

MACIEJ BAŁTOWSKI*, GRZEGORZ KWIATKOWSKI**

Miejsce przedsiębiorstw państwowych we współczesnej gospodarce – Polska na tle świata¹

Wprowadzenie

Zachodzące w ostatnich 10–15 latach głębokie i różnorodne przeobrażenia funkcjonowania gospodarki w skali globalnej wywołują wzrost nastrojów antyglobalizacyjnych i antyintegracyjnych. Odpowiedzią na „lęki globalizacyjne” jest generalnie wzmacnianie zakresu i znaczenia autonomicznej polityki gospodarczej prowadzonej na szczeblu poszczególnych państw i formułowanie nowych jej celów w postaci ochrony rodzimej gospodarki przed wpływami zewnętrznymi. W rezultacie zakres etatyzmu w gospodarce w ostatnich latach zwiększa się w wielu krajach. Konstatacja ta dotyczy zarówno czołowych potęg gospodarczych świata (w tym Stanów Zjednoczonych), jak i wielu mniejszych, ale znaczących gospodarek, jak brazylijska, turecka czy również polska.

W warunkach globalizacji i dominacji wielkich korporacji transnarodowych standardowe, regulacyjne i fiskalne instrumenty polityki gospodarczej okazują się niewystarczające czy wprost nieskuteczne do realizacji tych nowych celów. Państwa narodowe zaczynają zatem sięgać w większym stopniu po niekonwencjonalne narzędzia oddziaływania na gospodarkę, głównie instrumenty o charakterze właścicielskim, których znaczenie w ciągu ostatnich kilku dekad było relatywnie niewielkie i w dodatku malejące (Millward 2011). Oddziaływania państw na gospodarkę wykorzystujące przedsiębiorstwa państwowe i prawa własności przysługujące państwu stały się po kryzysie finansowym lat 2008–2009 na tyle znaczące, że w literaturze pojawiła się teza o istnieniu nowego fenomenu współczesnej gospodarki, określanego jako „powrót przedsiębiorstw państwowych” (*the return of state-owned enterprises* – Flores-Macias, Musacchio 2009; Florio 2014).

* Prof. dr hab. Maciej Bałtowski – Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny; e-mail: maciej.baltowski@umcs.lublin.pl

** Dr Grzegorz Kwiatkowski – Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny; e-mail: grzegorz.kwiatkowski@umcs.lublin.pl

¹ Artykuł jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu NCN 2017/25/B/HS4/01103.

Celem naukowym artykułu jest teoretyczna i empiryczna analiza miejsca sektora przedsiębiorstw państwowych we współczesnych systemach gospodarczych przy szczególnym zwróceniu uwagi na gospodarkę polską. Podejmiemy próbę potwierdzenia następujących hipotez badawczych:

1. Przedsiębiorstwa państwowe, traktowane historycznie jako przedsiębiorstwa o własności państwowej, współcześnie przyjmują coraz częściej postać przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo. Komponent własności państwowej jako wyznacznik (*definiens*) kategorii „przedsiębiorstwo państwowe” traci na znaczeniu. Rośnie natomiast znaczenie komponentu kontroli państwowej.
2. Zakres i znaczenie przedsiębiorstw państwowych w gospodarkach poszczególnych krajów są silnie zróżnicowane w skali globalnej.
3. Udział sektora przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce jest relatywnie wysoki.

W artykule stosujemy metody analizy i krytyki piśmiennictwa, szczególnie dotyczącego badań empirycznych nad przedsiębiorstwami państwowymi, a w zakresie badań własnych – metody statystyki opisowej.

Artykuł jest podzielony na cztery części. Zaczynamy od krótkiego przedstawienia stanu badań nad przedsiębiorstwami państwowymi i ich rolą w gospodarce, zarówno w ujęciu historycznym, jak i w odniesieniu do współczesności. W części drugiej wskazujemy na poważne problemy metodologiczne związane z wyodrębnieniem i definiowaniem podmiotów gospodarczych określanymi potocznie jako przedsiębiorstwa państwowe, co przekłada się na jakość badań empirycznych, w szczególności w porównaniach międzynarodowych. W części trzeciej przedstawiamy i analizujemy wybrane dane liczbowe dotyczące udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarkach różnych krajów świata i w Polsce, w tym wyniki badań własnych. W części czwartej dokonujemy krótkiego przeglądu czynników wpływających na wzrost zakresu i znaczenia przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach. Wyróżniamy i analizujemy trzy tego rodzaju czynniki: ewolucję układu sił w gospodarce globalnej, kwestię surowców energetycznych, zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi i nadzorze właścicielskim państwa.

1. Przedsiębiorstwa państwowe w teorii ekonomii i badaniach nad współczesnymi systemami gospodarczymi

Jakkolwiek przedsiębiorstwa państwowe od setek lat istnieją właściwie we wszystkich gospodarkach świata i w wielu z nich odgrywają istotną rolę, to ekonomia zachodnia poświęcała i nadal poświęca im zaskakująco mało uwagi. Znajduje to swój wyraz w najpopularniejszych podręcznikach kształtujących od dziesiątków lat myślenie o gospodarce i sposób postrzegania gospodarki przez kolejne pokolenia ekonomistów na całym świecie. Analiza podręczników Samuelsona i Nordhau-
sa, Mankiwa czy Krugmana i Wells wskazuje, że nie ma w nich ani rozdziałów, ani nawet obszerniejszych fragmentów na temat funkcjonowania przedsiębiorstw

państwowych, ich miejsca i znaczenia w gospodarce czy szerzej – funkcji właścicielskiej państwa. Samuelson i Nordhaus wprowadzili kilkakrotnie w całym podręczniku wspominają o własności państwowej przedsiębiorstw, jednak zawsze w marginalny sposób. Jedynie przy analizie gospodarki chińskiej i systemu socjalistycznego nieco dokładniej omawiają to zagadnienie (Samuelson, Nordhaus 2015, s. 535). Zarówno Mankiw (2015, s. 321), jak też Krugman i Wells (2015, s. 403) piszą o przedsiębiorstwach państwowych tylko w kontekście rozwiązywania problemów związanych z istnieniem monopolu w gospodarce.

Przyczyn tego rozdźwięku między stanem faktycznym gospodarki a jego teoretycznym ujmowaniem należy szukać – naszym zdaniem – w fakcie zdominowania teorii ekonomii od jej początków przez myśl angloamerykańską, której modelowym punktem odniesienia jest rynkowy, liberalny system gospodarczy oparty na własności prywatnej z mocno ograniczoną rolą państwa i klarownie zdefiniowanymi prawami własności. Zarówno w ekonomii neoklasycznej, jak i keynesistowskiej, a także w teoriach polityki gospodarczej przyjmujących te szkoły ekonomiczne za podstawę, istnienie państwowej własności gospodarczej i traktowanie przedsiębiorstw państwowych jako instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę jest praktycznie niewzględniane. Stwierdzenie G. Heinsohna i O. Steigera (2013, rozdz. 2) dotyczące „ślepoty wielkich szkół [ekonomicznych]” odnośnie do kwestii własności można odnieść również do własności państwowej.

W ćwierćwieczu poprzedzającym kryzys finansowy lat 2008–2009 publikacje dotyczące miejsca i roli przedsiębiorstw państwowych były względnie nieliczne, przy czym najczęściej dotyczyły ujęcia historycznego (*Public Sector Economics* 1983; Aharoni 1986, Kole, Mulherin 1997; *The Rise and Fall...* 2000) lub wycinkowych analiz porównawczych przedsiębiorstw państwowych i prywatnych (Boardman, Vining 1989; Dewenter, Malatesta 2001). W ostatnich 8–10 latach, wraz z renesansem zainteresowania rolą państwa w gospodarce, fenomen przedsiębiorstw państwowych jako specyficznych podmiotów gospodarczych łączących realizację celów ekonomicznych oraz pozaekonomicznych, a zarazem narzędzi polityki gospodarczej państw narodowych, stał się nie tylko ważnym elementem współczesnych systemów gospodarczych, lecz także przedmiotem wielu badań.

Pojawiły się w tym obszarze zarówno prace o charakterze teoretycznym (Putniņš 2015; Peng i in. 2016), teoretyczno-aplikacyjnym (Musacchio, Lazzarini 2014; Bruton i in. 2015), jak i obejmujące różnorodne szczegółowe kwestie (Florio 2014; Bałtowski, Kozarzewski 2016), a nawet obszerne prace przeglądowe (Megginson 2017). Dostępne są także raporty analityczne, pokazujące zakres i rolę przedsiębiorstw państwowych we współczesnej gospodarce (Christiansen 2011; OECD 2014). Szczególnie bogata jest literatura ekonomiczna na temat przedsiębiorstw państwowych jako specyficznego i ważnego elementu gospodarki chińskiej (Huang 2008; Leutert 2016; Berkowitz i in. 2017). Wzrost zainteresowania problematyką przedsiębiorstw państwowych potwierdzają analizy bibliometryczne – jak wykazali Bruton i in. (2015) coraz więcej artykułów z tej tematyki jest publikowanych w ostatnich latach w czasopismach branych pod uwagę przy wyliczaniu *FT Research Rank*.

2. Przedsiębiorstwo państwowe jako kategoria ekonomiczna oraz przedmiot badań empirycznych

Kategoria „przedsiębiorstwo państwowe”, powszechnie używana w języku potocznym oraz w publicystyce ekonomicznej, nie ma w ekonomii jednoznacznej definicji. W tekstach naukowych, w raportach organizacji międzynarodowych, a także w opracowaniach statystyki publicznej poszczególnych krajów jest ona używana w bardzo niejednoznacznym rozumieniu i obejmuje różne desygnaty. Stwarza to wiele problemów metodologicznych, szczególnie w badaniach i analizach o charakterze porównawczym.

Tradycyjnie przedsiębiorstwo państwowe było utożsamiane z przedsiębiorstwem o własności państwowej, a w badaniach zwykle pojawiała się jako część dychotomicznego, dość jednoznacznie zarysowanego podziału: przedsiębiorstwa prywatne – przedsiębiorstwa państwowe. Jednak w ostatnich 40–50 latach sytuacja stopniowo się komplikowała, gdyż coraz powszechniejsze stawały się w różnych gospodarkach świata przedsiębiorstwa o własności mieszanej, państwowo-prywatnej. Przyczyny tego były zróżnicowane.

W krajach wysoko rozwiniętych zmniejszanie zakresu domeny państwowej, dość obszernej po II wojnie światowej, odbywało się w znaczącym wymiarze przy udziale rynku kapitałowego. W prywatyzowanych spółkach państwa zachowywały często określone pakiety akcji, niekiedy nawet kontrolne, była też używana instytucja „złotej akcji”, dająca państwu szczególne uprawnienia kontrolne, niezwiązane z formalnym posiadaniem praw własności. W krajach postsocjalistycznych w trakcie głębokich procesów prywatyzacyjnych zachodziły podobne zjawiska, szczególnie dotyczące największych i najważniejszych przedsiębiorstw („sreber rodowych”). W wielu innych krajach rozwijających się zakres przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo (także narzędziami pozawłaścielskimi) był historycznie znaczący, a kraje te – generalnie – nie przeprowadzały w końcu XX w. głębokich zmian w strukturze własnościowej swoich gospodarek. Wraz z szybkim rozwojem gospodarczym tych krajów w ostatnich 20 latach znaczenia nabierały także przedsiębiorstwa państwowe, często wspomagane działaniami protekcyjnymi rządów.

Innym czynnikiem oddziałującym w tym samym kierunku, tzn. zacierającym granice między przedsiębiorstwami państwowymi a prywatnymi, jest szerokie istnienie pośrednich, kaskadowych struktur własności, a więc skomplikowanych powiązań kapitałowych między spółkami, ich spółkami córkami, spółkami wnuczkami itd., w których uczestniczą podmioty państwowe i zależne od państwa. W tego rodzaju strukturach często kontrola korporacyjna nad daną spółką nie jest związana z bezpośrednimi udziałami właścicielskimi, a określenie udziałów pośrednich, a także faktycznego władztwa nad daną spółką, wymaga zindywidualizowanej analizy i nie jest łatwe do rozstrzygnięcia w aspekcie dużych zbiorów przedsiębiorstw.

Konsekwencją istnienia spółek państwowo-prywatnych, a także spółek stanowiących elementy kaskadowych struktur własności, jest powstanie rozziwu

między formalnymi uprawnieniami właścicielskimi a faktycznie realizowaną nad spółką kontrolą korporacyjną². Można mówić o powszechnym występowaniu zjawiska lewarowania kontroli (*control leverage*, także *voting power leverage*) ze strony państwa-akcjonariusza, czyli uzyskiwania znacząco większego zakresu władzy korporacyjnej w spółkach w stosunku do posiadanych udziałów własnościowych (Dyck, Zingales 2004; Adamska 2013; Bałtowski 2017). W gospodarce polskiej przykładem lewarowania kontroli przez państwo jest m.in. spółka PKN Orlen SA, w której państwo posiada jedynie niespełna 30% akcji (własności), natomiast zakres sprawowanej przez państwo kontroli korporacyjnej nad spółką jest niepomniernie większy.

W konsekwencji w ostatnich latach w literaturze przedmiotu dość powszechnie stało się szerokie definiowanie przedsiębiorstw państwowych, biorące za podstawę nie formalne udziały właścicielskie, lecz faktyczną kontrolę korporacyjną państwa (Sheng i Zhao 2012; Florio 2014). OECD definiuje przedsiębiorstwa państwowe (*government enterprises*) jako organizacje, które w całości lub w większości są własnością publiczną lub są kontrolowane przez władze publiczne, przy czym kategoria kontroli jest rozumiana jako zdolność do determinowania ogólnej polityki korporacyjnej, m.in. posiadanie wpływu na wybór zarządu spółki³. W podobnym kierunku idzie ujęcie Banku Światowego (World Bank 1995, s. 6), którego przyjęta już ponad 20 lat temu definicja głosi, że przedsiębiorstwa państwowe są to „gospodarcze podmioty będące własnością rządu lub kontrolowane przez rząd”. Również autorzy niniejszego artykułu uważają, że przedsiębiorstwo państwowe (w szerokim rozumieniu) to takie przedsiębiorstwo, nad którym organy państwa sprawują kontrolę korporacyjną.

Jeżeli jednak tę racjonalną, opartą na oglądzie rzeczywistości gospodarczej definicję przedsiębiorstw państwowych chcemy wykorzystać w badaniach empirycznych, to napotykamy zasadnicze trudności. O ile bowiem bezpośrednio, formalne udziały właścicielskie państwa w przedsiębiorstwach są łatwo uchwytnie statystycznie, to zakres faktycznej państwowej kontroli korporacyjnej nad przedsiębiorstwem – zarówno w przypadku mniejszościowych udziałów właścicielskich, jak i w przypadku pośrednich, kaskadowych struktur własności – jest bardzo trudny do ilościowego określenia.

Z tego właśnie powodu autorzy większości analiz empirycznych ograniczają się do przedsiębiorstw państwowych w wąskim rozumieniu, czyli podmiotów ze stuprocentowymi lub większościowymi udziałami właścicielskimi państwa. We wszelkich opracowaniach i zestawieniach GUS jako przedsiębiorstwa państwowe („publiczne” w nomenklaturze GUS) zawsze traktowane są podmioty, których „mienie w całości lub w przeważającej części należy do Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub jednostek samorządu terytorialnego” (GUS

² Kontrolę korporacyjną należy rozumieć jako zdolność do wpływania podmiotu sprawującego kontrolę na zasadnicze decyzje o charakterze właścicielskim w przedsiębiorstwie, takie jak powoływanie organów, podział zysku czy określanie strategii rozwoju (więcej: Bałtowski, Kwiatkowski 2018, rozdz. 2.2.2).

³ *OECD Glossary*, <http://stats.oecd.org/glossary/> (dostęp: 20.09.2016).

2012, s. 20; GUS 2005, s. 377). Podobna sytuacja występuje w przypadku danych zawartych w listach rankingowych największych światowych przedsiębiorstw *Fortune Global 500*, gdzie są wyróżnione podmioty z większościami udziałami państwa.

Trzeba jednak zauważyć, że w literaturze istnieją także stosunkowo nieliczne i z reguły odnoszące się do wybranych krajów (lub grup krajów) analizy empiryczne rozszerzające zakres kategorii „przedsiębiorstwa państwowe” również na przedsiębiorstwa z mniejszościowymi udziałami własnościowymi państwa. Zwykle są one prowadzone na podstawie danych źródłowych zawartych w komercyjnych bazach danych, takich jak Orbis czy Amadeus lub na podstawie indywidualnej, żmudnej analizy poszczególnych przedsiębiorstw. Można tu wymienić np. opracowanie H. Christiansena i Y. Kim (2014) dotyczące krajów-członków OECD, w którym przyjęto zresztą wyjątkowo niski, bo 10-procentowy, próg udziałów właścicielskich państwa oddzielający przedsiębiorstwa należące do domeny państwowej⁴ od przedsiębiorstw prywatnych. M. Bałtowski i P. Kozarzewski (2016) dokonali tego rodzaju analizy dla grupy 500 największych polskich przedsiębiorstw, a K. Szarzec i W. Nowara (2017) dla 500 największych przedsiębiorstw Europy Środkowo-Wschodniej.

3. Niektóre dane liczbowe dotyczące przedsiębiorstw państwowych na świecie

Na podstawie pogłębionej analizy różnych danych źródłowych, a także badań własnych oraz dostępnych opracowań empirycznych można i warto zaprezentować ogólny stan sektora przedsiębiorstw państwowych w skali globalnej i jego dynamikę w ostatnich latach. Z powodów, o których pisaliśmy powyżej, takie dane należy jednak interpretować z zastrzeżeniem, że z reguły są to szacunki, a nie wartości ścisłe – przyjęta definicja przedsiębiorstwa państwowego ma zasadniczy wpływ na wynik analizy. Zarówno w prezentacji badań własnych, jak i różnych raportów eksperckich na ten temat, uwagę koncentrujemy na grupie największych i najważniejszych przedsiębiorstw państwowych w danym kraju.

3.1. Przedsiębiorstwa państwowe w grupie największych przedsiębiorstw świata

Spośród dwóch podstawowych list rankingowych największych światowych przedsiębiorstw ważniejsza dla naszej analizy jest lista *Fortune Global 500*. Jej zaletą w porównaniu do drugiej listy, tj. *Forbes Global 2000*, jest to, że obejmuje również

⁴ Christiansen i Kim określają te podmioty mianem *state-invested enterprises*, wśród których wyróżniają *state-owned enterprises* oraz *partially state-owned enterprises*.

– oprócz spółek giełdowych – przedsiębiorstwa pozagiełdowe, a taki charakter mają bardzo często przedsiębiorstwa państwowe. Lista *Fortune Global 500* wyróżnia też – w przeciwieństwie do *Forbes Global 2000* – przedsiębiorstwa ze stu-procentowymi lub większościowymi udziałami własnościowymi państwa (a więc przedsiębiorstwa państwowe w wąskim rozumieniu).

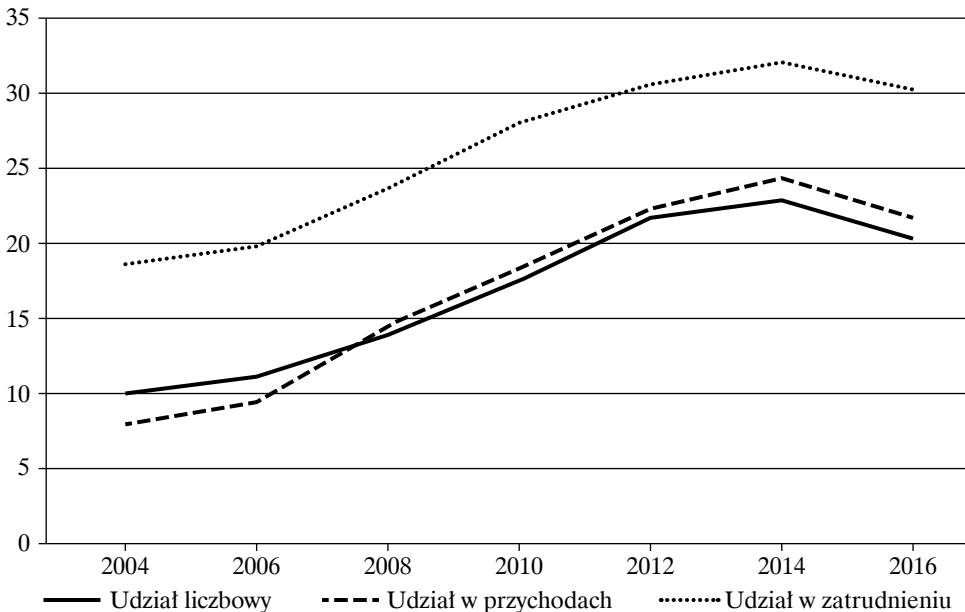
Dostępność list *Fortune Global 500* z wielu lat umożliwia uchwycenie w dłuższym okresie zmian udziałów przedsiębiorstw państwowych (w wąskim rozumieniu) wśród największych przedsiębiorstw świata. Dane na ten temat zostały przedstawione w tabeli 1 i na rysunku 1.

Tabela 1
Udział przedsiębiorstw państwowych w zbiorze 500 największych przedsiębiorstw świata w latach 2004 i 2016

Lp.	Wyszczególnienie	2004		2016	
		wielkość	udział (%)	wielkość	udział (%)
1	Liczba przedsiębiorstw	49	9,8	101	20,2
2	Przychody (mld USD)	1 342	8,7	5 959	17,9
3	Zatrudnienie (tys. osób)	8 855	18,4	20 117	30,0
4	Zysk netto (mld USD)	75,9	8,2	247,0	16,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie listy *Fortune Global 500*.

Rysunek 1
Udziały przedsiębiorstw państwowych na liście *Fortune Global 500* według różnych kryteriów analizy (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z listy *Fortune Global 500*.

Dane zawarte w tabeli ujawniają kilka ciekawych tendencji, które można przypisać do zjawiska „powrotu przedsiębiorstw państwowych”. W latach 2004–2016 udział liczbowy przedsiębiorstw państwowych w zbiorze największych światowych przedsiębiorstw wzrósł ponad dwukrotnie, do ponad 20% w 2016 r. Udział przedsiębiorstw państwowych w przychodach tego zbioru wzrósł w jeszcze większym stopniu – z 8% do 18%. W przypadku udziału przedsiębiorstw państwowych w zatrudnieniu zmiana jest też znacząca – w 2004 r. przedsiębiorstwa państwowe zatrudniały 18,4% liczby wszystkich pracowników przedsiębiorstw z listy, natomiast w 2016 r. było to już 30,0%. W tym sensie uprawnione wydaje się stwierdzenie o wyraźnym wzroście miejsca i znaczenia przedsiębiorstw państwowych w ostatnich latach w skali gospodarki globalnej.

Rysunek 1 przedstawia udział przedsiębiorstw państwowych na liście *Fortune Global 500* w kolejnych latach według trzech kryteriów. Udział ten rósł znacząco aż do 2014 r., natomiast w dwóch kolejnych latach zanotowano lekki spadek. W szczytowym okresie w 2014 r. przedsiębiorstwa państwowe stanowiły 22,8% przedsiębiorstw z listy, suma ich przychodów wynosiła 24,2% sumy przychodów wszystkich przedsiębiorstw z listy, a suma zatrudnienia – 31,8% sumy zatrudnienia wszystkich przedsiębiorstw z listy.

Trzeba dodać, że zdecydowana większość przyrostu w ostatnich 12 latach udziału przedsiębiorstw państwowych na liście 500 największych przedsiębiorstw świata jest skutkiem ekspansji przedsiębiorstw chińskich (wzrost z 14 do 76 przedsiębiorstw) i w mniejszym stopniu rosyjskich. Natomiast liczba przedsiębiorstw państwowych w krajach wysoko rozwiniętych na liście *Fortune Global 500* spadła w tym czasie wyraźnie, z 22 do 10 przedsiębiorstw (więcej – Bałtowski, Kwiatkowski 2018, rozdz. 7.2.1).

Udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarkach świata pokazuje też raport OECD (Kowalski i in. 2013). Podstawą analizy jest zbiór przedsiębiorstw z listy *Forbes Global 2000* z 2011 r. uzupełniony informacjami dostępnymi w bazie Orbis, w tym dotyczącymi bezpośredniego i pośredniego udziału własnościowego państwa. Na podstawie przeprowadzonej analizy autorzy stwierdzają, że przedsiębiorstwa państwowe (traktowane jako podmioty, w których udział własnościowy państwa jest większy od 50%) w 2011 r. obejmowały 204 spośród 2000 spółek z listy *Forbes*, a więc niewiele ponad 10%. Przychody przedsiębiorstw państwowych z listy wyniosły 3,6 biliona dolarów, co również stanowiło niewiele ponad 10% przychodów wszystkich spółek z listy.

Jeśli chodzi o podział geograficzny, to zdecydowanie najwięcej przedsiębiorstw państwowych pochodziło z Chin (70) i Indii (30). Na dalszych miejscach znalazły się Rosja (9), Brazylia (7) i Indonezja (6). Spośród krajów OECD względnie dużą liczbę przedsiębiorstw państwowych na liście mają następujące kraje: Polska (6), Szwajcaria (6), Francja (5) oraz Korea Południowa (4). Łącznie 41 przedsiębiorstw państwowych ujętych na tej liście pochodziło z krajów członkowskich OECD, natomiast z krajów BRIICS aż 123, co stanowi ponad 60% wszystkich przedsiębiorstw państwowych z listy. W przypadku tych pierw-

szych były to przede wszystkim przedsiębiorstwa usług sieciowych, natomiast w drugiej grupie krajów dominowały przedsiębiorstwa z sektora surowcowego, transportu i przemysłu.

Inne raporty OECD (Christiansen 2011; OECD 2014) zawierają wybrane dane dotyczące sektora przedsiębiorstw państwowych w szerokim rozumieniu w krajach OECD i niektórych innych krajach. Wskazują one, podobnie jak analizy powyżej, na znaczące zróżnicowanie w tym zakresie w skali świata. O ile w gospodarkach takich jak chińska, rosyjska czy indyjska udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce (według miary przychodów bądź zatrudnienia) można szacować na 20–40%, to w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych zwykle nie przekracza on 5%, a w takich krajach jak np. Australia czy Stany Zjednoczone znajduje się na poziomie ok. 0,5%. Wyjątkiem jest Norwegia z udziałem przekraczającym 10%. Względnie wysoki udział przedsiębiorstw państwowych, rzędu 5–10%, mają również Francja, Finlandia i Szwecja.

3.2. Wskaźniki syntetyczne dotyczące zakresu sektora przedsiębiorstw państwowych

Ponieważ z powodów metodologicznych (problemy z definiowaniem i wyodrębnieniem przedsiębiorstw państwowych) nie sposób uzyskać jednoznacznych i porównywalnych danych na temat udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarkach, różne organizacje międzynarodowe, szczególnie OECD, a także indywidualni badacze podejmują próby tworzenia wskaźników syntetycznych w tym obszarze. OECD od 1998 r. co 5 lat określa i publikuje wskaźnik syntetyczny PMR (*Product Market Regulation*), który dostarcza informacji o zakresie i stopniu ingerencji poszczególnych państw w funkcjonowanie rynków. Wskaźnik ten, ze względu na jednolity i częściowo „urzędowy” sposób gromadzenia danych źródłowych (na podstawie różnych zestandaryzowanych informacji przekazywanych przez kraje członkowskie oraz niektóre inne kraje), wykazuje stosunkowo duży stopień porównywalności między krajami.

Jedna z częściowych składowych wskaźnika PMR, nazwana *Scope of State-Owned Enterprises* (SSOEs), która może przyjmować wartości od 1 do 6, dostarcza informacji o relatywnym zakresie (udziale) przedsiębiorstw państwowych w poszczególnych gospodarkach (więcej – Bałtowski, Kwiatkowski 2018, punkt 2.6). Tabela 2 zawiera dane liczbowe dotyczące wskaźnika SSOEs dla wybranych krajów członkowskich OECD (dla dwóch ostatnich okresów obliczeń, tj. lat 2008 oraz 2013), a tabela 3 dla grupy krajów spoza OECD, także dla lat 2008 oraz 2013.

Z lewej strony tabeli znajdują się kraje o relatywnie wysokim udziale przedsiębiorstw państwowych w gospodarce, z prawej zaś strony o relatywnie niskim. Zauważamy bardzo znaczące zróżnicowanie wskaźnika SSOEs w poszczególnych

Tabela 2

Wskaźnik *Scope of State-Owned Enterprises (SSOEs)* dla wybranych krajów OECD oraz niektórych spoza OECD (kolejność krajów według wartości wskaźnika w 2013 r.)

Kraj	2008	2013	Zmiana	Kraj	2008	2013	Zmiana
Polska	5,60	5,65	+	Stany Zjedn.	2,50	2,90	+
Turcja	4,60	4,45	-	Niemcy	3,00	2,80	-
Francja	4,14	4,34	+	Belgia	2,28	2,60	+
Norwegia	4,15	4,15	0	Kanada	2,80	2,60	-
Włochy	4,20	4,00	-	Islandia	1,93	2,59	+
Szwecja	4,14	3,80	-	Chile	2,89	2,47	-
Słowenia	3,72	3,72	0	Słowacja	2,40	2,40	0
Szwajcaria	3,60	3,60	0	Dania	2,43	2,30	-
Hiszpania	3,65	3,50	-	Irlandia	1,80	2,20	+
Grecja	3,60	3,40	-	Japonia	1,64	2,13	+
Izrael	3,25	3,25	0	Korea Płd.	2,10	2,10	0
Czechy	3,58	3,22	-	Holandia	1,70	1,90	+
Finlandia	3,36	3,11	-	Estonia	1,86	1,80	-
Austria	3,20	3,00	-	Wielka Brytania	1,40	1,40	0
Średnia	3,91	3,80		Średnia	2,20	2,30	

Źródło: *PMR Indicator*, www.oecd.org/economy/pmr (dostęp: 20.04.2018).

Tabela 3

Wskaźnik *Scope of State-Owned Enterprises (SSOEs)* dla krajów BRICS (kolejność krajów według wartości wskaźnika w 2013 r.)

Kraj	2008	2013	Zmiana
Chiny	6,00	6,00	0
Indonezja	5,80	5,80	0
Rosja	5,50	5,40	-
Indie	5,33	5,38	+
RPA	4,38	3,59	-
Brazylia	2,69	2,64	-
	4,85	4,69	

Źródło: *PMR Indicator*, www.oecd.org/economy/pmr

krajach. Przyrost wskaźnika w analizowanym okresie w takich krajach, jak Stany Zjednoczone, Irlandia czy Holandia wiąże się z ratunkowymi nacjonalizacjami prowadzonymi przez ich rządy po kryzysie finansowym lat 2008–2009. Polska gospodarka ma najwyższą spośród krajów objętych badaniem wartość wskaźnika SSOEs. Powróćmy do tej kwestii w następnym punkcie.

Kolejna tabela zawiera analogiczne dane dla krajów BRIICS, a więc szybko rozwijających się, dużych i znaczących w świecie gospodarek. Dla czterech z nich (Chiny, Indonezja, Rosja, Indie) wskaźnik SSOEs przyjmuje bardzo wysokie wartości zarówno w 2008 r., jak i w 2013 r. Wartość wskaźnika dla Chin, co nie jest zaskoczeniem, jest najwyższa wśród wszystkich analizowanych przez OECD krajów.

P. Kowalski i in. (2013) wprowadzili w swojej analizie opartej na liście *Forbes Global 2000* inny, dodatkowy wskaźnik syntetyczny – CSS (*Country SOE Share*), który określa ważony udział własności państwowej wśród 10 największych przedsiębiorstw w danym kraju (więcej – Bałtowski, Kwiatkowski 2018, p. 2.6). Spośród 38 krajów, dla których obliczono wskaźnik CSS, w 21 przypadkach miał on wartość większą od zera. Najwyższe wartości wskaźnika zanotowano w Chinach (95,9), Zjednoczonych Emiratach Arabskich (88,4), Rosji (81,1) Indonezji (69,2), Malezji (68,0), Arabii Saudyjskiej (66,8), Indiach (58,9), Brazylii (49,9), Norwegii (47,7) i Tajlandii (37,3). Wśród krajów OECD – oprócz wspomnianej wyżej Norwegii – relatywnie wysoki wynik miały również Francja (16,7), Irlandia (15,9), Grecja (15,2), Finlandia (13,1) i Korea Południowa (9,7). Kraje z zerową wartością to m.in. USA, Holandia, Włochy, Hiszpania, Niemcy, Kanada i Australia. Widoczne są więc wyraźne dysproporcje między różnymi grupami krajów – dla krajów rozwijających się wskaźnik CSS jest zazwyczaj dość wysoki (wyjątek to RPA), natomiast dla krajów rozwiniętych niski (wyjątek to Norwegia).

W opracowaniu Kowalskiego i in. (2013) nie została podana wartość wskaźnika CSS dla gospodarki polskiej, ponieważ obliczano go jedynie dla krajów, które miały przynajmniej 10 przedsiębiorstw na liście *Forbes Global 2000*. Posługując się danymi z innych źródeł, można oszacować wartość wskaźnika CSS dla Polski w 2011 r. (w celu porównania wartości do tych podanych we wspomnianym badaniu) na poziomie 30,6 – dla przedsiębiorstw państwowych w wąskim sensie. Natomiast gdyby uwzględnić przedsiębiorstwa państwowe w szerokim rozumieniu, to wartość wskaźnika CSS dla Polski sięgnęłaby aż 79,0.

4. Przedsiębiorstwa państwowe w Polsce

Jak wynika z danych zawartych w tabelach 2 oraz 3, zakres przedsiębiorstw państwowych w gospodarce polskiej, według metodologii OECD, należy do najwyższych na świecie. Spośród krajów objętych badaniem jedynie w gospodarce chińskiej oraz indonezyjskiej zakres sektora przedsiębiorstw państwowych jest relatywnie większy niż w gospodarce polskiej. Jednak podkreślamy, że z powodu

trudności w wyodrębnieniu i jednolitym definiowaniu przedsiębiorstw państwowych, o czym pisaliśmy wcześniej, wszelkie dane porównawcze w skali światowej w tym zakresie należy traktować jedynie jako szacunkowe.

Natomiast dla samej gospodarki polskiej można pokusić się o dokładniejszą analizę. Zaczniemy od danych GUS, pamiętając, że jako przedsiębiorstwa państwowe (określane przez GUS mianem „przedsiębiorstwa publiczne” lub „przedsiębiorstwa sektora publicznego”) traktowane są podmioty o stuprocentowym lub większościowym udziale właścicielskim państwa. Tabela 4 zawiera dane z tzw. rachunków narodowych według sektorów, pokazujące wkład różnych grup przedsiębiorstw w tworzenie PKB (wartości dodanej brutto), które – naszym zdaniem – są najlepszym dostępnym wskaźnikiem własnościowego zróżnicowania przedsiębiorstw w Polsce.

Tabela 4

Udziały trzech podsektorów własnościowych w tworzeniu wartości dodanej brutto sektora przedsiębiorstw niefinansowych

	1995	2000	2006	2010	2014
Wartość dodana brutto (mld zł), w tym:	136,6	296,2	440,8	620,0	781,0
przedsiębiorstwa publiczne (%)	49,1	28,0	17,6	14,9	10,1
przedsiębiorstwa prywatne krajowe (%)	46,5	57,9	62,3	58,3	60,3
przedsiębiorstwa zagraniczne (%)	4,4	14,1	20,1	26,8	29,6

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 1995–1999, 2000–2004, 2006, 2008–2011, 2011–2014*, „Studia i Analizy Statystyczne”, GUS, Warszawa, odpowiednie tablice.

Dane te pokazują malejącą rolę przedsiębiorstw publicznych w polskiej gospodarce. O ile w połowie lat 90. XX w. stanowiły one ok. 50% gospodarki, to w 2017 r. – ekstrapolując – można oszacować ich udział jedynie na ok. 9%, a więc na poziomie górnej granicy „normy europejskiej”. Bardzo podobne wyniki uzyskujemy z analiz udziału przychodów przedsiębiorstw publicznych w przychodach całego sektora przedsiębiorstw. Odpowiednie dane zawiera tabela 5.

Tabela 5

Przychody z całokształtu działalności w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych (mld zł)

	1996	2000	2004	2010	2016
Ogółem, w tym:	658,4	1 207,1	1 586,8	2 559,6	3 267,4
przedsiębiorstwa sektora publicznego	272,8	311,8	277,7	312,8	271,4
przedsiębiorstwa sektora publicznego (%)	41,4	25,8	17,4	12,2	8,3

Źródło: *Bilansowe wyniki finansowe podmiotów gospodarczych* GUS, Warszawa, kolejne lata, odpowiednie tablice; *Rocznik Statystyczny 2011*, tabl. 1(499), *Rocznik Statystyczny 2017*, tabl. 1(498).

Jednak powyższe dane nie obejmują przedsiębiorstw faktycznie kontrolowanych przez państwo przy mniejszościowych (a także pośrednich) udziałach Skarbu Państwa. W tej grupie przedsiębiorstw zdecydowanie najważniejszą rolę odgrywają duże spółki giełdowe z mniejszościowymi udziałami państwa⁵ (tab. 6).

Tabela 6

Największe spółki giełdowe z mniejszościowymi udziałami Skarbu Państwa (2016 r.)

Lp.	Spółka	Branża	Udział SP (%)	Przychody (mld zł)
1	PKN Orlen	naftowa	27,5	79,55
2	KGHM PM	wydobywczo-przetwórcza	31,2	19,16
3	Tauron	energetyczna	30,1	17,65
4	Grupa Azoty	nawozy azotowe	33,0	8,96
5	PKP Cargo*	transport kolejowy	33,0	4,38
Razem				129,70

* Udział pośredni.

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu listy 500 największych polskich przedsiębiorstw „Rzeczpospolitej” oraz innych danych.

Przychody jedynie tych pięciu spółek stanowiły w 2016 r. blisko 50% przychodów wszystkich polskich przedsiębiorstw publicznych ujmowanych przez dane GUS (a więc przedsiębiorstw państwowych w wąskim rozumieniu). Do grupy przedsiębiorstw państwowych trzeba też doliczyć mniejsze przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo, zarówno giełdowe (GPW SA, PHN SA), jak i niegiełdowe, a także przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo w sposób pośredni, poprzez kaskadowe struktury własności (np. Krajowa Spółka Cukrowa SA czy Elewarr sp. z o.o.).

W sumie można więc twierdzić, że faktyczny udział przedsiębiorstw państwowych (w szerokim rozumieniu) w polskiej gospodarce, mierzony wkładem w tworzenie wartości dodanej lub udziałem w przychodach sektora przedsiębiorstw, wynosił w 2017 r. nie 8–9%, jak wynika to z danych GUS, lecz ok. 13–15%. Jest to najprawdopodobniej najwyższa wartość wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej.

Trzeba dodać, że przedsiębiorstwami państwowymi w szerokim rozumieniu są także dwa największe polskie podmioty finansowe – PKO BP SA oraz PZU SA. Państwo realizuje w nich swoje zwiększone uprawnienia kontrolne zarówno poprzez odpowiednie zapisy statutowe, jak i poprzez posiadanie pozycji akcjonariusza dominującego. Natomiast trzeci wielki podmiot finansowy, bank Pekao SA, jest kontrolowany przez państwo w sposób pośredni, poprzez PZU SA oraz Polski Fundusz Rozwoju SA. Również w sposób pośredni państwo kontroluje ko-

⁵ Spółki giełdowe z większościowymi udziałami Skarbu Państwa, takie jak Lotos SA czy PGNiG SA, są uwzględnione w danych GUS.

lejnny bank giełdowy, Alior Bank SA, którego dominującym akcjonariuszem jest kontrolowana przez państwo grupa PZU SA⁶.

Relatywnie duży udział przedsiębiorstw państwowych w całości polskiej gospodarki okazuje się jeszcze znacząco większy, gdy weźmie się pod uwagę grupę największych i najważniejszych polskich przedsiębiorstw. W tabeli 7 zawarte zostały dane dotyczące udziału przedsiębiorstw państwowych w szerokim rozumieniu w grupie 100 największych polskich przedsiębiorstw (według miary udziału w przychodach bądź zatrudnieniu).

Tabela 7

Przedsiębiorstwa państwowe w grupie największych 100 polskich przedsiębiorstw

	1996	2000	2004	2009	2012	2016
Liczba przedsiębiorstw państwowych	66	44	35	20	20	21
Udział przychodów przedsiębiorstw państwowych (%)	76,0	52,6	47,2	38,9	44,7	34,8
Udział zatrudnienia przedsiębiorstw państwowych (%)	88,3	69,5	65,2	54,0	52,2	40,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie uzupełnionych i poprawionych list 500 największych polskich przedsiębiorstw „Rzeczpospolitej” z odpowiednich lat.

Udział ten zmniejszał się co prawda sukcesywnie w całym okresie transformacji w wyniku procesów prywatyzacyjnych, niemniej nadal pozostaje na bardzo wysokim poziomie, rzędu 35–40%. Co symptomatyczne, jeśli pod uwagę weźmiemy grupę 20 największych polskich przedsiębiorstw, to udział w tej grupie przedsiębiorstw państwowych (w szerokim rozumieniu) jest jeszcze większy – wynosił w 2016 r. ok. 55%. Oznacza to, że znaczenie przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce jest istotnie większe, niż wynikałoby to z prostego udziału ilościowego tego rodzaju podmiotów w całej gospodarce.

Jeszcze wyższy udział podmiotów kontrolowanych przez państwo można zaobserwować w grupie największych i najważniejszych spółek notowanych na warszawskiej giełdzie, wchodzących w skład indeksu WIG20. Kapitalizacja spółek kontrolowanych przez państwo stanowi ok. 70% łącznej kapitalizacji spółek indeksu WIG20. Według naszych wstępnych analiz tak silna dominacja przedsiębiorstw państwowych w grupie najważniejszych spółek giełdowych nie występuje na żadnej innej giełdzie krajów Unii Europejskiej. Odpowiednie dane zawiera tabela 8.

Co interesujące, udział spółek kontrolowanych przez państwo w grupie spółek indeksu WIG20 zwiększył się od 2001 r. aż ponad trzykrotnie (rys. 2), mimo że w tym czasie ogólny udział przedsiębiorstw państwowych w wąskim rozumieniu gospodarce polskiej zmalał w wyniku prowadzonych procesów prywatyzacyjnych ponad dwukrotnie (tab. 4 i 5).

⁶ Na początku 2018 r.

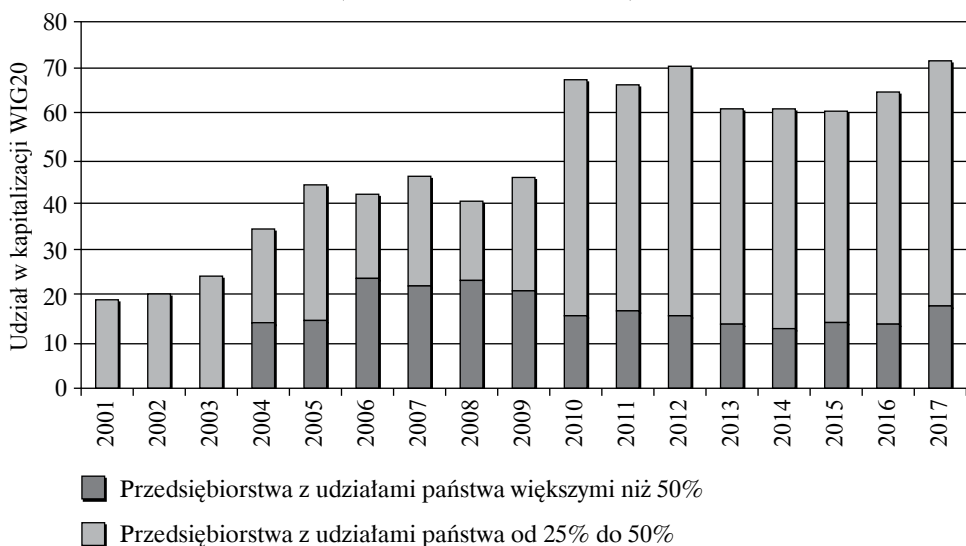
Tabela 8
Spółki wchodzące w skład indeksu WIG20
(stan na 29 grudnia 2017 r., kapitalizacja w mld zł)

Spółki pod kontrolą państwa			Spółki poza kontrolą państwa		
Lp.	Nazwa spółki	Kapitalizacja	Lp.	Nazwa spółki	Kapitalizacja
1	PKN Orlen	46,8	1	BZ WBK	39,3
2	PKO BP	55,9	2	MBANK	20,1
3	PZU	36,3	3	Cyfrowy Polsat	16,1
4	Pekao	34,1	4	LPP	16,7
5	PGE*	22,4	5	CCC	11,6
6	KHGM PM	22,6	6	OrangePL	7,5
7	Lotos*	10,9	7	Eurocash	3,7
8	PGNiG*	36,0	8	Assocopol	3,6
9	JSW	11,4		Razem	118,6
10	Alior	10,3			
11	Tauron	5,3			
12	Energa*	5,4			
	Razem	297,4			

* Spółki z większościowymi udziałami własnościowymi państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych giełdowych.

Rysunek 2
Udział przedsiębiorstw państwowych w kapitalizacji WIG20 w latach 2001–2017
(dane w % na koniec roku)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych giełdowych.

5. Czynniki wpływające na znaczące miejsce przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach

„Powrót przedsiębiorstw państwowych”, wyraźnie zauważalny w ostatnich 10 latach w gospodarkach wielu krajów świata, wynika ze splotu różnorodnych czynników. Z jednej strony – o czym pisaliśmy na początku artykułu – wpisuje się on w procesy wzmocnienia interwencjonizmu państwowego, które rozpoczęły się po kryzysie finansowym lat 2008–2009, na fali krytyki dotychczasowego ładu gospodarczego. Z drugiej strony, niezależnie od tego rodzaju „trendów sekularnych”, w ostatnich latach pojawiło się kilka innych czynników działających w tym samym kierunku, tzn. sprzyjających wzrostowi zakresu i znaczenia przedsiębiorstw państwowych w skali światowej. Omówimy je pokrótce w kolejnych podpunktach.

5.1. Ewolucja układu sił w gospodarce światowej

Od mniej więcej dwóch dekad można obserwować wyraźną zmianę układu sił w gospodarce światowej polegającą na wzroście znaczenia krajów rozwijających się i postsocjalistycznych oraz spadku znaczenia krajów wysoko rozwiniętych. W 1995 r. spośród dziesięciu największych gospodarek świata znajdowały się cztery gospodarki zaliczane do grupy krajów rozwijających się lub postsocjalistycznych (Chiny, Rosja, Indie, Brazylia). Odpowiadały one za 27% PKB PPP grupy dziesięciu największych światowych gospodarek. W 2016 r. gospodarki rozwijające się i postsocjalistyczne, których w analizowanym zbiorze największych gospodarek było pięć (dodatkowo Indonezja), odpowiadały aż za 54% PKB PPP dziesięciu największych gospodarek. W ciągu 20 lat nastąpił więc dokładnie dwukrotny wzrost udziału tej grupy gospodarek wśród dziesięciu największych gospodarek świata. Prognozy różnych organizacji międzynarodowych wskazują jednoznacznie, że w perspektywie 15–20 lat ten trend będzie utrzymany.

We wszystkich wymienionych krajach rozwijających się lub postsocjalistycznych udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce jest bardzo znaczący, rzędu 20–40%. Co więcej, niebawem w pierwszej dziesiątce największych gospodarek świata miejsce gospodarek o relatywnie niewielkim udziale przedsiębiorstw państwowych (jak brytyjska czy nawet francuska) zajmą według prognoz gospodarki z obszerną i znaczącą domeną państwową (jak meksykańska czy turecka).

Wzrost znaczenia w skali globalnej przedsiębiorstw z krajów postsocjalistycznych i rozwijających się, w tym przedsiębiorstw państwowych, widoczny jest wyraźnie w zbiorze największych przedsiębiorstw świata. O ile w 2006 r. na liście *Fortune Global 500* znajdowało się 55 przedsiębiorstw z tej grupy krajów (w tym 37 przedsiębiorstw państwowych), to 10 lat później ogólna liczba przedsiębiorstw wzrosła do 139, a liczba przedsiębiorstw państwowych do 91⁷.

⁷ Mówimy tu o przedsiębiorstwach państwowych w wąskim znaczeniu. Gdyby brać pod uwagę także przedsiębiorstwa faktycznie kontrolowane przez państwo, przyrost ten byłby istotnie wyższy.

5.2. Kwestia surowców energetycznych

W 2012 r. MFW podawał, że 15 na 20 największych firm produkujących surowce energetyczne było kontrolowanych przez państwa, a przedsiębiorstwa państwowe dysponowały ogółem ok. 80% zasobów ropy naftowej (IMF 2012, s. 23). Międzynarodowa Agencja Energetyczna oszacowała z kolei w 2011 r., że w następnych 25 latach 90% przyrostu produkcji ropy na świecie będzie pochodziło z Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (WEO 2012), a więc z krajów, w których rządy albo są właścicielami, albo sprawują faktyczną kontrolę nad najważniejszymi przedsiębiorstwami surowców energetycznych. Jeszcze w 2007 r. „The Financial Times”, nawiązując do klasycznego określenia dotyczącego największych przedsiębiorstw naftowych jako „nowe siedem sióstr”, wymienił wielkie państwowe koncerny surowcowe (*oil and gas*), mające ogromne znaczenie dla gospodarki światowej – arabski Saudi Aramco, rosyjski Gazprom, chińskie CNPC, irańskie NIOC, wenezuelskie PDVSA, brazylijski Petrobras i malezyjski Petronas (Hoyos 2007).

Wśród powodów, dla których państwa angażują się – przede wszystkim poprzez narzędzia właścicielskie – w kontrolę nad zasobami surowców energetycznych, można wymienić:

- ich znaczenie ekonomiczne – dostępność i relatywnie niski koszt surowców energetycznych jest kluczowym czynnikiem rozwojowym gospodarki;
- ich znaczenie polityczne – z uwagi na swoje znaczenie ekonomiczne, surowce energetyczne są używane do realizacji celów politycznych, w szczególności geopolitycznych;
- kwestie fiskalne – kontrola nad wydobyciem i przetwarzaniem surowców energetycznych pozwala uzyskiwać znaczące dodatkowe wpływy budżetowe w postaci swoistej renty surowcowej.

Argumentów za potwierdzeniem tezy o rosnącym znaczeniu przedsiębiorstw państwowych w branżach surowcowych (a tym samym za potwierdzeniem tezy, że kwestie związane z surowcami energetycznymi przyczyniają się do wzrostu znaczenia własności państwowej w ostatnich latach) może dostarczyć ponownie analiza listy *Fortune Global 500*. W 2006 r. grupa przedsiębiorstw *oil and gas* składała się z 76 jednostek, w tym 19 przedsiębiorstw państwowych, które wykazywały tylko 25% przychodów całej grupy. W 2016 r. spośród 74 przedsiębiorstw *oil and gas* na tej liście były aż 32 przedsiębiorstwa państwowe. Wykazywały one ponad 41% przychodów całej grupy przedsiębiorstw surowcowych.

5.3. Zmiany w sferze zarządzania oraz w nadzorze właścicielskim państwa

Niższa efektywność ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych w porównaniu do przedsiębiorstw prywatnych była główną przyczyną rosnącej od początku lat 80. XX w. presji prywatyzacyjnej. Wpływ części z przyczyn tej niższej nieefektywności – zarówno związanych z brakiem otoczenia konkurencyjnego, jak i wynikających ze specyfiki własności państwowej (Bałtowski, Kwiatkowski 2018,

rozd. 1.4.3) – nie jest możliwy do całkowitego wyeliminowania. Jednak doświadczenia z wielu krajów świata oraz pojawiające się w ostatnim czasie opracowania naukowe (np. Flores-Macias, Musacchio 2009) sugerują, że następuje – generalnie rzecz biorąc – znacząca poprawa zarówno efektywności funkcjonowania pojedynczych przedsiębiorstw państwowych, jak i metod nadzoru państwowego właściciela nad całym sektorem przedsiębiorstw państwowych.

Przyczyną tego jest w pierwszym rzędzie coraz powszechniejsze wprowadzanie na giełdy większościowych lub mniejszościowych (bez pozbywania się przez państwo faktycznej kontroli) pakietów akcji spółek kontrolowanych przez państwo. Umożliwia to nie tylko pozyskiwanie kapitału rozwojowego z giełdy, ale przede wszystkim poddaje te spółki ciągłej, względnie obiektywnej ocenie przez rynek kapitałowy. Z obecnością na giełdzie wiąże się znacząco większa transparentność funkcjonowania, spełnianie określonych standardów raportowania oraz angażowanie niezależnych audytorów i członków rad nadzorczych (rad dyrektorów). Zmniejsza to ryzyko podejmowania przez zarządy spółek decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia efektywności.

W wielu krajach świata wprowadzane są ostatnio w przedsiębiorstwach państwowych nowoczesne systemy zarządzania i motywacyjnego wynagradzania kadry kierowniczej, zgodne z zasadami stosowanymi w przedsiębiorstwach prywatnych. Często punktem odniesienia są w tym obszarze rozwiązania norweskie, uważane powszechnie za najlepsze w świecie⁸. Jak słusznie piszą D. Detter i S. Fölster (2015, rozdz. 1), najlepszą metodą na poprawienie efektywności funkcjonowania sektora przedsiębiorstw państwowych jest odsunięcie polityków (rządzących) od możliwości bezpośredniego wpływania na działalność poszczególnych przedsiębiorstw i podejmowane w nich decyzje.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym w ostatnich latach poprawie efektywności przedsiębiorstw państwowych są działania organizacji międzynarodowych, w szczególności OECD, związane z opracowaniem i wprowadzaniem dobrych praktyk nadzoru właścicielskiego (*corporate governance*) także dla tego rodzaju podmiotów. W 2005 r. OECD opublikowała dokument „Wytoczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych” (OECD 2005), który zawiera zbiór dobrych praktyk nadzoru właścicielskiego państwa, rekomendowanych przez organizację do stosowania zarówno w krajach członkowskich OECD, jak i w innych krajach. Jak pokazują kolejne raporty OECD, coraz więcej krajów implementuje stopniowo powyższe zasady do swoich systemów nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi (OECD 2009; OECD 2011).

Trzeba też podkreślić, że procesy prywatyzacyjne w ostatnich 30 latach doprowadziły do zmniejszenia ogólnej liczby przedsiębiorstw znajdujących się w nadzorze właścicielskim poszczególnych państw, co szczególnie dotyczyło mniejszych przedsiębiorstw państwowych, o niewielkim znaczeniu gospodarczym. Wobec

⁸ W Polsce na rozwiązaniach norweskich wzorowana była ustawa o nadzorze właścicielskim państwa przygotowana w roku 2010–2011 przez Radę Gospodarczą przy Premierze RP pod kierunkiem J.K. Bieleckiego. Nie została ona jednak uchwalona przez Sejm.

tego państwa mogły więcej uwagi i wysiłku poświęcać polityce właścicielskiej wobec największych i najważniejszymi podmiotów państwowych.

Nowsze badania z zakresu efektywności przedsiębiorstw państwowych nie pokazują już tak istotnej różnicy między przedsiębiorstwami państwowymi a prywatnymi jak starsze badania. Najprawdopodobniej wynika to właśnie z rosnącej jakości zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi oraz nadzoru właścicielskiego państwa nad tymi podmiotami (Mühlenkamp 2015). Dotyczy to przede wszystkim krajów wysoko rozwiniętych, z ukształtowaną, właściwą strukturą instytucjonalną gospodarki.

Podsumowanie i wnioski

Przedstawiona w artykule analiza prowadzi do wniosku, że przedsiębiorstwa państwowe są ważnymi, specyficznymi elementami współczesnych systemów gospodarczych. Co więcej, istnieją poważne przesłanki do twierdzenia, że w ostatnich latach, po kryzysie finansowym lat 2008–2009, z różnych powodów, o których pisaliśmy powyżej, można mówić o „powrocie przedsiębiorstw państwowych”, a więc o rosnącej roli i znaczeniu tego rodzaju podmiotów w gospodarce światowej. Wynika to głównie z coraz powszechniejszego wykorzystywania przedsiębiorstw państwowych jako narzędzi polityki gospodarczej, a także polityki społecznej czy geopolitycznej, na poziomie państw narodowych.

Nowa, ważniejsza niż dotychczas rola przedsiębiorstw państwowych wiąże się z wyraźnym rozszerzaniem się ich definicji. O ile tradycyjnie pojęcie „przedsiębiorstwo państwowe” było tożsame z pojęciem „przedsiębiorstwo o własności państwowej”, o tyle współcześnie ważniejsze jest kryterium faktycznej kontroli korporacyjnej sprawowanej przez państwo nad danym podmiotem. To przesunięcie punktu ciężkości definicji przedsiębiorstwa państwowego z własności państwowej na kontrolę państwową wynika w głównej mierze z faktu szerokiego istnienia we współczesnych gospodarkach przedsiębiorstw o własności mieszanej, państwowo-prywatnej, w których często państwo posiada nieproporcjonalnie większy zakres uprawnień kontrolnych w stosunku do posiadanych uprawnień właścicielskich.

Analiza występowania przedsiębiorstw państwowych w różnych gospodarkach świata, przedstawiona w sposób przeglądowy w punkcie 3, wykazała głębokie zróżnicowanie miejsca i znaczenia tego rodzaju podmiotów w różnych krajach. O ile w krajach wysoko rozwiniętych udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce, mierzony wkładem w tworzenie PKB bądź udziałem w zatrudnieniu w całym sektorze przedsiębiorstw, nie przekracza zwykle rzędu 5–8%, to w krajach szybko rozwijających się, przyszłych liderach światowej gospodarki, takich jak Chiny, Indie czy Indonezja, udział ten jest kilkakrotnie większy, rzędu 20–30% (a jeszcze wyższy w odniesieniu do grupy największych i najważniejszych przedsiębiorstw).

Udział przedsiębiorstw państwowych (w szerokim sensie) w gospodarce polskiej, który można szacować na ok. 15%, jest zdecydowanie powyżej poziomu wysoko rozwiniętych krajów świata. Jeszcze bardziej niepokojący jest fakt, że

w grupie największych i najważniejszych polskich przedsiębiorstw, w tym spółek giełdowych, udział podmiotów kontrolowanych przez państwo jest rzędu 30–50%, co jest charakterystyczne raczej dla krajów Trzeciego Świata niż dla rozwiniętych krajów Zachodu.

W gospodarce polskiej oraz w gospodarkach innych krajów postsocjalistycznych zdecydowana większość przypadków sprawowania przez państwo kontroli korporacyjnej w spółkach, przy posiadaniu jedynie mniejszościowych udziałów własnościowych, jest skutkiem zjawiska określonego w literaturze jako *reluctant privatization* (Bałtowski, Kozarzewski 2016). Wszystkie tego rodzaju podmioty były niegdyś własnością państwa, a ich procesy prywatyzacyjne prowadzone przez rynek kapitałowy w wielu przypadkach nie zostały zakończone. Państwo utrzymuje nadal w tych spółkach znaczące pakiety akcji oraz – poprzez różnego rodzaju narzędzia, jak np. specjalne zapisy w statutach – nieproporcjonalnie większy zakres kontroli korporacyjnej.

Trzeba podkreślić na zakończenie, że jeżeli w danym systemie gospodarczym zakres przedsiębiorstw państwowych jest duży i przypisywane im są (szczególnie *implicite*) szerokie cele pozaekonomiczne, to powstaje bardzo niebezpieczna sytuacja. Realizowanie celów pozaekonomicznych, przy mniejszym nacisku na kwestie efektywności ekonomicznej, z jednej strony daje przyzwolenie na miękkie ograniczenia budżetowe dla przedsiębiorstw państwowych, co zakłóca relacje konkurencyjne na rynku, a w konsekwencji negatywnie oddziałuje na całą gospodarkę. Z drugiej zaś strony staje się zasłoną dymną dla przejawiania się immanentnych wad własności państwowej – biurokratycznego zarządzania, korupcji, nepotyzmu, zjawisk związanych z „pogonią za rentą”.

Różnorakie doświadczenia światowe pokazują, że jakość funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych (a więc z jednej strony poziom ich efektywności, a z drugiej – zakres przejawiania się immanentnych wad własności państwowej) zależy w zasadniczym stopniu od jakości otoczenia instytucjonalnego, a nawet szerzej – od kontekstu kulturowo-cywilizacyjnego. W dobrych systemach gospodarczych, opartych na dojrzałej, ugruntowanej strukturze instytucjonalnej i zasadach państwa prawa, wady przedsiębiorstw państwowych tracą na znaczeniu. Zaś w systemach niespełniających tych warunków ujawniają się w znacznie większym stopniu.

Tekst wpłynął: 24 kwietnia 2018 r.

Bibliografia

- Adamska A., *Własność i kontrola. Perspektywa akcjonariuszy spółek publicznych*, OW SGH, Warszawa 2013.
- Aharoni Y., *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Ballinger Publication, Cambridge 1986.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy: State-Owned versus State-Controlled Enterprises*, „Post-Communist Economies” 2016, vol. 28 (3).

- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Przedsiębiorstwa sektora publicznego – próba zdefiniowania i wyodrębnienia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2016, nr 1 (38).
- Bałtowski M., Kwiatkowski G., *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, WN PWN, Warszawa 2018.
- Bałtowski M., *Więcej władzy niż własności – Skarb Państwa jako szczególny inwestor na GPW w Warszawie*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1.
- Berkowitz D. i in., *Recasting the Iron Rice Bowl: The Reform of China’s State-Owned Enterprises*, „Review of Economics and Statistics” 2017, nr 4 (99).
- Boardman A., Vining A.R., *Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises*, „Journal of Law and Economics” 1989, nr 1 (32).
- Bruton G.D. i in., *State-Owned Enterprises Around the World as Hybrid Organizations*, „The Academy of Management Perspectives” 2015, nr 1 (29).
- Christiansen H., *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris 2011.
- Christiansen H., Kim Y., *State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field*, „OECD Corporate Governance Working Papers” 2014, nr 14, OECD Publishing.
- Detter D., Fölster S., *The Public Wealth of Nations*, Palgrave Macmillan, New York 2015.
- Dewenter K., Malatesta P.H., *State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity*, „American Economic Review” 2001, nr 91.
- Dyck A., Zingales L., *Private Benefits of Control: An International Comparison*, „The Journal of Finance” 2004, 2 (59).
- Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation* (IMF 2012), <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>
- Flores-Macias F., Musacchio A., *The Return of State-Owned Enterprises*, „Harvard International Review” 2009, <http://hir.harvard.edu/article/?a=1854> (dostęp 25.04.2018 r.).
- Florio M., *The Return of Public Enterprise*, „Centre for Industrial Studies (CSIL) Working Papers” 2014, nr 72.
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i subsektorów instytucjonalnych*, Warszawa 2005.
- GUS, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON*, „Informacje i Opracowania Statystyczne”, Warszawa 2012.
- Heinsohn G., Steiger O., *Ownership Economics*, Routledge, Abingdon 2013.
- Hoyos C., *The New Seven Sisters: Oil and Gas Giants Dwarf Western Rivals*, „The Financial Times”, 27.03.2007.
- Huang Y., *Capitalism with Chinese Characteristics*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Kole S.R., Mulherin J.H., *The Government as a Shareholder: A Case from the United States*, „Journal of Law and Economics” 1997, nr 1 (40).
- Kowalski P. i in., *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, „OECD Trade Policy Papers” 2013, nr 147, OECD Publishing.
- Krugman P., Wells R., *Economics*, 4th ed., Worth Publishers, New York 2015.
- Leutert W., *Challenges Ahead in China’s Reform of State-Owned Enterprises*, „Asia Policy” 2016, nr 21.
- Mankiw N.G., *Principles of Economics*, wyd. 7, Cengage Learning, Florence 2015.

- Meggison W.L., *Privatization, State Capitalism, and State Ownership of Business in the 21st Century*, „Foundations and Trends in Finance” 2017, nr 1–2 (11).
- Millward R., *Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2011, nr 4 (82).
- Musacchio A., Lazzarini S.G., *Reinventing State Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge 2014.
- Mühlenkamp H., *From State to Market Revisited: A Reassessment of the Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-Owned) Enterprises*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2015, t. 86, nr 4.
- OECD, *Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries. Report on Good Practices*, OECD Publishing, Paris 2009.
- OECD, *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, OECD Publishing, Paris 2014.
- OECD, *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2005.
- Peng M.W. i in., *Theories of the (State-Owned) Firm*, „Asia Pacific Journal of Management” 2016, nr 2 (33).
- Public Sector Economics*, Millward R., Parker D. i in. (red.), Longman, London 1983.
- Putniņš T.J., *Economics of State-Owned Enterprises*, „International Journal of Public Administration” 2015, nr 11(38).
- Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 1995–1999, 2000–2004, 2006, 2008–2011, 2011–2014*, „Studia i Analizy Statystyczne”, GUS, Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Economics*, McGraw-Hill, wyd. 19, London 2015.
- Sheng H., Zhao N., *China’s State-Owned Enterprises: Nature, Performance and Reform*, World Scientific, Singapore 2012.
- Szarzec K., Nowara W., *The Economic Performance of State-Owned Enterprises in Central and Eastern Europe*, „Post-Communist Economies” 2017, nr 29(3).
- The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Toninelli P.A. (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- World Energy Outlook 2011*, (WEO 2012), <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2011/>
- World Bank, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, World Bank, Oxford University Press, New York 1995.

MIEJSCE PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE – POLSKA NA TLE ŚWIATA

Streszczenie

Celem artykułu jest teoretyczna i empiryczna analiza nowego, ważnego fenomenu współczesnej gospodarki w skali globalnej, tj. wzrostu zakresu oraz znaczenia przedsiębiorstw państwowych. Szczególną uwagę poświęcono roli przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce rozpatrywanej na tle tendencji ogólnoświatowych. Autorzy omawiają najpierw problemy metodologiczne związane z wyodrębnieniem i definiowaniem przedsiębiorstw państwowych wskazując, że kryterium własności, tradycyjnie stosowane do wyodrębniania przedsiębiorstw państwowych, powinno być obecnie uzupełnione lub zastąpione przez kryterium rzeczywistej kontroli nad funkcjonowaniem

i rozwojem danego przedsiębiorstwa. Następnie przedstawiają i analizują dane liczbowe oraz wskaźniki ilustrujące miejsce przedsiębiorstw państwowych w gospodarce światowej i w Polsce. Potem omawiają trzy czynniki wpływające na wzrost zakresu i znaczenia przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach: ewolucję układu sił w gospodarce globalnej, wzrost znaczenia zasobów energetycznych oraz zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi wpływające na ich efektywność. W zakończeniu przeprowadzona jest dyskusja nad wnioskami wynikającymi z dokonanej analizy. Artykuł zamykają wnioski z przeprowadzonej analizy.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwa państwowe, własność państwowa, rola państwa w gospodarce

JEL: L32, H82, P50, G38

STATE ENTERPRISES IN THE CONTEMPORARY ECONOMY: POLAND AGAINST A BACKGROUND OF THE WORLD

Abstract

The aim of the article is a theoretical and empirical examination of the new major phenomenon of the contemporary global economy: a rise in the scope and importance of state enterprises. Special attention was given to the role of state enterprises in the Polish economy, considered against a background of world economy. The authors discuss first the methodological problems related to the definition and identification of state enterprises. They point at the fact that the property criterion traditionally used to identify state enterprises should be supplemented or replaced by the criterion of factual control over enterprise's functioning and development. Then the authors present and analyse numerical data and indicators which illustrate the place of state enterprises in the world economy and in Poland's economy. Next, they point at the three factors underlying the rising share and significance of state enterprises in the contemporary economies: changes in the relative strength of major powers within the global economy, a rising importance of energy resources, and changes in the management system of state enterprises affecting their efficiency. The paper is closed with the conclusions drawn from the analysis.

Keywords: state enterprises, public property, state and the economy

JEL: L32, H82, P50, G38

МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Резюме

Целью статьи является теоретический и эмпирический анализ нового важного феномена в современной экономике в глобальном масштабе, т.е. роста количества и значения государственных предприятий. Особое внимание авторы уделяют роли государственных

предприятий в польской экономике на фоне общемировых тенденций. В начале статьи рассматриваются методологические проблемы, связанные с выделением и дефиницией государственных предприятий, указывая, что критерий собственности, традиционно применяемый для выделения государственных предприятий, должен быть в настоящее время дополнен или заменен критерием действительного контроля над функционированием и развитием данного предприятия. Затем авторы представляют и анализируют количественные данные и показатели, иллюстрирующие место государственных предприятий в мировой экономике и в Польше. Далее обсуждаются три фактора, влияющие на рост диапазона и значения государственных предприятий в современных экономиках: эволюцию соотношения сил в глобальной экономике, рост значения энергетических ресурсов, а также изменения в управлении государственными предприятиями, влияющие на их эффективность. В завершение проводится дискуссия относительно выводов, вытекающих из проведенного анализа. Статью заканчивают выводы из проведенного анализа.

Ключевые слова: государственные предприятия, государственная собственность, роль государства в экономике

JEL: L32, H82, P50, G38