

*Piotr Oliński, analityk prawny FOR  
Warszawa, dnia 30 sierpnia 2024 r.*

## Analiza FOR 3/2024: Promowanie „narodowych czempionów” po polsku – nacionalizacja zamiast budowania ładu konkurencyjnego

### Synteza:

- Polityka promowania „narodowych czempionów” od lat wzbudza kontrowersje wśród ekspertów. W literaturze wskazuje się na jej częste porażki, korupcjogenność, ryzyko powstawania gospodarek dualnych czy sprzeczność z imperatywem ochrony konkurencji.
- Mimo to trudno znaleźć inny kierunek polityki gospodarczej, który byłby w Polsce promowany tak konsekwentnie. Od jej początków, w latach 2010–2011, kolejne rządy deklarują i realizują politykę budowania i promowania „narodowych czempionów” niezależnie od barw partyjnych.
- W polskim wydaniu promowanie „narodowych czempionów” oparto na spółkach kontrolowanych przez państwo, co sprawiło, że polityka ta posłużyła za uzasadnienie zwiększania i tak już wcześniej dużego udziału własnościowego państwa w gospodarce.
- Oprócz wzrostu zakresu władzy państwa w gospodarce, wśród skutków polityki promowania „narodowych czempionów” w Polsce należy wymienić nietrafione inwestycje i ograniczenie rynkowej konkurencji. Szczególnie dotknięte są sektory bankowy i energetyczny.
- Polityka promowania „narodowych czempionów” pozostaje bardzo wątpliwym kierunkiem z punktu widzenia konstytucyjnego ustroju gospodarczego, zakładającego ład konkurencyjny i oparcie gospodarki na własności prywatnej.

Mało które pojęcie w polityce gospodarczej zrobiło w ostatniej dekadzie tak zawrotną karierę jak „narodowi czempioni”. Przeniknęło ono do języka biznesu i polityki, a „tworzenie narodowych czempionów” było wprost deklarowane jako jeden z celów polityki gospodarczej państwa<sup>1</sup>. Śmiało można powiedzieć o zachłyśnięciu się przez politykę koncepcją promowania „narodowych

---

<sup>1</sup> Zob. np. M. Jarco, *Sasin: tworzenie narodowych czempionów wpisuje się w politykę rządu*, Dziennik Gazeta Prawna, 05 grudnia 2019, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1443227,sasin-tworzenie-narodowych-czempionow-wpisuje-sie-w-polityke-rzadu.html>.

czempionów”. Tymczasem polityka tego typu wiąże się również z negatywnymi dla rozwoju konsekwencjami i rodzi wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnego ustroju gospodarczego skutki. Po ponad dekadzie z „narodowymi czempionami” *à la polonaise* najwyższy czas na krytyczne podsumowanie podejmowanych przez kolejne rządy działań.

W tekście kolejno omówione zostają: pojęcie „narodowych czempionów” i problemy z nim związane, krytyka polityki ich budowania i promowania w literaturze ekonomicznej i prawnej, praktyka polityki promowania „narodowych czempionów” w Polsce od jej początków w latach 2010–2011, jej skutki oraz konstytucyjny wymiar zagadnienia. Pozwoli to na kompleksowe omówienie zagadnienia i ukazanie negatywnego wpływu polityki promowania państwowych „narodowych czempionów” na ustrój gospodarczy RP.

### Czym są narodowe czempiony?

Pierwszym problemem w dyskusji nad polityką wspierania narodowych czempionów jest sama definicja podmiotów, których ma ona dotyczyć. Samo pojęcie wywodzi się z etatystycznej tradycji francuskiej polityki gospodarczej lat powojennych, podobnie kształtowała się również polityka brytyjska lat 60. i 70. (inną drogą poszły Niemcy, które w zgodzie z tradycją ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej były wówczas skupione na ochronie konkurencji w warunkach rynkowych)<sup>2</sup>.

W polskim dyskursie eksperckim dotyczącym polityki gospodarczej określa się tym mianem znaczące krajowe podmioty, mające pozycję liderów rynku<sup>3</sup>. Trudno jednak o jednolitą definicję. R. Molski w monografii poświęconej narodowym czempionom wskazuje na ich rozumienie jako: 1) krajowych przedsiębiorstw silnych na rynkach międzynarodowych, 2) dużych korporacji z sektorów uznawanych za strategiczne, 3) przedsiębiorstw zawdzięczających swoją pozycję promowaniu i protekcji państwa<sup>4</sup>. Wszystkie te rozumienia narodowych czempionów znajdują swoje odzwierciedlenie w krajowej debacie na ten temat, co przyczynia się do chaosu definicyjnego i odbija się na praktyce polityki promowania

---

<sup>2</sup> Zob. G. Owen, *Industrial policy in Europe since the Second World War: What has been learnt?*, ECIPE Occasional Paper, No. 1/2012, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Brussels 2012; a także np. S. Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, 1996.

<sup>3</sup> Np. raport *Polityka Insight Czempioni narodowi. Jak wspierają innowacje* wskazuje na duże, działające krajowo lub międzynarodowo (wyróżniana jest również kategoria „międzynarodowych czempionów”) firmy, będące liderami w swoich branżach i cechujące się dużą innowacyjnością (<https://www.politykainsight.pl/resource/multimedia/20170618>).

<sup>4</sup> R. Molski, *Prawne i ekonomiczne aspekty polityki promowania narodowych czempionów*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 22–23.

„narodowych czempionów” w Polsce – która choć deklarowana przez polityków, od półtorej dekady nie spotkała się ze ścisłą definicją i wyraźnym określeniem jej ram i celów.

W międzynarodowym dyskursie naukowym definiuje się „narodowe czempiony” jako wybrane przez rządy państw przedsiębiorstwa, mające reprezentować wysiłek danej narodowej gospodarki i przez to cieszyć się specjalnymi względami, takimi jak subsydia i polityki sektorowe promujące ich wzrost<sup>5</sup>. I tu jednak brakuje jednoznacznej jasności co do pojęcia „narodowego czempiona” i podkreśla się, że jest ono podatne na arbitralne definiowanie i nadużycia<sup>6</sup>.

Polityka promowania „narodowych czempionów” pozostaje przedmiotem regularnych kontrowersji w europejskiej i międzynarodowej debacie publicznej. W ostatnich latach głośna dyskusja na ten temat wybuchła przy okazji zablokowania przez Komisję Europejską fuzji Siemens i Alstom, kiedy to wiele rządów wzywało do zmian w stosowaniu europejskiego prawa konkurencji<sup>7</sup>. Już 15 lat temu eksperci OECD zwracali uwagę, że polityka promowania „narodowych czempionów” znajduje się na kursie kolizyjnym z polityką ochrony konkurencji<sup>8</sup>. Nie brakuje również badań wskazujących na związki między polityką promowania „narodowych czempionów” a wzrostem korupcji<sup>9</sup>. Nierzadko zdarza się „przechwycenie” takiej polityki przez określoną grupę interesu (związaną np. ze schyłkową gałęzią przemysłu)<sup>10</sup>. Promowanie narodowych czempionów może prowadzić do nadmiernego oparcia gospodarki na kilku podmiotach, które byłyby „zbyt wielkie, by upaść” (*too big to fail*), co uwydatnił szczególnie globalny kryzys finansowy<sup>11</sup>. Jeśli zaś rząd skupia się na promowaniu określonych sektorów, grozi to powstaniem tzw. dualnej gospodarki (*dual economy*). Jest to sytuacja, w której wybrane sektory cechują się wysoką produktywnością, podczas gdy reszta gospodarki pozostaje wyraźnie zacofana.

---

<sup>5</sup> J.A. Hart, *National Champions*, w: *Encyclopedia of International Political Economy*, 2001.

<sup>6</sup> M. Heim, C. Midões, *European champion-ships: industrial champions and competition policy*, Bruegel, 26 lipca 2019, <https://www.bruegel.org/blog-post/european-champion-ships-industrial-champions-and-competition-policy>.

<sup>7</sup> Zob. szerzej: European Political Strategy Centre, *EU Industrial Policy After Siemens-Alstom: Finding a new balance between openness and protection*, European Commission, 2019, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/03/EPSC-Industrial-Policy.pdf>.

<sup>8</sup> OECD Global Forum on Competition, *Competition Policy, Industrial Policy and National Champions*, 19 października 2009, background note, s. 25–27.

<sup>9</sup> A. Ades, R. Di Tella, *National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic*, *The „Economic Journal”*, vol. 107, no. 443, lipiec 1997.

<sup>10</sup> Zob. OECD Global Forum on Competition, *Competition Policy*, s. 31.

<sup>11</sup> N. Mascher, J. Solé, R. Strauch, *Fast and furious ...but tameable: Lessons from the recent banking turmoil for the EU*, ESM Blog, 24 maja 2023, <https://www.esm.europa.eu/blog/fast-and-furious-tameable-lessons-recent-banking-turmoil-eu>.

Wartym przyjrzenia się studium porażki polityki promowania „narodowych czempionów” jest często stawiana za wzór japońska polityka przemysłowa prowadzona w latach 1955–1990. Ujawnia ono w praktyce omawiane wyżej wątpliwości. W rzeczywistości najszybciej rosące w okresie powojennym branże japońskiej gospodarki – tj. produkcja maszyn elektrycznych, maszyn zwykłych i sprzętu transportowego – wcale nie były branżami najbardziej wspieranymi<sup>12</sup>. Zależność między rosnącymi branżami a celami polityki promowania „narodowych czempionów” okazała się żadna, a proces alokacji subsydiów i pożyczek – arbitralny i wypaczony przez bodźce o charakterze politycznym<sup>13</sup>. Co więcej w Japonii, po dekadach prowadzenia polityki promowania czempionów, zmaterializował się scenariusz gospodarki dualnej – przepaść między wysoce produktywnymi branżami stalową czy samochodową a resztą gospodarki jest olbrzymia<sup>14</sup>.

Równie ciekawy jest przykład Korei Południowej, w dużej mierze wzorującej się na swoich sąsiadach zza morza (dla nas o tyle istotny, że nie brakowało w krajowej debacie powoływania się na koreańskie doświadczenia). Tamtejsza polityka promowania narodowych czempionów, oparta na tworzeniu tzw. czeboli – dużych, wspieranych przez rząd konglomeratów – również doprowadziła do powstania gospodarki dualnej i zacoferowania części branż (np. handlu detalicznego) przy jednoczesnym występowaniu kilku wysoce produktywnych podmiotów<sup>15</sup>. Gospodarka południowokoreańska uzależniła się od niewielkiej liczby podmiotów odpowiadających za ponad 80% PKB<sup>16</sup>. Powstał korupcyjny system wzajemnej zależności między menedżerami największych firm a polityką<sup>17</sup>. Innym efektem ubocznym polityki południowokoreańskiej okazała się podatność na kryzysy, które uderzały w to azjatyckie państwo częściej niż w jego sąsiadów (tak jak np. południowokoreański kryzys 1998 roku, za który w dużej mierze odpowiadała branża samochodowa)<sup>18</sup>. Doświadczenia japońskie i koreańskie pokazują, że – wbrew często idealizowanemu obrazowi – promowania wybranych sektorów przez państwo ma wiele ciemnych stron i skutków ubocznych.

---

<sup>12</sup> R. Beason, *Japanese industrial policy. An economic assessment*, National Foundation for American Policy, listopad 2021, <https://nfap.com/wp-content/uploads/2021/11/Japanese-Industrial-Policy.NFAP-Policy-Brief.November-2021.pdf>.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Zob. W. Lewis, *The Power of Productivity: Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability*, The University of Chicago Press, Chicago–London 2004, s. 23 i n.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 123 i n.

<sup>16</sup> A. Pieniak, *Korea Południowa w uścisku czeboli – ciemna strona cudu nad rzeką Han*, Instytut Boyma, 25 grudnia 2020, <https://instytutboyma.org/pl/korea-poludniowa-w-uscisku-czeboli-ciemna-strona-cudu-nad-rzeka-han/>.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> W. Lewis, *The Power of Productivity*, s. 105 i n.

Powyższe przykłady ujawniają podstawową wątpliwość co do polityki promowania „narodowych czempionów”. W istocie opiera się ona na uznaniowym wybieraniu przez państwo określonych podmiotów, które mają zostać zwycięzcami konkurencji rynkowej. W mniejszym lub większym stopniu państwo próbuje odgórnie określić wynik konkurencji o konsumentów. Zdolność państwa do przeprowadzenia takiego procesu w sposób efektywny należy uznać za wysoce wątpliwą i przeczącą wiedzy na temat natury procesów rynkowych<sup>19</sup>. Historia, w tym najnowsza, zna bardzo wiele przypadków nieudanych prób kreowania „czempionów”, które finalnie szkodziły rozwojowi narodowych gospodarek<sup>20</sup>. Wszystkie te czynniki należy brać pod uwagę przy rozważaniu argumentów dotyczących polityki promowania „narodowych czempionów”.

### Rys historyczny polityki wspierania narodowych czempionów w Polsce

Początki polskiego doświadczenia z polityką promowania „narodowych czempionów” datuje się na 2010 rok, kiedy to Jan Krzysztof Bielecki zaczął postulować odejście od dalszej prywatyzacji spółek kontrolowanych przez państwo<sup>21</sup> i budowę narodowych czempionów. Rada Gospodarcza przy Prezesie Rady Ministrów, na której czele stał J.K. Bielecki zaproponowała wówczas Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego (ostatecznie nigdy nie wcielony w życie), mający na celu z jednej strony poprawę jakości zarządzania uznanymi za „strategiczne” spółkami, z drugiej strony zabetonowanie państwowego udziału w nich<sup>22</sup>. Niedługo później Skarb Państwa utworzył wzorowaną na niemieckim KfW spółkę akcyjną Polskie Inwestycje Rozwojowe (obecnie Polski Fundusz Rozwoju), a w debacie publicznej popularyzowano ideę „repolonizacji” banków<sup>23</sup>. Minister Skarbu Państwa Aleksander Grad wedle doniesień prasowych namawiał wówczas do nacjonalizacji banku BZW BK<sup>24</sup>, finalnie jednak do tego nie doszło, a bank został nabyty przez hiszpańską grupę Santander. Udała się za to nacjonalizacja Nordea Bank Polska, przejętego w 2014 roku przez kontrolowany przez państwo bank PKO BP<sup>25</sup>, co ówczesny minister Skarbu Państwa (tj. Włodzimierz Karpiński) wprost określił jako działanie spójne z polityką

<sup>19</sup> Zob. szerzej: D. McCloskey, A. Mingardi, *Mit przedsiębiorczego państwa*, Instytut Misesa, Wrocław 2022.

<sup>20</sup> Zob. OECD Global Forum on Competition, *Competition Policy*, s. 31–33.

<sup>21</sup> M. Naczyk, *Taking back control: comprador bankers and managerial developmentalism in Poland*, „Review of International Political Economy”, 29(5), 2022, s. 1655.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: M. Bałtowski, *Ewolucja zakresu i roli polityki właścicielskiej państwa (1990–2014)*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 41(1), 2015, s. 132–133.

<sup>23</sup> M. Naczyk, *Taking back control*, s. 1655.

<sup>24</sup> Zob. G. Cydejko, *Operacja repolonizacja*, Forbes, 23 czerwca 2010, <https://www.forbes.pl/przywodztwo/czy-bz-wbk-bedzie-wzorem-dla-roz poczeczia-akcji-repolonizacji-bankow/6lwxsqg>.

<sup>25</sup> *Przejęcie aktywów Nordea przez PKO Bank Polski*, PKO Bank Polski, 1 kwietnia 2014, <https://media.pkobp.pl/69925-przejecie-aktywow-nordea-przez-pko-bank-polski>.

„wspierania budowy narodowych czempionów”<sup>26</sup>. W tamtym okresie lansowano również koncepcję budowy czempionów poprzez ekspansję międzynarodową – w 2012 roku KGHM przejął Quadra FNX Mining Ltd., kanadyjskiego właściciela chilijskiej kopalni Sierra Gorda. Inwestycję tę w 2019 roku negatywnie oceniła Najwyższa Izba Kontroli jako opartą na przesadnie optymistycznych analizach i nieleżącą w interesie KGHM<sup>27</sup>. Elementem zmieniającego się podejścia rządu do polityki właścicielskiej Skarbu Państwa była również konsolidacja dotychczasowych podmiotów – w 2013 r. utworzono Polski Holding Obronny, równocześnie pojawiła się koncepcja (ostatecznie niewcielona w życie) centralizacji państwowych przedsiębiorstw lotniczych w ramach Polskiego Holdingu Lotniczego<sup>28</sup>.

Już w pierwszych latach nowego paradygmatu gospodarczego można było w praktyce zaobserwować opisywany w literaturze problem kolizji polityki promowania „narodowych czempionów” i polityki ochrony konkurencji. Sztandarowe przejęcie czasów drugiej kadencji PO-PSL w sektorze energetycznym (Energia przez PGE) w styczniu 2011 roku zablokował Prezes UOKiK<sup>29</sup> ze względu na przekroczenie na kilku krajowych rynkach progu 40-procentowego udziału, z którym ustawa wiąże domniemanie pozycji dominującej i możliwość zamknięcia się przedsiębiorcy na sprzedawców spoza grupy<sup>30</sup>. Udało się jednak inne przejęcie zwiększające udział państwa w sektorze, kiedy Tauron nabył Górnośląski Zakład Energetyczny od Vattenfall<sup>31</sup>.

Politykę promowania narodowych czempionów można prowadzić niezależnie od tego, kto jest właścicielem danej spółki. Historycznie znane są liczne przykłady promowania przez państwo prywatnych „narodowych czempionów”. Zauważyć jednak należy, że obecnie promowanie „narodowych czempionów” będących prywatnymi przedsiębiorstwami jest trudniejsze – wynika to z obowiązywania przepisów prawa europejskiego dotyczących pomocy publicznej czy też liberalnych zasad handlu międzynarodowego. Prowadzi to do stanu, w którym zdecydowanie łatwiejsze jest promowanie „narodowych czempionów” z wykorzystaniem instrumentów nadzoru właścicielskiego w spółkach, w których realną kontrolę sprawuje państwo<sup>32</sup>. Dlatego też polska polityka promowania „narodowych czempionów” opiera się na spółkach kontrolowanych przez państwo. Jej początkom

<sup>26</sup> PKO BP przejmuje Nordea Bank Polska, Bankier.pl, 12 czerwca 2013, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/PKO-BP-przejmuje-Nordea-Bank-Polska-2858792.html>.

<sup>27</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Kosztowny zakup*, 20 sierpnia 2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kosztowny-zakup.html>.

<sup>28</sup> M. Bałtowski, *Ewolucja zakresu i roli polityki właścicielskiej państwa*, s. 132.

<sup>29</sup> Piastunem organu wówczas była Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel.

<sup>30</sup> Zob. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 13 stycznia 2011 r. nr DKK-1/2011 i przywołana tam argumentacja.

<sup>31</sup> *Tauron kupił GZE od Vattenfalla*, Tauron, 13 grudnia 2011, <https://media.tauron.pl/pr/200309/tauron-kupil-gze-od-vattenfalla>.

<sup>32</sup> Zob. szerzej: R. Molski, *Prawne i ekonomiczne aspekty polityki promowania narodowych czempionów*, s. 78 i n.

towarzyszyło odejście od prywatyzacji (ostatni ograniczony w zakresie proces prywatyzacji przeprowadzono w latach 2008–2011), a później rozpoczęto renacjonalizację krajowej gospodarki<sup>33</sup>.

Problem ten szczególnie uwidocznił się po 2015 roku. O budowie „narodowych czempionów” kilkakrotnie wspomina tzw. plan Morawieckiego (tj. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju<sup>34</sup>). Plan jako jeden z celów do 2020 roku wymieniał „integrację przedsiębiorców wokół lokalnych i regionalnych czempionów gospodarczych”<sup>35</sup>, a wspieranie wzrostu przedsiębiorstw do poziomu „krajowego czempiona” miało być jedną z głównych ról dla rynków kapitałowych<sup>36</sup>. Podstawowym aspektem wizji Morawieckiego miało być selektywne pomaganie przedsiębiorstwom z wybranych branż, co odpowiada definicji polityki promowania „narodowych czempionów”<sup>37</sup>.

Lata rządów PiS to proces nacjonalizacji gospodarki pod hasłem budowy narodowych czempionów, w szczególności w sektorach energetycznym i bankowym. Wśród najistotniejszych nacjonalizacji można wymienić przejęcie Banku Pekao przez PZU i PFR (2016), Elektrowni Połaniec należącej do francuskiego Engie przez Enea (2016) czy też EDF Polska przez PGE (2017). Polityka ta była jednak zakrojona na szeroką skalę i prowadziła do przypadków wręcz absurdalnych, takich jak „repolonizacja” kolejki linowej na Kasprowy Wierch przez PFR<sup>38</sup>. Charakterystyczny dla tego okresu jest również wzrost znaczenia PKN Orlen do skali największego przedsiębiorcy w polskiej gospodarce, który po serii przejęć, z których największymi były: Energi (2020), PGNiG (2022) i Lotosu (2022)<sup>39</sup>, stał się podmiotem odpowiadającym za ok. 12% wszystkich dochodów budżetu państwa<sup>40</sup>. Szczególnie problematyczne jest przejęcie Lotosu – kontrowersje budzi kwestia wyzbycia się udziałów w Rafinerii Gdańskiej, co było warunkiem Komisji Europejskiej ze względów antymonopolowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nadzór Ministra Aktywów Państwowych nad procesem przejęcia był nieprawidłowy i stworzył ryzyko dla bezpieczeństwa

<sup>33</sup> Zob. szerzej: B. Błaszczyk, *Odwracanie prywatyzacji w Polsce i na Węgrzech*, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 4.

<sup>34</sup> Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta Uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. 2017 poz. 260).

<sup>35</sup> Ibidem, s. 88.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>37</sup> Zob. krytyczną analizę FOR nt. „planu Morawieckiego”: A. Łaszek, R. Trzeciakowski, K. Wąsowska, *Władza w ręce urzędników, czyli rozwój według planu M. Morawieckiego*, Analiza 13/2016, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 6 września 2016, <https://for.org.pl/2016/09/06/wladza-w-rece-urzednikow-czyli-rozwoj-wedlug-planu-m-morawieckiego/>.

<sup>38</sup> Zob. *Repolonizacja Polskich Kolei Linowych*, Ministerstwo Infrastruktury, 09 października 2018, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/repolonizacja-polskich-kolei-linowych>.

<sup>39</sup> Daty podawane za decyzjami o zgodzie na koncentrację Prezesa UOKiK i Komisji Europejskiej. Zob. <https://decyzje.uokik.gov.pl/>, <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/M.9014>.

<sup>40</sup> *Oto jak wielki stał się Orlen. Odpowiada za ogromną część wpływów do budżetu*, money.pl, 24 sierpnia 2023, <https://www.money.pl/podatki/oto-jak-wielki-stal-sie-orlen-odpowiada-za-ogromna-czesc-wplywow-do-budzetu-6934052174240672a.html>.

paliwowego kraju<sup>41</sup>. Jest to jeden z licznych przykładów na fałszywość narracji o poprawie bezpieczeństwa państwa w wyniku budowy „narodowych czempionów”<sup>42</sup>.

Najnowsze deklaracje nowego Ministra Aktywów Państwowych Jakuba Jaworowskiego zakładają dalsze wsparcie państwa w budowaniu „narodowych czempionów” w kontekście zarządzania spółkami Skarbu Państwa<sup>43</sup>. Mimo lat doświadczeń i ton krytycznej literatury krytycznej ewaluacji koncepcji tworzenia „narodowych czempionów” nadal w polskiej polityce nie widać.

### Skutki polityki promowania „narodowych czempionów”

Opisywana wyżej polityka nie pozostała bez wpływu na kształt polskiej gospodarki, a nawet na kwestie ustroju politycznego. Uprawniony jest wniosek, że promowanie „narodowych czempionów” skończyło się w Polsce budową kapitalizmu państwowego (kapitalizm państwowy charakteryzuje się dużym znaczeniem spółek kontrolowanych przez państwo, faworyzowaniem „narodowych czempionów”, partnerstwem publiczno-prywatnym, subsydiami i protekcjonizmem, co w bardzo dużej mierze trafnie opisuje założenia polskiej polityki promowania „narodowych czempionów”)<sup>44</sup>. Pierwszym i najbardziej jej widocznym skutkiem jest bowiem zatrzymanie prywatyzacji oraz bardzo znaczący wzrost i tak już wcześniej sporego na tle krajów europejskich udziału państwa w gospodarce.

Wzrost ten widać na licznych wskaźnikach, tutaj dla jego ukazania przyjmujemy wskaźnik podkategorii „State ownership of assets” w rankingu „Economic Freedom of the World” autorstwa Fraser Institute<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Bezpieczeństwo paliwowe Polski w cieniu fuzji naftowych gigantów (zapis konferencji prasowej)*, 05 lutego 2024, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/bezpieczenstwo-paliwowe-polski-w-cieniu-fuzji-naftowych-gigantow.html>.

<sup>42</sup> Zob. szerzej P. Oliński, *Zamiast własności państwowej w gospodarce: kontrola inwestycji, złote weto, regulacje*, Analiza 2/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 29 maja 2024, <https://for.org.pl/2024/05/29/analiza-for-2-2024-zamiast-wlasnosci-panstwowej-w-gospodarce-kontrola-inwestycji-zlote-weto-regulacje/>.

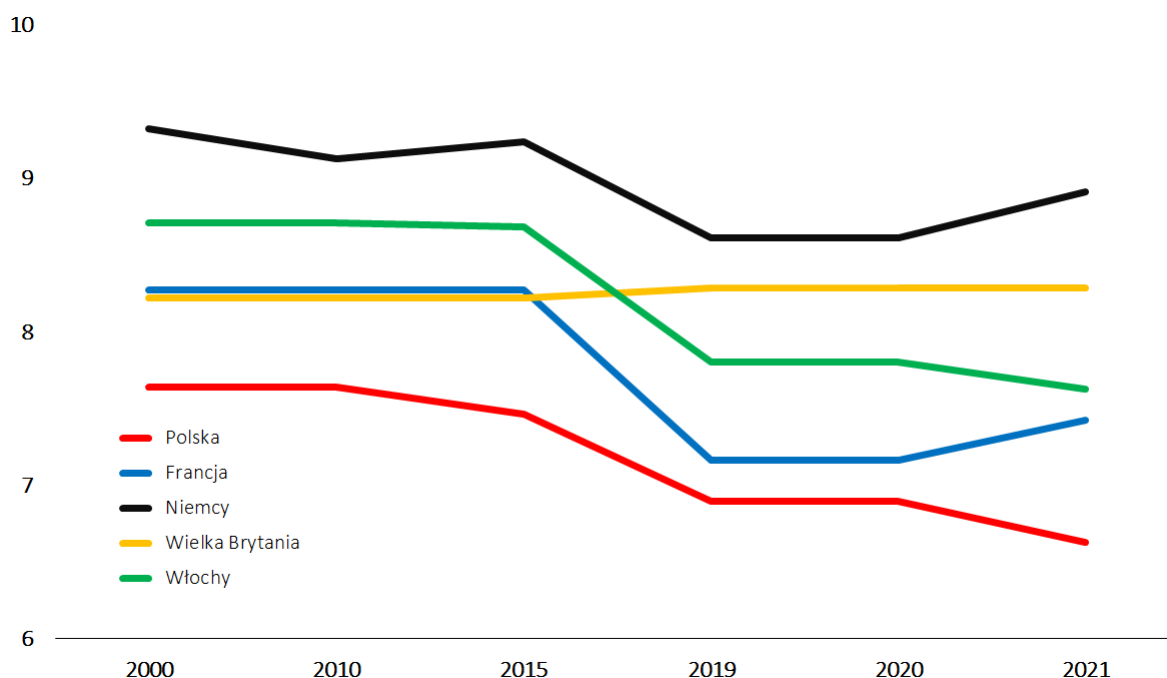
<sup>43</sup> Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Europejski Kongres Finansowy w Sopocie z udziałem ministra Jakuba Jaworowskiego*, 10 czerwca 2024, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/europejski-kongres-finansowy-w-sopocie-z-udzialem-ministra-jakuba-jaworowskiego>.

<sup>44</sup> Zob. szerzej K. Nowakowski, *Kapitalizm państwowy jako dylemat praktyczny i teoretyczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr LXXVI(1), 2014, s. 231.

<sup>45</sup> Zob. B. Jabrzyk, *Własność państwowa – nowy rząd idzie w ślady PiS*, Komunikat 9/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 18 marca 2024, <https://for.org.pl/2024/03/18/komunikat-9-2024-wlasnosc-panstwowa-nowy-rzad-idzie-w-slady-pis/>.



Wykres 1. Państwowa własność aktywów według indeksu Economic Freedom of the World (im wyższy wynik, tym mniej własności państwowej)



Na podstawie: Fraser Institute

Skalę upaństwowienia polskiej gospodarki najwyraźniej widać w sektorze bankowym i energetycznym. Według danych miesięcznych Komisji Nadzoru Finansowego, w kwietniu 2024 roku państwo kontrolowało banki posiadające aż 49,6% aktywów sektora, podczas gdy w 2010 roku było to ok 21,5%<sup>46</sup>. Jeśli zaś chodzi o sektor energetyczny, to w obszarze elektroenergetyki po nacjonalizacji EDF Polska największy prywatny wytwórca energii odpowiada za ok. 1–2% energii wprowadzanej do krajowych sieci elektroenergetycznych<sup>47</sup>, a w obszarze obrotu wśród pięciu największych operatorów systemu dystrybucyjnego w Polsce od lat tylko jeden (Stoen Operator sp. z o.o.) nie należy do podmiotu kontrolowanego przez państwo<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Raport o sytuacji banków w 2010 r., Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011, s. 13, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Banki\\_2010\\_26414.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Banki_2010_26414.pdf).

<sup>47</sup> Najwięksi wytwórcy energii elektrycznej. Struktura podmiotowa rynku, rynekelektryczny.pl, 10 maja 2024, <https://www.rynekelektryczny.pl/struktura-ryнку-wytwarzania-energii-elektrycznej/>.

<sup>48</sup> Sprawozdanie roczne Prezesa URE za rok 2023, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa, kwiecień 2024, s. 119.

Stawianie na państwowych „czempionów” doprowadziło również do monopolizacji części gospodarki. Skutkiem wzmocnienia Orlenu jest bardzo wysoka koncentracja na rynku gazu. Zgodnie z danymi Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2023 roku udział podmiotów z grupy Orlen na rynku detalicznym gazu ziemnego wynosił aż 90,68%, co przekłada się na wskaźnik Herfindahla-Hirschmana, uznawany powszechnie za miernik koncentracji na rynku, na poziomie 9528 według liczby odbiorców i 7525 według wolumenu sprzedanego gazu<sup>49</sup> (o bardzo wysokiej koncentracji mówimy od wyniku na poziomie 5000, wynik pomiędzy 1800 a 5000 to koncentracja wysoka). Wzbudziło to niedawno zaniepokojenie nawet pełnomocnika rządu ds. infrastruktury krytycznej<sup>50</sup>.

Jednocześnie w ostatniej dekadzie zmniejszyła się liczba ingerencji organu antymonopolowego w gospodarkę. Organ ochrony konkurencji nie zablokował żadnego z dużych przejęć Orlenu, jedynie w przypadku PGNiG wydał decyzję warunkową, którą koncern w gruncie rzeczy przynajmniej częściowo obszedł – zbył bowiem spółkę Gas Storage Poland zgodnie z warunkiem postawionym przez Prezesa UOKiK, pozostawiając jednak w swoich rękach należące do niej magazyny gazu<sup>51</sup> (przejęcie Lotosu mieściło się w zakresie właściwości nie Prezesa UOKiK, lecz Komisji Europejskiej). Jedyną decyzję o zakazie koncentracji w ostatnich latach wydano na początku 2021 roku w sprawie Agora/Eurozet<sup>52</sup> (decyzja UOKiK wzbudziła duże kontrowersje, zwłaszcza w zestawieniu z udzieloną w podobnym czasie zgodzie na przejęcie Polska Press przez Orlen)<sup>53</sup>. Również niewielka liczba decyzji w obszarze praktyk antykonkurencyjnych sprawia wrażenie łagodnego traktowania spółek Skarbu Państwa przez organ antymonopolowy<sup>54</sup> (choć można również dopatrywać się w tym szerszej tendencji mniejszej liczby decyzji wydawanych w ogóle).

Wreszcie należy wskazać, że negatywny wpływ upaństwowienia gospodarki nie ograniczył się do samych skutków ekonomicznych, ale rozlał się również na konkurencję polityczną. Przykłady wykorzystywania spółek kontrolowanych przez państwo do celów walki partyjnej po 2015 roku można mnożyć: kampanie

---

<sup>49</sup> Ibidem, s. 229.

<sup>50</sup> *Polska powinna zmniejszyć koncentrację na rynku gazu - Bando (wywiad)*, Bankier.pl, 22 czerwca 2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-powinna-zmniejszyc-koncentracje-na-ryнку-gazu-Bando-wywiad-8769935.html>.

<sup>51</sup> *Ostatni warunek fuzji Orlenu z PGNiG spełniony. Gaz-System przejmuje Gas Storage Poland*, Energetyka24.pl, 15 marca 2024, <https://energetyka24.com/gaz/wiadomosci/ostatni-warunek-fuzji-orkenu-z-pgnig-spełniony-gaz-system-przejmuje-gas-storage-poland>.

<sup>52</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 7 stycznia 2021 r. nr DKK-1/2021.

<sup>53</sup> Zob. szerszą porównawczą analizę obu spraw w: M. Bernatt, *Democracy and Competition Law: Exploring Substantive and Procedural Links*, Working Paper of the Centre for Antitrust and Regulatory Studies of the University of Warsaw, No. 1-2024, s. 18 i n.

<sup>54</sup> Zob. M. Bernatt, *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, Cambridge University Press, Cambridge 2022, s. 141–152.

Polskiej Fundacji Narodowej<sup>55</sup>, skala zatrudnienia w owych spółkach działaczy partyjnych, kampanie referendalne fundacji spółek kontrolowanych przez państwo czy wreszcie przedwyborczy „cud cenowy” na Orlenie<sup>56</sup>. Wszystko to jest pochodną zwiększania się udziału państwa w gospodarce, które prowadzi do zastępowania bodźców rynkowych zachętami o charakterze politycznym.

### **Polityka promowania „narodowych czempionów” jako problem konstytucyjny**

Bardzo rzadko podejmuje się problematykę „narodowych czempionów” w kontekście konstytucyjnym<sup>57</sup>. Tymczasem w kontekście konstytucyjnego ustroju gospodarczego, którym w Polsce jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, wysunąć można poważne wątpliwości dotyczące omawianego zagadnienia. Wątpliwości te można podzielić na dwie kategorie, obejmujące: 1) samą koncepcję zaangażowania państwa w promowanie „narodowych czempionów”, 2) praktykę polskiej polityki promowania „narodowych czempionów” związaną z poszerzaniem zakresu własności państwowej w gospodarce.

Na pierwszej płaszczyźnie wydaje się wątpliwe, czy w Polsce państwo w ogóle powinno na szeroką skalę prowadzić politykę promowania „narodowych czempionów”. Idea społecznej gospodarki rynkowej wynika bowiem z krytycznej refleksji nad monopolizacją gospodarki i nadmierną rolą państwa. Jej istota sprowadza się do ochrony przez państwo ładu konkurencyjnego i skupienia się przez nie na kształtowaniu ram prawnych i instytucjonalnych dla konkurencji zamiast bezpośredniego zaangażowania w procesy gospodarcze<sup>58</sup>. Walter Eucken (jeden z najważniejszych twórców ordoliberalizmu, będącego intelektualną podporą społecznej gospodarki rynkowej) twierdził wręcz, że centralną rolą polityki gospodarczej w łaździe konkurencyjnym jest ograniczanie władzy gospodarczej<sup>59</sup>. Opowiedzenie się za społeczną gospodarką rynkową było powodem, dla którego w powojennych

---

<sup>55</sup> Zob. R. Trzeciakowski, *Państwowe firmy na partyjne zlecenie atakują sądy*, Komunikat 15/2017, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 11 września 2017, <https://for.org.pl/2017/09/11/komunikat-for-15-2017-panstwowe-firmy-na-partyjne-zlecenie-atakuj-a-sady/>.

<sup>56</sup> Zob. szerzej: M. Zieliński, Z. Kościak, *Czy po wyborach inflacja będzie znowu dwucyfrowa?*, Komunikat 24/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 11 października 2023, s. 4–5, <https://for.org.pl/2023/10/11/komunikat-24-2023/>.

<sup>57</sup> Pobieźną analizę można znaleźć w: R. Molski, *Prawne i ekonomiczne aspekty polityki promowania narodowych czempionów*, s. 72–73.

<sup>58</sup> Zob. P. Oliński, *Ordoliberalna koncepcja społecznej gospodarki rynkowej a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2, 2023.

<sup>59</sup> W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, s. 336 i n.

Niemczech polityki promowania „narodowych czempionów” nie prowadzono. Niemożliwe jest bowiem pogodzenie roli państwa jako strażnika ładu konkurencyjnego i równych reguł gry dla wszystkich podmiotów gospodarczych z selektywnym promowaniem wybranych branż i przedsiębiorców.

Druga płaszczyzna, na której można podnosić wątpliwości konstytucyjne, dotyczy specyfiki polskiej polityki promowania „narodowych czempionów”, opierającej się na podmiotach kontrolowanych przez państwo i w praktyce prowadzącej do zwiększania udziału państwa w gospodarce. Już z samego pojęcia społecznej gospodarki rynkowej wynika, że udział państwa w gospodarce powinien być wyjątkiem (np. Eucken dopuszczał państwowe przedsiębiorstwa, jeśli nie zaburzają one konkurencji w gospodarce, a Wilhelm Röpke w zakresie usług użyteczności publicznej)<sup>60</sup>. Polski ustrojodawca dodatkowo podkreślił, że gospodarka ma być oparta na własności prywatnej, z czego wynika zakaz polityki nacjonalizacji i opierania gospodarki na podmiotach państwowych. W doktrynie prawa konstytucyjnego interpretuje się ten przepis jako nakaz oparcia gospodarki na podmiotach prywatnych<sup>61</sup>. Również Trybunał Konstytucyjny w 2007 roku wskazał, że przepis art. 20 Konstytucji stanowić ma „barierę chroniącą przed nadmiernym poszerzaniem aktywności państwa w gospodarce”<sup>62</sup>, a w wyroku z 2011 roku stwierdza, że Konstytucja nakazuje ustawodawcy zapewnienie „szczególnej pozycji własności prywatnej”<sup>63</sup>. Jest kwestią wątpliwą, czy po ponad dekadzie polityki nacjonalizacji gospodarki nadal mieścimy się w ramach konstytucyjnego ustroju gospodarczego<sup>64</sup>.

### **Pożądany kierunek – konkurencja i własność prywatna zamiast nacjonalizacji**

Niemal półtorej dekady polityki promowania „narodowych czempionów” w Polsce trudno oceniać pozytywnie. Zamiast wielkich sukcesów państwowych spółek na skalę globalną, polityka ta zaowocowała zaczątkami kapitalizmu państwowego z wszystkimi jego patologiami i ograniczeniem konkurencji w sektorach najbardziej nią dotkniętych. W gruncie rzeczy polityka promowania „narodowych czempionów” złała się w jedno zjawisko z polityką odwracania prywatyzacji, nacjonalizacji i centralizacji

---

<sup>60</sup> Zob. szerzej P. Oliński, *Granice udziału spółek Skarbu Państwa w społecznej gospodarce rynkowej w świetle art. 20 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 1, 2024, s. 183–194.

<sup>61</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

<sup>62</sup> Postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 168.

<sup>63</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 72.

<sup>64</sup> P. Oliński, *Granice udziału spółek Skarbu Państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, s. 190 i n.

gospodarki – prowadząc w konsekwencji m.in. do wykorzystywania tak kontrolowanych zasobów dla celów zdobywania poparcia w wyborach.

Nie znaczy to jednak, że w Polsce nie wyrastają czempiony, rozumiane jako duże i innowacyjne przedsiębiorstwa działające na skalę europejską lub globalną. Takowe w ostatnich dekadach powstały chociażby w sektorach IT, czy przesyłek pocztowych. Żaden z nich nie jest jednak spółką kontrolowaną ani aktywnie subsydiowaną czy promowaną przez państwo.

Zarówno najlepszą, jak i konstytucyjnie najbardziej akceptowalną polityką państwa wobec „narodowych czempionów” jest nie ich promowanie, lecz tworzenie warunków uczciwej i równej konkurencji wraz ze stabilnym otoczeniem instytucjonalnym. To konsumenci powinni ostatecznie kreować czempionów, a nie politycy.

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: [kinga.krolik@for.org.pl](mailto:kinga.krolik@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORA



### Piotr Oliński

Analitik prawny FOR

e-mail: [piotr.olinski@for.org.pl](mailto:piotr.olinski@for.org.pl)

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)