują jednak jednoznacznie ani sektorów ani przedsiębiorstw, które pełnią strategiczną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa. Brak jest także sprecyzowanych w przepisach prawa kryteriów umożliwiających taką klasyfikację. Tymczasem wydaje się to być konieczne w celu umożliwienia kompleksowego zarządzania podmiotami gospodarczymi o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa, przy równoczesnym wykorzystaniu pełnego spektrum narzędzi, jakimi dysponuje państwo.

Przedstawione w pierwszej części niniejszego artykułu narzędzia pozostające w dyspozycji państwa pozwalają na wyodrębnienie następujących kategorii przedsiębiorstw istotnych dla bezpieczeństwa państwa, lecz o różnym nań wpływie:

- 1) przedsiębiorstwa państwowe oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (22 podmioty),
- 2) przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (177 podmiotów),
- 3) operatorzy IK (wykaz niejawni).

Powyższe kategorie opracowano na podstawie różnych kryteriów i pełnią one zasadniczo odmienne funkcje w systemie bezpieczeństwa państwa. Jak wcześniej wspomniano, żaden z aktów prawa i żaden dokument rządowy nie definiuje podmiotów gospodarczych, które mają strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Pod pojęciem „przedsiębiorstwa o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa” rozumiem taki podmiot gospodarczy, którego zakłócenie działalności znacząco naruszy bezpieczeństwo państwa. Przyjmuję przy tym definicję bezpieczeństwa państwa w wąskim rozumieniu, tj. jako stanu porządku prawnego i ładu wewnętrznego odnoszącego się do zachowania terytorium państwa, przetrwania narodu i zachowania suwerennej władzy (Kitler, 2011, s. 29). Zakłócenie działalności w szczególności dotyczy ciągłości dostaw, jakości wytwarzanych produktów lub świadczonych usług oraz poufności prowadzonej działalności, o ile poufność taka jest konieczna z uwagi na bezpieczeństwo państwa.

Opracowanie wykazu takich przedsiębiorstw wymaga zdefiniowania precyzyjnych kryteriów klasyfikacyjnych, które pozwolą na wyodrębnienie sektorów gospodarki mających strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, a następnie – w ramach analizy sektorów – pozwolą na wyodrębnienie pojedynczych podmiotów. Proponuje się przyjęcie następujących kryteriów:

- 1) prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa lub
- 2) wysoki poziom integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub podstawowymi potrzebami życiowymi obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim stopniu koncentracji tego sektora.

Pierwsze kryterium wydaje się być oczywiste. Obejmuje ono te sektory, które bezpośrednio realizują cele związane z bezpieczeństwem państwa (w wąskim rozumieniu) i bezpośrednio wypełniają potrzeby państwa w tym zakresie. Działalność gospodarcza bezpośrednio zaspokajające potrzeby państwa związane z jego bezpieczeństwem obejmuje w takim przypadku:

- 1) przemysł zbrojeniowy,
- 2) produkcję znaków pieniężnych (głównie banknotów¹⁶),
- 3) produkcję dokumentów identyfikacyjnych oraz dokumentów poświadczających określone uprawnienia ich posiadaczy.

¹⁶ 97% wartości gotówki w obiegu stanowią banknoty.

Spośród podmiotów gospodarczych znajdujących się pod właściwską kontrolą Skarbu Państwa wskazać należy dwa przedsiębiorstwa spełniające powyższe kryteria: Polską Grupę Zbrojeniową S.A. (wraz ze spółkami zależnymi) realizującą działalność gospodarczą w zakresie pkt 1) oraz Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. (PWPW S.A.) realizującą działalność w zakresie pkt 2) i 3). Zapewnienie sprawnego i nowoczesnego przemysłu zbrojeniowego w kraju jest niezbędne dla utrzymania ciągłości dostaw amunicji i uzbrojenia w przypadku nagłego zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Z kolei utrzymanie ciągłości działania państwa, w tym w szczególności ładu wewnętrznego i administracji państwem oraz jego strukturami, wymaga zapewnienia sprawnego funkcjonowania sfery identyfikacji obywateli i ich uprawnień na podstawie dokumentów i związanych z nimi systemów teleinformatycznych. Z kolei pieniądź, a w szczególności banknot, jest kategorią produktową znajdującą się w powszechnym obrocie, równocześnie stanowiącą podstawę wymiany gospodarczej (środek wymiany) niezbędnej dla zachowania ładu wewnętrznego.

Drugie kryterium stanowi koniunkcję dwóch czynników: stopnia integracji z innymi sektorami gospodarki oraz stopnia koncentracji analizowanego sektora. Stopień integracji określonego sektora gospodarki z innymi sektorami (lub integracji z podstawowymi potrzebami ludności) informuje, na ile zakłócenie jego funkcjonowania może wpłynąć na działalność pozostałych sektorów (lub przeżycie ludności). Zatem, im wyższy poziom integracji, tym większe znaczenie danego sektora dla bezpieczeństwa państwa. Stopień integracji nie może być jednak traktowany jako wyłączny wyznacznik wpływu na bezpieczeństwo państwa. Równocześnie bowiem należy wziąć pod uwagę podatność danego sektora na zakłócenia w jego funkcjonowaniu, a w szczególności podatność na przerwy w dostawach produktów lub usług. Podatność tę można mierzyć przy pomocy stopnia koncentracji sektora. Im wyższy poziom koncentracji, tym większe ryzyko zakłócenia funkcjonowania. Z kolei w przypadku sektorów o niskiej koncentracji zakłócenie funkcjonowania nawet dużej liczby przedsiębiorstw, ale o niskim udziale w rynku, nie wpłynie – z punktu widzenia całej gospodarki (a w szczególności zintegrowanych sektorów lub ludności, której potrzeby zaspokajane są przez te przedsiębiorstwa) – na istotne osłabienie bezpieczeństwa państwa.

Sektory gospodarcze o wysokim stopniu integracji z innymi sektorami oraz o wysokim stopniu koncentracji

Na potrzeby niniejszej pracy stopień integracji omawianych sektorów został oszacowany indywidualnie przez autora. Podejście to wynika z braku dostępnych narzędzi klasyfikacyjnych w tym zakresie. Warto jednak tę klasyfikację zobiektywizować przy pomocy odpowiedniego narzędzia badawczego. Stanowiąc to może przedmiot interesujących prac badawczych. Z kolei poziom koncentracji analizowanych sektorów zidentyfikowano przy użyciu dostępnych wyników badań w tej dziedzinie, w szczególności posiłkując się następującymi miarami koncentracji: indeksem Herfindahla-Hirschmana (HHI) oraz wskaźnikiem koncentracji (CR(N)). W tabeli 1 przedstawiono zestawienie prezentujące ocenę stopnia integracji oraz stopnia koncentracji. Zastosowano przy tym trzy oceny: niską, średnią i wysoką. Przy formułowaniu analizowanych sektorów gospodarczych posłużono się Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) traktując sektor jako „grupę” w rozumieniu PKD. W koniecznych przypadkach, gdy zakres grupy był zbyt szeroki, jej zakres zmodyfikowano, tworząc sektor nie występujący w klasyfikacji PKD¹⁷.

Tabela 1. Sektory gospodarcze o wysokim stopniu integracji z innymi sektorami (lub integracji z podstawowymi potrzebami ludności) wraz z ich poziomem koncentracji i spółkami z udziałem Skarbu Państwa

L.p.	Sektor	Poziom integracji	Poziom koncentracji	Spółki z udziałem Skarbu Państwa
1	Produkcja rolnicza	wysoki	niski	-
2	Wydobycie węgla kamiennego	średni	wysoki	Kompania Węglowa, Jastrzębska Spółka Węglowa, Katowicki Holding Węglowy
3	Przemysł spożywczy	wysoki	niski	-
4	Dostawy wody	wysoki	niski	-
5	Ochrona zdrowia	wysoki	niski	-
6	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną	wysoki	wysoki	PGE, Tauron, Energa, Enea, PSE
7	Wydobycie, przesył, dystrybucja i	wysoki	wysoki	PGNiG, Gaz-System

¹⁷ Dotyczy to np. działalności przemysłowej w zakresie wytwarzania dokumentów i banknotów, którą zgodnie z PKD należałoby zaklasyfikować do grup: „18.1 Drukowanie i działalność usługowa związana z poligrafią” oraz „62.0 Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana”.

	magazynowanie paliw gazowych			
8	Wytwarzanie, przesył, dystrybucja i magazynowanie paliw płynnych	wysoki	wysoki	Orlen, Lotos, PERN
9	Przemysł chemiczny	wysoki	średni	Grupa Azoty
10	Transport drogowy	wysoki	niski	-
11	Telekomunikacja	wysoki	wysoki	-
12	Działalność bankowa	wysoki	wysoki	PKO BP, BGK
13	Produkcja dokumentów i banknotów	wysoki	wysoki	PWPW

Zródło: opracowanie własne

Jak wynika z powyższego zestawienia, w Polsce mamy do czynienia z 6 sektorami, które są silnie zintegrowane z innymi sektorami gospodarki, a równocześnie charakteryzują się wysoką koncentracją. Sektory te, to:

- 1) wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną;
- 2) wydobywanie, przesył, dystrybucja i magazynowanie paliw gazowych;
- 3) wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych;
- 4) telekomunikacja;
- 5) działalność bankowa,
- 6) produkcja dokumentów i banknotów.

Działanie całej gospodarki oraz zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności zależy od sektora energii elektrycznej. Dotyczy to trzech obszarów: wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii. Te 3 obszary są wysokoskoncentrowane. Wskaźnik koncentracji CR(3) dla rynku wytwarzania energii elektrycznej wynosi 63%, a trzy największe podmioty na tym rynku, to: PGE (39%), Tauron (14%) oraz EDF (10%)¹⁸. Przesył energii elektrycznej (bez dystrybucji) jest zmonopolizowany przez jednego operatora, tj. PSE. Zgodnie z art. 9c ust. 2 Prawa energetycznego, jednym z podstawowych zadań operatora jest dbałość o bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej.

¹⁸ Dane za 2013 r.; <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/charakterystyka-rynku/5785.2013.html>; [dostęp: 03-03-2015].

Z kolei wskaźnik koncentracji CR(3) dla rynku dystrybucji energii elektrycznej wynosi 82%, w tym Tauron: 40%, PGE: 26% i Energa: 16%¹⁹.

Wydobycie i magazynowanie paliw gazowych, a także dystrybucja tego paliwa jest praktycznie zmonopolizowane przez PGNiG, którego udział w tym rynku wynosi 97%²⁰. Ten sektor gospodarczy także pozostaje kluczowy dla funkcjonowania gospodarki i zaspokajania podstawowych potrzeb ludności. Z kolei Gaz-System jest wyłącznym operatorem systemu przesyłowego gazu ziemnego w Polsce.

Wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych to sektory energetyki również kluczowe dla funkcjonowania gospodarki. W podsektorze dystrybucji hurtowej dwie największe firmy, tj. Orlen oraz Lotos kontrolują 75% rynku²¹. W podsektorze rafinacji ropy naftowej obie firmy kontrolują w pełni krajowy rynek, w tym Orlen w 62%, a Lotos w 38%²². Za przesył i magazynowanie ropy naftowej odpowiada w Polsce PERN „Przyjaźń”.

Sektor telekomunikacji rozpatrywany jest na potrzeby niniejszego artykułu w ramach podsektorów operatorów Internetu, telefonii mobilnej, telefonii stacjonarnej oraz światłowodowych sieci szkieletowych. Możliwości w zakresie przesyłu informacji przy pomocy sieci telekomunikacyjnej są niezbędne dla funkcjonowania państwa i gospodarki. Wszystkie te 4 podsektory charakteryzują się więc wysokim poziomem integracji z pozostałą częścią gospodarki narodowej oraz wysokim stopniem koncentracji. W podsektorze operatorów Internetu wskaźnik koncentracji CR(3) wynosi 50%, z czego 32% zajmuje Orange, 10% T-Mobile i 8% P4/Play²³. W obszarze telefonii mobilnej C(4) wynosi 98%, z czego po 27% zajmują Orange i T-mobile, 25% - Polkomtel/Plus oraz 19% - P4/Play²⁴. Telefonia stacjonarna jest zdominowana przez 3 podmioty: Orange (57%), Netię (11%) oraz UPC (8%), a CR(3) wynosi 76%²⁵. Wreszcie światłowodowe sieci szkieletowe kontrolowane są przez 4 podmioty, tj. Orange (ok. 71%), Exatel (ok. 18%), TK Telekom (ok. 6%) i

¹⁹ Dane za 2011 r.; *Strategia i model biznesowy Grupy ENERGA*, Warszawa, 19 listopada 2012 r., s. 3.

²⁰ Raport roczny PGNiG za 2013 r., s. 57.

²¹ Dane za 2011 r.; <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-ciekle/charakterystyka-rynku/5317,2012.html>

²² Dane za 2011 r. na podstawie: P. Janusz, *Ropa naftowa – kierunki dostaw i struktura zużycia w Polsce w latach 1999-2011*, „Nafta-Gaz” nr 1/2013, s. 71.

²³ *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2013 r.*, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Warszawa 2014 r., s. 10-11.

²⁴ Tamże, s. 26.

²⁵ Tamże, s. 44.

Netię (ok. 5%)²⁶. Zaznaczyć przy tym należy, że Exatel kontrolowany jest w 100% przez PGE, które z kolei kontrolowane jest w 58% przez Skarb Państwa. Podobnie rzecz ma się z TK Telekom, którego wyłącznym właścicielem jest PKP SA należąca do Skarbu Państwa.

Działalność prowadzona przez banki ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania gospodarki. Zakłócenia w sektorze finansowym bezpośrednio oddziałują na tzw. gospodarkę realną. Polski sektor bankowy jest silnie skoncentrowany. CR(4) wynosi 52%²⁷. Należy przy tym podkreślić, że 73% udziału w aktywach sektora bankowego (z wyłączeniem banków spółdzielczych) należy do banków zależnych od zagranicznych grup bankowych, przy wskaźniku docelowym – wskazywanym przez niektórych ekonomistów jako bezpieczny dla gospodarki narodowej – 30–35% (Kawalec, Gozdek, 2013, s. 48).

Ostatnim z sektorów charakteryzujących się zarówno wysoką koncentracją, jak i wysokim stopniem integracji z innymi sektorami (lub w istotnym stopniu zaspokajającym podstawowe potrzeby ludności) jest działalność w zakresie produkcji banknotów, dokumentów i związanych z nimi systemów teleinformatycznych. Działalność tę realizuje w Polsce jeden podmiot gospodarczy, tj. PWPW S.A., która ma charakter monopolu naturalnego.

W tabeli 1 wskazano także sektory, które charakteryzują się wysokim stopniem integracji, a równocześnie średnim lub niskim poziomem koncentracji. Dotyczy to produkcji rolniczej, przemysłu spożywczego, dostaw wody, ochrony zdrowia, przemysłu chemicznego i transportu drogowego. Wszystkie te sektory stanowią niezbędna ogniwa w funkcjonowaniu gospodarki (transport drogowy i przemysł chemiczny) lub też pozostają niezbędne dla przetrwania i funkcjonowania społeczeństwa (produkcja rolnicza, przemysł spożywczy, dostawy wody i ochrona zdrowia). Transport drogowy jest dominującym w Polsce rodzajem transportu i w związku z tym trudno zastępowalnym. 75% przewozów ładunków (w tonokilometrach) odbywa się tą drogą²⁸. Równocześnie jednak jest to sektor dość rozproszony (Majecka, 2012, s. 154), stąd nie można go uznać za strategiczny z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Podobnie rzecz ma się z przemysłem chemicznym (produkcja

²⁶ Obliczenia własne na podstawie danych publikowanych przez wskazane spółki.

²⁷ Obliczanie własne na podstawie danych publikowanych przez banki; udział liczony wielkością aktywów z pominięciem banków spółdzielczych.

²⁸ Dane za 2013 r.; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczność/transport/przewozy-ładunkow-i-pasazerow-w-2013-r.11.2.html>; [dostęp: 03-03-2015].

chemikaliów oraz wyrobów z tworzyw sztucznych i gumy), którego produkty mają podstawowe znaczenie dla rolnictwa oraz wszystkich sektorów przemysłowych, a w szczególności przemysłu elektromaszynowego, elektroniki, budownictwa, przemysłu farmaceutycznego oraz przemysłu spożywczego. Sektor przemysłu chemicznego jest jednak silnie rozdrobniony podmiotowo²⁹. Sektory istotne dla funkcjonowania ludności, takie jak rolnictwo, przemysł spożywczy, dostawy wody, czy ochrona zdrowia, także charakteryzują się bardzo niską koncentracją. W każdym z tych sektorów funkcjonuje wiele podmiotów. Zakłócenie działalności nawet części z nich nie spowoduje zagrożeń dla funkcjonowania ludności, gdyż dodatkowe zadania są w stanie przejąć na siebie pozostałe podmioty z sektorów, a ponadto istnieje możliwość szybkiego uzupełnienia popytu poprzez eksport. Z tego względu nie można wskazywać sektorów uznać za strategiczne dla bezpieczeństwa państwa.

Odrębne zagadnienie tworzy sektor wydobywania węgla kamiennego. Jest to sektor, którego wpływ na funkcjonowanie gospodarki jest z całą pewnością dostrzegalny. W Polsce w strukturze zużycia energii pierwotnej dominuje węgiel kamienny z udziałem ponad 40% (Malec, Kamiński, Warchoń, 2014, s. 28). Jest on podstawowym paliwem wykorzystywanym do produkcji energii elektrycznej, a ponad połowę wszystkich jednostek wytwórczych energii elektrycznej stanowią bloki oparte na węglu kamiennym. Wydobycie węgla kamiennego jest koncesjonowane, a sam sektor wysokoskoncentrowany. Wskaźnik koncentracji (liczony udziałem w krajowym wydobyciu) CR(4) wynosi 90%, a najwięksi producenci to Kompania Węglowa (46%), Jastrzębska Spółka Węglowa (18%), Katowicki Holding Węglowy (16%) i Bogdanka (10%) (Malec, Kamiński, Warchoń, 2014, s. 26-34). Niemniej jednak, w Polsce rośnie rola importu węgla. W 2013 r. wyniósł on 10,8 mln t, co stanowi 14% krajowego wydobycia (Stala-Szlugaj, 2014, s. 32-38). Istnieje zatem łatwy do wprowadzenia na rynek substytut dla krajowego węgla kamiennego, a związku z tym trudno traktować wydobywany w Polsce węgiel jako surowiec strategiczny. Tym niemniej należy pamiętać, że wydobycie węgla pozostaje ważną sferą polskiej gospodarki, zwłaszcza w kontekście liczby zatrudnionych w niej pracowników (w kopalniach pracuje 110 tys. pracowników, a w całej branży węgla kamiennego 400 tys. (Kasztelewicz, 2012, s. 13)³⁰) oraz koncentracji terytorialnej działalności.

²⁹ *Sektor chemiczny w czasie i przestrzeni. Ocena standingu adaptacyjnego sektora*, Grupa Doradców Biznesowych BAA Polska, Warszawa 2011 r., s. 55; www.bcc.org.pl/blz/pliki/raporty/CHEMIA_XI_2011.pdf

³⁰ Dane za 2011 r.

W literaturze przedmiotu dotyczącej kwestii wykorzystania określonych sektorów gospodarki do realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem narodowym często porusza się rolę portów lotniczych i morskich, a także transportu lotniczego i kolejowego. Zaznaczyć jednak należy, że porty morskie i lotnicze mają znikome znaczenie dla sprawnego funkcjonowania logistyki w polskiej gospodarce. Udział ładunków (w tonokilometrach) transportowanych tymi drogami wynosi odpowiednio: 5% i 0,03%³¹. Tym niemniej pełnią one istotne znaczenie w przypadku zagrożenia militarnego, kiedy istnieje potrzeba szybkiego i sprawnego transportu. W Polsce funkcjonuje 14 lotniczych portów cywilnych, w tym największy port w Warszawie zarządzany przez P.P. Porty Lotnicze. Cztery główne porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu zarządzane są przez 3 spółki – zarządy portów morskich. Także transport kolejowy nie odgrywa dominującej roli w strukturze przewozów ładunków w Polsce. Jego udział (w tonokilometrach) w transporcie wynosi 15%³². Podobnie jak w przypadku transportu lotniczego może on mieć istotne znaczenie w sytuacji zagrożeń militarnych i wykorzystania kolei do transportu sprzętu wojskowego. W kraju, zarówno infrastruktura kolejowa jak i same usługi transportowe kolejną zdominowane są przez Grupę PKP, w skład której wchodzi m.in. PKP Cargo oraz PKP Polskie Linie Kolejowe. Wskaźnik HHI obliczony według masy towarów wyniósł w 2010 r. 4 327, a CR(3) wyniósł 89,8%, świadcząc o wysokiej koncentracji rynku³³. Jednak wykazana nieznacząca rola powyższych sektorów w funkcjonowaniu gospodarki narodowej przesądza o niekwalifikowaniu ich jako sektorów o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na sektor kopalnictwa rud metali nieżelaznych reprezentowany w Polsce przez KGHM. Sektor ten, a zarazem spółkę, wskazuje się niekiedy jako strategiczne dla bezpieczeństwa państwa. W swoim czasie KGHM był ujęty w wykazie spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego³⁴. Niemniej jednak podkreślenia wymaga fakt, że miedź nie jest obecnie surowcem strategicznym, a jej uzyskiwanie – podobnie jak w przypadku węgla kamiennego – jest możliwe w oparciu o rynki wtórne. Z

³¹ Dane za 2013 r.; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/przewozy-ladunkow-i-pasazerow-w-2013-r,11,2.html>; [dostęp: 03-03-2015].

³² Tamże.

³³ *Raport z badania krajowego rynku transportu towarów (ze szczególnym uwzględnieniem transportu towarów kolejną)*, UOKiK, Warszawa, 2012 r., s. 77 i 79.

³⁴ Wykaz obecnie nie funkcjonuje.

tych względów trudno jest wskazywać omawiany sektor jako strategiczny dla bezpieczeństwa narodowego.

Kontrola kapitałowa państwa nad sektorami strategicznymi – rynek krajowy

Kontrola kapitałowa państwa nad sektorami strategicznymi dla jego bezpieczeństwa jest najsilniejszym i najskuteczniejszym narzędziem oddziaływania państwa w tej sferze i realizowania przez nie swojej polityki w tym zakresie. Na podstawie wcześniej zdefiniowanych kryteriów klasyfikacji sektorów strategicznych dla bezpieczeństwa narodowego, tj.:

- 1) prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa lub
- 2) wysoki poziom integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub podstawowymi potrzebami żywymi obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim stopniu koncentracji tego sektora

- zidentyfikowano 7 sektorów spełniających te założenia. Są to:

- 1) wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną;
- 2) wydobywanie, przesył, dystrybucja i magazynowanie paliw gazowych;
- 3) wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych;
- 4) telekomunikacja;
- 5) działalność bankowa,
- 6) produkcja dokumentów (i związanych z nimi systemów IT) oraz banknotów,
- 7) przemysł zbrojeniowy.

Bezpośredni udział Skarbu Państwa w spółkach działających w wyżej wymienionych sektorach dotyczy wszystkich z nich, za wyjątkiem telekomunikacji. Intensywność kontroli kapitałowej państwa, mierzona zarówno udziałem kontrolowanych przez Skarb Państwa spółek w analizowanych rynkach oraz udziałem Skarbu Państwa w akcjonariatach tych spółek, jest różna w zależności od sektora. Najwyższy poziom kontroli kapitałowej dotyczy produkcji banknotów oraz dokumentów i związanych z nimi systemów IT. Działalność tę na terenie Polski prowadzi jedna spółka, tj. PWPW, będąca jednoosobową spółką Skarbu Państwa. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że w Polsce brak jest zapisów normatywnych regulujących działalność wytwórcy banknotów oraz dokumentów i związanych z nimi systemów IT. PWPW, kontrolowana kapitałowo przez państwo i wyspecjalizowana w prowadzonej przez siebie działalności, nie posiada wyłączności (formalno-prawnej lub faktycznej, ale

stabilnej w czasie) w tym zakresie. Co więcej, nie ma w Polsce organu, który statutowo zajmowałby się wskazywaniem koniecznych zabezpieczeń w dokumentach ani aktu prawnego lub polityki państwa ustanawiającej standardy zabezpieczeń w odniesieniu do poszczególnych kategorii dokumentów. Brak takiego systemowego uregulowania należy ocenić negatywnie, na co zwracają uwagę eksperci (np. Goc, 2009, s. 7-12; Lewandowski, 2014b, s. 37-38).

Wydobycie, przesył, dystrybucja i magazynowanie paliw gazowych jest sektorem znacznie kontrolowanym kapitałowo przez państwo. Działalność w tym sektorze (w zakresie wytwarzania i dystrybucji) jest zdominowana przez notowane na GPW PGNiG, w którym Skarb Państwa posiada 72%. Spółka jest zatem de facto kontrolowana przez Skarb Państwa. Statut Spółki przewiduje szczególne uprawnienia dla akcjonariusza – Skarbu Państwa, tj. w szczególności:

- 1) konieczność uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa na:
 - a) zmianę istotnych postanowień obowiązujących umów handlowych dotyczących importu gazu ziemnego do Polski oraz na zawarcie nowych takich umów handlowych,
 - b) realizację strategicznych przedsięwzięć inwestycyjnych lub udział Spółki w przedsięwzięciach inwestycyjnych trwale lub przejściowo pogarszających efektywność ekonomiczną działalności Spółki, ale koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski;
- 2) uprawnienie do powoływania i odwoływania jednego członka Rady Nadzorczej, tak długo, jak Skarb Państwa pozostaje akcjonariuszem Spółki (co nie ogranicza zwykłych kompetencji w tym zakresie wynikających z głosów na walnym zgromadzeniu);
- 3) podwyższony próg większości (czterech piątych) głosów dla uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenie w wybranych sprawach, w sytuacji, kiedy udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym spadnie poniżej 51%.

Z kolei system przesyłu gazu jest ustawowo zmonopolizowany, a funkcję operatora ruchu sieciowego pełni Gaz-System, który w 100% należy do Skarbu Państwa. Od grudnia 2008 r. Gaz-System jest właścicielem spółki Polskie LNG, która została powołana do budowy i eksploatacji terminalu skroplonego gazu ziemnego LNG (LNG z ang. Liquefied Natural Gas). Dzięki terminalowi LNG możliwe będzie zróżnicowanie kierunków dostaw gazu ziemnego, co oznacza poprawę bezpieczeństwa energetycznego kraju. System gazociągów tranzytowych w Polsce kontrolowany jest przez EuRoPol Gaz, który jest właścicielem polskiego odcinka Systemu Gazociągów Tranzytowych Jamał-Europa.

Funkcje operatorskie w odniesieniu do tego odcinka pełni, jak wcześniej wskazano, Gaz-System. EuRoPol w 48% należy do PGNiG, rosyjskiej spółki OAO Gazprom (48%) oraz do Gas-Trading (4%). Właścicielami Gas-Tradingu są: PGNiG (43,41%), Bartimpex (36,17%; kontrolowany przez rodzinę Gudzwatych), rosyjski Gazprom Eksport (15,88%) oraz Węglkokoks (2,27%, kontrolowany przez Skarb Państwa) i Wintershall (2,27%; niemiecka spółka należąca do koncernu BASF, ściśle kooperująca z Gazpromem). Kapitałowo Skarb Państwa kontroluje zatem pośrednio 45,68% akcji Gas-Tradingu (poprzez PGNiG i Węglkokoks). Taka struktura kapitałowa jednego z akcjonariuszy EuRoPol Gazu (brak większości należącej pośrednio lub bezpośrednio do Skarbu Państwa), przy braku większości udziału Skarbu Państwa w akcjonariacie EuRoPol Gazu, nie gwarantuje stabilnej kontroli państwa nad tą spółką. Trudności z tego wynikające przełożyły się na próbę paraliżu decyzyjnego w spółce na przełomie 2013 i 2014 r. (Kublik, 2014). Zgodnie ze statutem EuRoPol Gazu, PGNiG jest uprawnione do rekomendowania do składu Zarządu EuRoPol Gazu, po akceptacji Ministra Skarbu Państwa, dwóch swoich przedstawicieli. Podobne uprawnienie ma OAO Gazprom.

Kolejnym sektorem zdominowanym własnościowo przez Skarb Państwa jest przemysł zbrojeniowy. Po konsolidacji przeprowadzonej w 2014 i 2015 r. większość spółek z tego sektora została włączona do grupy kapitałowej Polskiej Grupy Zbrojeniowej (PGZ). Skarb Państwa kontroluje bezpośrednio 52% akcji PGZ, zaś drugim akcjonariuszem jest w 100% kontrolowana przez Skarb Państwa Agencja Rozwoju Przemysłu (48%). PGZ jest więc *de facto* w pełni kontrolowana przez państwo. Statut Spółki przewiduje szczególne uprawnienia dla Ministra Obrony Narodowej, którego pozytywna opinia konieczna jest na dokonanie przez Spółkę wybranych czynności prawnych. Zwiększa to zakres kontroli państwa nad Spółką.

Sektor wytwarzania, przesyłu i magazynowania paliw płynnych jest także własnościowo kontrolowany przez państwo. Wytwarzanie paliw płynnych jest rynkiem duopolowym, na którym operuje Orlen z 62% udziałem w rynku z oraz Lotos z 38% udziałem. Z kolei rynek dystrybucji hurtowej paliw powyższe firmy kontrolują w 75%. W notowanym na GPW Orlenie Skarb Państwa posiada 28% akcji i jest największym akcjonariuszem. Statut Spółki zawiera zapisy, które ograniczają prawa wykonywania głosów (do 10% bez względu na liczbę posiadanych akcji) na walnym zgromadzeniu innych niż Skarb Państwa akcjonariuszy. Stanowi to narzędzie wzmocnienia pozycji Skarbu Państwa jako akcjonariusza w Orlenie. Ponadto, akcjonariuszowi – Skarbowi Państwa przysługuje uprawnienie do powoływania i odwoływania jednego członka Rady Nadzorczej, tak długo, jak Skarb Państwa pozostaje akcjonariuszem

Spółki (co nie ogranicza zwykłych kompetencji w tym zakresie wynikających z głosów na walnym zgromadzeniu). Wybrane uchwały podejmowane przez Radę Nadzorczą wymagają dla swej ważności głosowania za ich przyjęciem członka powołanego przez Skarb Państwa. Z kolei w notowanym na GPW Lotosie Skarb Państwa posiada 53%. Szczególne uprawnienia akcjonariusza – Skarb Państwo obejmują prawo do powoływania i odwoływania jednego członka Rady Nadzorczej (co nie ogranicza zwykłych kompetencji w tym zakresie wynikających z głosów na walnym zgromadzeniu) oraz ograniczenie prawa wykonywania głosów (do 10% bez względu na liczbę posiadanych akcji) na walnym zgromadzeniu innych niż Skarb Państwa akcjonariuszy.

Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną jest strategicznym sektorem gospodarczym, w którym Skarb Państwa również pozostaje aktywnym akcjonariuszem. Skarb Państwa posiada większość akcji (58%) w największym krajowym wytwórcy energii elektrycznej, tj. w PGE posiadającej 38% rynku. Zgodnie ze Statutem, akcjonariusz – Skarb Państwa jest uprawniony do powoływania oraz odwoływania jednego członka Rady Nadzorczej, co nie ogranicza jego zwykłych kompetencji w tym zakresie wynikających z głosów na walnym zgromadzeniu. Ponadto, statut Spółki zawiera zapisy, które ograniczają prawa wykonywania głosów (do 10% bez względu na liczbę posiadanych akcji) na walnym zgromadzeniu przez innych niż Skarb Państwa akcjonariuszy. W drugim co do wielkości producencie energii elektrycznej, tj. w Tauronie (15% rynku), Skarb Państwa posiada 30%, a kontrolowany przez Skarb Państwa KGHM³⁵ – 10%. W czwartej co do wielkości wytwarzanej energii spółce, Enea (8%), Skarb Państwa posiada 52% akcji. Wskazane spółki dominują ponadto na rynku sprzedaży i dystrybucji energii, w którym istotną pozycję zajmuje też Energa (16% rynku dystrybucji). W Enerdze Skarb Państwa utrzymuje 52% w kapitale i 64% w głosach na WZA. Skarb Państwa jako akcjonariusz tych spółek posiada – na mocy statutów – pewne osobiste uprawnienia dotyczące powoływania i odwoływania określonej liczby członków rad nadzorczych. Ponadto, ograniczone są prawa wykonywania głosów (do 10% bez względu na liczbę posiadanych akcji) na walnym zgromadzeniu przez innych niż Skarb Państwa akcjonariuszy (Energa i Tauron) oraz podwyższony jest próg większości (czterech piątych) głosów dla uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenie w wybranych sprawach (Enea). Łączny udział omawianych spółek z udziałem Skarbu Państwa w rynku wytwarzania i dystrybucji energii elektrycznej wynosi odpowiednio: 64% i 93%. Przesył energii elektrycznej (bez dystrybucji)

³⁵ Skarb Państwa posiada w KGHM 32% i jest największym akcjonariuszem tej spółki.

jest zmonopolizowany przez jednego operatora, tj. PSE. Zgodnie art. 9k ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne³⁶ operator systemu przesyłowego działa w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Można zatem uznać, że omawiany sektor jest obecnie kontrolowany kapitałowo przez państwo. Warto zaznaczyć, że w Ministerstwie Skarbu Państwa prowadzone są prace koncepcyjne nad fuzjami PGE z Energa oraz Tauronu z Eneą³⁷.

W sektorze bankowym Skarb Państwa nie posiada znaczącego udziału. Państwo jest dominującym akcjonariuszem jednego banku komercyjnego, tj. PKO BP (31%), a sam bank posiada 18% w rynku depozytów³⁸. Skarb Państwa jest też wyłącznym właścicielem Banku Gospodarstwa Krajowego, ale bank ten pełni inne funkcje niż typowy bank komercyjny. Sektor bankowy w Polsce zdominowany jest przez zagraniczne grupy bankowe.

W sektorze telekomunikacyjnym praktycznie brak jest udziału kapitałowego Skarbu Państwa. Jedyne w podsektorze szkieletowych sieci światłowodowych funkcjonują dwie spółki, które pośrednio kontrolowane są przez Skarb Państwa. Dotyczy to firm Exatel i TK Telekom, które łącznie kontrolują ok. 24% szkieletowej sieci światłowodowej w Polsce. Sektor telekomunikacyjny jest najslabiej kontrolowaną kapitałowo przez państwo częścią gospodarki narodowej o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

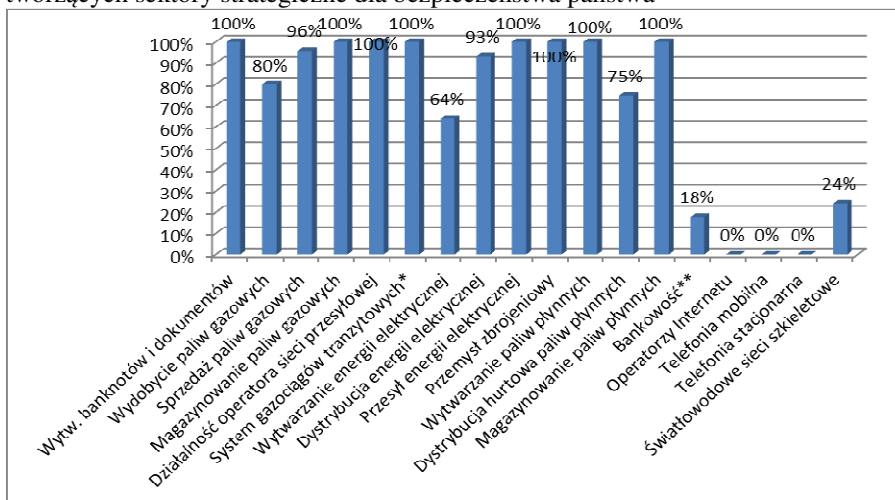
Na wykresie 1 przedstawiono, jak kształtuje się udział spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa w rynkach tworzących sektory strategiczne dla bezpieczeństwa państwa.

³⁶ Dz.U. 1997 Nr 54 poz. 348, z późn. zm.

³⁷ <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/energetyka/media-resort-skarbu-chce-polaczyc-pge-z-energa-oraz-tauron-z-enea/k7vdw> ; [dostęp: 07-03-2015].

³⁸ <http://www.pkobp.pl/grupa-pko-banku-polskiego/relacje-inwestorskie/raporty-finansowe/#&category=1862&subcategory=41829>; dane za III kwartał 2014 r., [dostęp: 06-03-2015].

Wykres 1. Udział spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa w rynkach tworzących sektory strategiczne dla bezpieczeństwa państwa



* Przy założeniu, że Skarb Państwa kontroluje EuRoPol Gaz

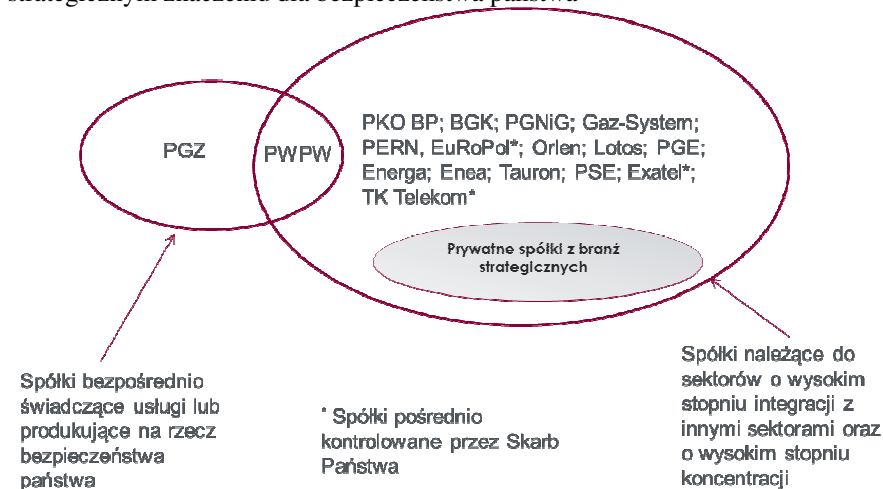
** Dotyczy rynku depozytów

Źródło: opracowanie własne

Z powyższego wykresu wynika, że państwo kontroluje kapitałowo niemal wszystkie sektory i tworzące je rynki, które są strategiczne dla bezpieczeństwa państwa. Wyjątek jedynie stanowi bankowość, gdzie udział ten sięga tylko 18% oraz telekomunikacja, gdzie w rynkach telefonii Skarb Państwa nie posiada żadnej kontroli, a w rynku szkieletowych sieci światłowodowych – 24% (i to nie bezpośrednio).

Na schemacie 1 zilustrowano przyporządkowanie kontrolowanych kapitałowo przez Skarb Państwa spółek do zastosowanych w niniejszej pracy kryteriów klasyfikacyjnych pozwalających na zdefiniowanie sektorów strategicznych dla bezpieczeństwa państwa. Zgodnie ze schematem i przedstawioną analizą można stwierdzić, że pierwsze kryterium (bezpośrednia produkcja lub usługi na rzecz bezpieczeństwa państwa) spełniają jedynie dwie firmy, tj. PGZ i PWPW. Drugie zaś kryterium spełnione jest również przez PWPW, a ponadto przez PKO BP, BGK, PGNiG, Gaz-System, EuRoPol Gaz, PERN, PGE, Energe, Eneç, Tauron, PSE, Orlen, Lotos, Exatel i TK Telekom.

Schemat 1. Kontrolowane przez Skarb Państwa spółki należące do sektorów o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa



Źródło: opracowanie własne

Kontrola kapitałowa państwa nad sektorami strategicznymi – wybrane rynki zagraniczne

Kapitałowa aktywność państwa w sektorach o strategicznym dlań znaczeniu nie jest specyfiką polską, ani charakterystyką państw byłego bloku wschodniego. Stosowanie kontroli kapitałowej i własności państwa jako instrumentu zarządzania bezpieczeństwem narodowym jest zjawiskiem dość powszechnym, również w europejskich państwach o utrwalonych wzorcach w zakresie gospodarki wolnorynkowej. Przykładem mogą być Niemcy, gdzie własność państwowa obejmuje takie sektory, jak³⁹:

- 1) finanse, a w szczególności bankowość (np. Kreditanstalt für Wiederaufbau, 80% w akcjonariacie),

³⁹ *Die Beteiligungen des Bundes*, Bunderministerium der Finanzen, 2013 r.; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungen_des_Bundes/Beteiligungsbericht-Anlage-2013.pdf?blob=publicationFile&v=1 [dostęp: 07-03-2015].

- 2) energetyka i górnictwo (np. Energiewerke Nord, 51% udział w akcjonariacie; Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft, 100% udział w akcjonariacie),
- 3) transport (np. Deutsche Bahn, 100% udział w akcjonariacie; niektóre porty i lotniska),
- 4) telekomunikacja (np. Deutsche Telekom, 15% udział w akcjonariacie),
- 5) wytwarzanie dokumentów i banknotów (Bundesdruckerei, 100% udział w akcjonariacie).

W Niemczech kontrolowanych kapitałowo przez państwo pozostaje obecnie ok. 700 podmiotów. We Francji z kolei państwo kontroluje kapitałowo wybrane sektory gospodarki i tworzące je przedsiębiorstwa poprzez wyspecjalizowaną agencję APF (poprzez APF państwo jest właścicielem lub współwłaścicielem 74 spółek), ale dodatkowo francuski Skarb Państwa pozostaje bezpośrednio zaangażowany w sektor bankowy oraz fundusze inwestycyjne. Analiza kapitałowego zaangażowania państwa francuskiego wskazuje na następujące sektory strategiczne będące przedmiotem aktywności inwestycyjnej francuskiego Skarbu Państwa⁴⁰:

- 1) finanse i bankowość,
- 2) energetyka,
- 3) przemysł zbrojeniowy i lotniczy,
- 4) telekomunikacja,
- 5) transport,
- 6) produkcja banknotów i dokumentów.

Powyższe dwa przykłady referencyjne, niemiecki i francuski, wskazują, że obecność państwa w strukturach własnościowych przedsiębiorstw należących do branż strategicznych dla bezpieczeństwa państwa nie ma charakteru odosobnionego. Jest to rozwiązanie w zasadzie powszechnie stosowane i uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa. Potwierdza to postawioną w niniejszym artykule tezę, że własność państwowa w omawianym obszarze jest nie tylko potrzebna, ale i skuteczna, skoro stanowi trwałą praktykę także w państwach, które co do zasady kierują się rozwiązaniami wolnorynkowymi w swej polityce gospodarczej.

40

http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2014/Rapport_APE.pdf [dostęp: 07-03-2015].

Podsumowanie

W niniejszym artykule, przy pomocy odpowiednich kryteriów, zidentyfikowano sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Sektory te obejmują:

- 1) wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną,
- 2) wydobywanie, przesył, dystrybucję i magazynowanie paliw gazowych,
- 3) wytwarzanie, przesył i magazynowanie paliw płynnych,
- 4) telekomunikację,
- 5) bankowość,
- 6) produkcję dokumentów (i związanych z nimi systemów IT) oraz banknotów,
- 7) przemysł zbrojeniowy.

W powyższych sektorach działają przedsiębiorstwa, o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, tj. przedsiębiorstwa, których zakłócenie działalności znacząco naruszyłoby bezpieczeństwo państwa. Państwo polskie pozostaje znaczącym akcjonariuszem we wszystkich poza telekomunikacją sektorach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Co więcej, poza rynkiem bankowym i wskazanym już sektorem telekomunikacji, Skarb Państwa *de facto* kontroluje kapitałowo omawianą sferę gospodarki. Tego rodzaju aktywność państwa widoczna jest także za granicą, czego przykład stanowią Niemcy i Francja. Kontrola kapitałowa w tych państwach obejmuje sektory strategiczne zbliżone do tych zidentyfikowanych w odniesieniu do Polski, włącznie jednak z sektorem telekomunikacyjnym.

Zarządzanie przez państwo kontrolowaną przez nie kapitałowo sferą gospodarki o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego odbywa się jednak w Polsce w sposób niezintegrowany, tj. poprzez perspektywę branżową (np. polityki lub strategii sektorowe) lub funkcjonalną w zakresie wybranych dziedzin bezpieczeństwa (IK, obronność, bezpieczeństwo energetyczne). Brakuje natomiast holistycznego spojrzenia na posiadany przez państwo majątek o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego. Ta holistyczna perspektywa obejmować powinna przede wszystkim identyfikację omawianego majątku (w postaci kontrolowanych przez państwo spółek), opracowanie spójnych instrumentów jego ochrony (np. przed wrogiem przejściem) oraz programów i instrumentów rozwojowych pozwalających

na realizację kluczowych interesów państwa, w tym także interesów związanych z bezpieczeństwem narodowym.

Polskie i globalne doświadczenia wskazują, że deregulacja rynków pełniących kluczowe funkcje w systemie bezpieczeństwa narodowego przynosi fatalne konsekwencje⁴¹. Naturalnym rozwiązaniem jest regulacja państwa i w określonych, uzasadnionych przypadkach zapewnienie narodowym wytwórcom, stanowiącym składową bezpieczeństwa narodowego, stabilności i trwałości działania, np. w formie udzielenia wyłączności. Równocześnie jednak otwiera się pole działania dla państwowego regulatora dbającego o nienadużywanie przez (naturalnego) monopolistę swojej pozycji. Wolny rynek nie stanowi bowiem panaceum na wszystkie problemy współczesnej gospodarki, tym bardziej jeśli dotyka to sfery bezpieczeństwa. W uzasadnionych przypadkach konieczne są od niego odstępstwa. Jak wskazuje A. Jakimowicz (2010, s. 258-259), „badania (...) dowodzą, że regulacja rynków jest jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed współczesną ekonomią”.

Bibliografia

- Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrializing Economies*, Oxford University Press, New York.
- Barney, J., & Zajac, E. (1994). *Competitive Organizational Behavior: Toward an Organizationally Based Theory of Competitive Advantage*, *Strategic Management Journal*, 15.
- Dziawgo, D. (2007). *Rynek finansowy. Istota – instrumenty – funkcjonowanie*, Warszawa.
- Flak, K. (2014). *Zamówienia publiczne w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa – dyrektywa 2009/81/WE i jej implementacja do polskiego prawa krajowego*, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 1(XIV).
- Goc M. (2009). *O potrzebie uregulowań prawno-organizacyjnych problematyki dokumentów publicznych*, *Człowiek i Dokumenty*, 13.
- Hall, P., & Soskice D. (2001). *An Introduction to Varieties of Capitalism*. W; P. Hall, D. Soskice (ed.), *Varieties of capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Jakimowicz A. (2010). *Źródła niestabilności struktur rynkowych*, PWN, Warszawa.

⁴¹ Np. w konsekwencji działań liberalizujących rynek energii elektrycznej w Kalifornii i towarzyszących im przestępstw doszło do największego kryzysu energetycznego w USA, którego wymiar finansowy można mierzyć w stratach poniesionych przez stan Kalifornia w wysokości 6,3 mld USD strat, patrz: W. Kwinta, *Kryzys energetyczny w Kalifornii*, „Polska Energetyka” nr 11/2011.

- Kahn, A.E. (1988). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Vol. I, The MIT Press, 1988, Cambridge, MA, London.
- Kasztelewicz, Z. (2012). Blaski i cienie górnictwa węglowego w Polsce, *Polityka Energetyczna*, 15(4).
- Kawalec, S., Gozdek, M. (2013). Pożądana struktura sektora bankowego w Polsce, *Biuletyn PTE*, 1(60).
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa.
- Knurowska, I. (2000). *Ochrona przed wrogiem przejściem*, Dom Wydawniczy Ostoja.
- Kosikowski, C. (2007). *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Kublik, A. (2014). PGNiG nie dało Gazpromowi sparaliżować EuRoPol Gazu, *Gazeta Wyborcza* z 21 stycznia 2014 r.; http://wyborcza.pl/1,75248,15367234,PGNiG_nie_dalo_Gazpromowi_sparalizowac_EuRoPol_Gazu.html [dostęp: 06-03-2015].
- Kwinta, W. (2011). Kryzys energetyczny w Kaliforni, *Polska Energetyka*, 11.
- Łagowska, K. (2012). Działalność gospodarcza jako forma reglamentacji gospodarczej. W: M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prace z teorii i historii prawa oraz administracji publicznej*, Wrocław.
- Lewandowski, R. (2014a). Budowa potencjału gospodarczego w oparciu o strategię narodowych czempionów - studium przypadku PWPW S.A. W: D. Zarzecki (red.), *Efektywność inwestycji i wycena przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin.
- Lewandowski, R. (2014b). Wiarygodność procesów identyfikacji i transakcji a system bezpieczeństwa państwa, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 1(XIV).
- Majecka, B. (2012). Uwarunkowania zachowań przedsiębiorstw transportu samochodowego na rynku przewozów rzeczy, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego*, 9.
- Malec, M., Kamiński, J., Warchoł, R. (2014). Przegląd aktualnej struktury wydobywania w krajowym sektorze górnictwa węgla kamiennego, *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN*, 87.
- Mathews, J. (2002). *The Origins and Dynamics of Taiwan's R&D Consortia*, *Research Policy*, 31.
- Nagaj, R. (2012). Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 27.
- Olszewski, L. (2012). Strategiczne sektory w rozwoju współczesnej gospodarki narodowej. W: J. Blicharz, *Prawne aspekty prywatyzacji*, *Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa*.
- O'Sullivan, M. (2000). *Innovative Enterprise and Corporate Governance*, *Cambridge Journal of Economics*, 24.
- Samaryna, H. (2010). *Deflacja w Japonii*, PWE, Warszawa.
- Stala-Szlugaj, K. (2014). Import węgla kamiennego do Polski, *Przegląd Górniczy*, 5.
- Sudak, I. (2015). Rząd chce ręcznie sterować zagranicznymi inwestycjami w Polsce, *Gazeta Wyborcza* z 24 lutego 2015 r.

Zahariadis, N. (1998). The Rise and Fall of British State Ownership: Political Pressure or Economic Reality?, *Comperative Politics*, 31(4).