

Grzegorz Kwiatkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WŁAŚCICIELSKA ROLA PAŃSTWA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

Wprowadzenie

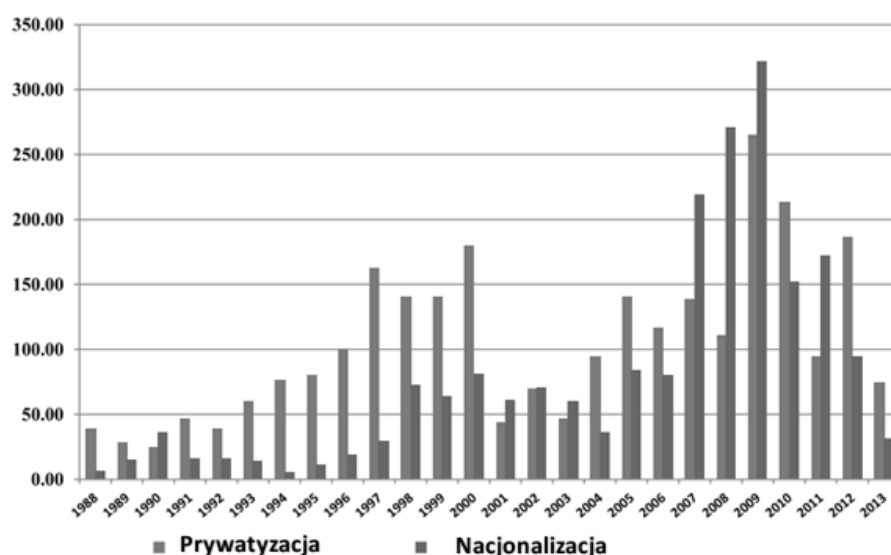
Pomimo trzech dekad intensywnych procesów prywatyzacyjnych przedsiębiorstwa państwowe (pp) wciąż są obecne w gospodarce i odgrywają w niej istotną rolę. Co więcej, istnieją przesłanki, aby stwierdzić, że w obszarze właścicielskiej roli państwa następują istotne przemiany, które sprawiają, że mimo postępującej prywatyzacji znaczenie własności państwowej w gospodarce nie maleje, a być może nawet rośnie. Różnorodne procesy mikro- i makroekonomiczne wpływają na kształt nadzoru właścicielskiego państwa oraz na rodzaj zadań realizowanych przez pp. Celem niniejszego artykułu jest opisanie zmiany, jaka zachodzi w obszarze właścicielskiej roli państwa we współczesnej gospodarce.

1. Zmiany ilościowe

Od roku 1991 do roku 2000 rządy sprywatyzowały aktywa warte ponad bilion dol., a wartość nacjonalizacji była trzykrotnie niższa (327 mld dol.). Po roku 2000 wielkość obu kategorii kształtowała się na zbliżonym poziomie (po 1,6 bln dol.)¹. Widoczny wzrost aktywności rządów w obszarze powiększania domeny państwowej wynika z trzech czynników. Po pierwsze, istotny wpływ miał globalny kryzys, w czasie którego rządy wielu krajów decydowały się na aktywne działania mające na celu łagodzić przebieg kryzysu, w tym również na nacjonalizację przedsiębiorstw (problem podmiotów „zbyt dużych by upaść” – *too big to fail*). Najbardziej spektakularne przykłady tego rodzaju działań w krajach rozwiniętych to całkowite lub częściowe nacjonalizacje takich podmiotów jak: SNS Bank, Anglo Irish Bank, BPN, Royal Bank of Scotland, AIG czy General Motors. Drugim czynnikiem jest opisywany m.in. przez I. Bremmera rozwój kapitalizmu państwowego, w szczególności w krajach takich jak Rosja, Chiny czy Arabia

¹ W.L. Megginson, Privatization Trends and Major Deals in 2012 and 1H2013, <http://ssrn.com/abstract=2311798>.

Saudyjska. Bremmer definiuje kapitalizm państwowy jako system, w którym państwo działa jako aktywny i wiodący aktor na scenie gospodarczej oraz wykorzystuje mechanizmy rynkowe do realizacji celów politycznych². Trzecim czynnikiem jest rozwój państwowych funduszy majątkowych. Jest to zjawisko powiążane z poprzednim, ponieważ wspomniane fundusze są jednym z narzędzi kapitalizmu państwowego, jednak obecność państwowych funduszy majątkowych nie ogranicza się do wspomnianych krajów. Takie podmioty są wprowadzane lub są przedmiotem dyskusji w wielu krajach. Przykładowo, jednym z największych podmiotów tego typu jest Norweski Państwowy Fundusz Emerytalny, który zgromadził aktywa o wartości ponad 700 mld dol., posiada 1% wszystkich akcji notowanych na światowych giełdach oraz jest właścicielem – uśredniając – 2,2% akcji każdej notowanej na giełdzie europejskiej spółki.



Rys. 1. Prywatyzacja i nacjonalizacja w świecie w latach 1988-2013 (w mld dol., dla 2013 r. dane za 1. półrocze)

Źródło: W.L. Megginson, Privatization Trends and Major Deals in 2012 and 1H2013, <http://ssrn.com/abstract=2311798>.

Dane na rys. 1 przedstawiają sumarycznie światowe przychody z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w zestawieniu z sumą wydatków rządowych na nacjonalizację przedsiębiorstw i inwestycje państwowych funduszy majątkowych w aktywa finansowe innych przedsiębiorstw.

² I. Bremmer, *The end of the free market. Who wins the war between states and corporations?*, Portfolio, New York 2010, s. 33.

Innego rodzaju informacji o sektorze przedsiębiorstw państwowych dostarcza opracowywany przez OECD wskaźnik *Product Market Regulation*. Jest to złożony miernik biorący pod uwagę pewne aspekty jakościowe i ilościowe inżynierii w konkurencję rynkową. Aktualnie dostępne są wyniki dla lat 1998, 2003, 2008 oraz 2013. Istotna w kontekście tematu tego artykułu składowa wskaźnika PMR określa poziom udziału własności państwowej w gospodarce na podstawie następujących składowych³:

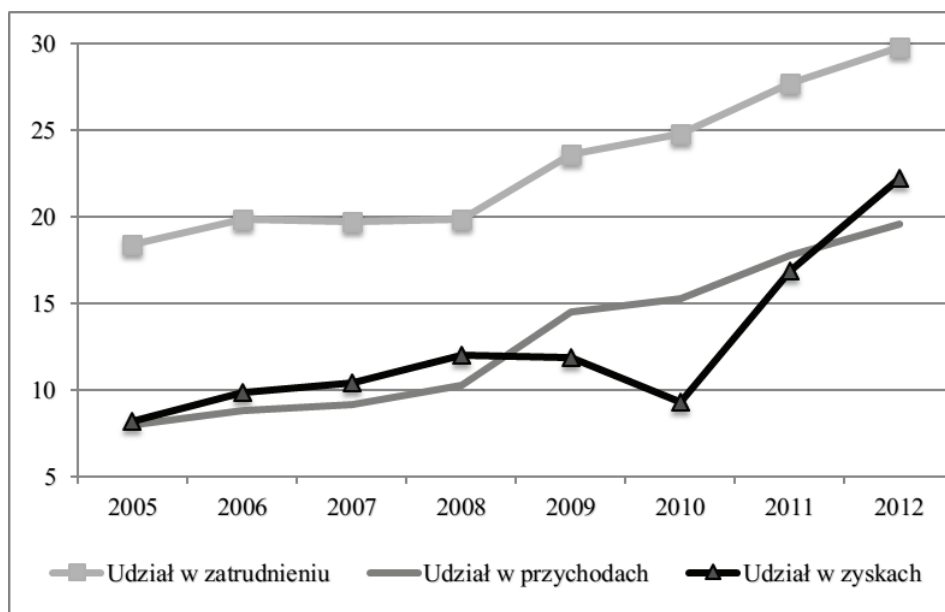
- *Scope of public enterprises* – zakres obecności przedsiębiorstw państwa w różnych sektorach.
- *Government involvement in network sectors* – stopień udziału państwa w sektorach sieciowych.
- *Direct control over business enterprises* – stopień kontroli państwa nad rynkami prywatnymi.
- *Governance of state-owned enterprises* – nadzór nad przedsiębiorstwami państwowymi (wyłączony z poniższych obliczeń, ponieważ dane są dostępne tylko dla lat 2008 i 2013).

Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 6 – im większa wartość, tym większy udział własności państwowej w gospodarce. Wyniki analizy wskazują na spadek znaczenia własności państwowej w czasie w krajach OECD. Dla lat 1998 i 2003 kompletne dane są dostępne dla 22 krajów. Jedynie w trzech z nich (Australia, Kanada i Nowa Zelandia) wskaźnik ulega zwiększeniu, w pozostałych wartość wskaźnika spadła. Dla lat 2003 i 2008 dysponujemy danymi z 23 państw – w tych latach wskaźnik wzrósł dla 5 krajów (Australia, Belgia, Nowa Zelandia, Szwecja i Wielka Brytania). W ostatniej omawianej parze lat dane są dostępne dla 26 krajów OECD. Wskazują one na wzrost wskaźnika w 7 gospodarkach – były to Dania, Estonia, Islandia, Irlandia, Nowa Zelandia, Słowacja i Szwajcaria. W pozostałych 19 krajach, a więc w zdecydowanej większości państw OECD, wartość wskaźnika uległa zmniejszeniu.

Z drugiej strony trzeba zauważyć, że współcześnie na znaczeniu w gospodarce światowej zyskują kraje, w których rola własności państwowej jest relatywnie większa niż w krajach OECD. Trend ten jest widoczny w analizie listy *Fortune Global 500* pod kątem obecności na niej przedsiębiorstw państwowych. Wyniki badań wskazują, że udział przedsiębiorstw państwowych w tym zbiorze wzrósł w latach 2005-2012 prawie dwukrotnie (z około 10% do 20%). W 2005 roku na tej liście znalazło się 49 przedsiębiorstw, a w 2012 roku było ich już 95. Przychody wszystkich przedsiębiorstw z listy *Fortune Global 500* w okresie 2005-2012 wzrosły z ok. 16,8 do prawie 30 bln dol. Udziały przedsiębiorstw

³ Dokładny opis konstrukcji wskaźnika znajduje się w: PMR Indicator, www.oecd.org/economy/pmr.

państwowych w przychodach wzrosły jeszcze bardziej – w roku 2005 osiągnęły wartość 1,3 bln dol. (8% ogółu), natomiast w 2012 roku było to już 5,8 bln dol. (19,6% ogółu). W roku 2012 pp zatrudniały około 1/3 pracowników firm z listy (na początku badanego okresu było to prawie 20%). Rys. 2 przedstawia udziały przedsiębiorstw państwowych na liście *Fortune Global 500* według wybranych kryteriów.



Rys. 2. Udziały przedsiębiorstw państwowych na liście *Fortune Global 500* wg wybranych kryteriów (w %)

Źródło: Na podstawie danych z listy *Fortune Global 500*.

Dokładniejsza analiza tego zjawiska wskazuje, że odpowiedzialne za te wzrosty są przede wszystkim: rozwój gospodarczy Chin oraz kwestie związane z surowcami naturalnymi i kontrolą nad nimi⁴. Z jednej strony sukcesy chińskiego modelu gospodarczego sprawiają, że przyciąga on uwagę wielu państw rozwijających się (w szczególności azjatyckich i afrykańskich), z drugiej strony można mówić o pewnych – powolnych wprawdzie – procesach prywatyzacyjnych w gospodarce chińskiej.

Podsumowując tę część należy podkreślić następujące trendy: generalnie zwiększoną aktywność inwestorsko-nacjonalizacyjną rządów w XXI wieku, systematyczny spadek znaczenia własności państwowej w krajach rozwiniętych oraz wzrost znaczenia gospodarczego krajów, w których pp odgrywają relatywnie większą rolę.

⁴ P. Augustynowicz, G. Kwiatkowski, Przedsiębiorstwa państwowe na liście Fortune Global 500 w latach 2005-2012, „Przegląd Zachodniopomorski” 2013, nr 3.

2. Państwo jako udziałowiec większościowy oraz państwo jako udziałowiec mniejszościowy

S. Musacchio i G. Lazzarini wyróżniają dwa ogólne modele ze względu na udział państwa we własności przedsiębiorstw: pierwszy (państwo jako udziałowiec większościowy), w którym państwo posiada głównie większościowe udziały w spółkach i drugi (państwo jako udziałowiec mniejszościowy), który polega na sprawowaniu przez państwo pewnego stopnia kontroli nad przedsiębiorstwami, przy mniejszościowych udziałach posiadanych przez kontrolowane przez państwo banki, fundusze emerytalne, fundusze majątkowe czy bezpośrednio przez rząd⁵. Faktyczna kontrola państwa nad przedsiębiorstwami z formalnie mniejszościowymi udziałami własnościowymi jest realizowana na trzy sposoby: poprzez wykorzystywanie „złotej akcji”, poprzez zapisy w statutach spółek preferujące właściciela państwowego oraz poprzez wykorzystywanie pozycji akcjonariusza dominującego. Wiele przedsiębiorstw jest faktycznie kontrolowanych przez państwo przy udziale we własności na poziomie 20-25%⁶.

Choć autorzy wykorzystują ten podział do analizy różnych typów kapitalizmu państwowego, to można zastosować go również do analizy zmian zachodzących w roli właścicielskiej państwa w czasie. W wielu krajach następuje odejście od pierwszego typu w kierunku drugiego. Ewolucja w kierunku modelu państwa jako udziałowca mniejszościowego jest widoczna również w polskiej gospodarce, co można potwierdzić analizą listy największych polskich przedsiębiorstw. Jeśli skupimy się tylko na podmiotach, w których państwo ma udział we własności większy od 50%, to udział tak definiowanych przedsiębiorstw państwowych w przychodach tej grupy spada w czasie – w 2004 roku wynosił on 35%, a w 2012 już tylko 30%. Jeśli natomiast uwzględnimy spółki, w których państwo ma udział mniejszy niż 50%, jednak wystarczający do sprawowania faktycznej kontroli właścicielskiej, to udział w przychodach w badanym okresie wzrasta z 58 do 70%⁷. Spółki z tego zbioru, takie jak PGE, Lotos, KGHM, Jastrzębska Spółka Węglowa czy Tauron, podlegały w tym czasie prywatyzacji, jednak w żadnej z nich państwo nie pozbyło się kontroli właścicielskiej.

Każdy z modeli obecności państwa we własności ma swoje określone cechy. Przejście do formy mniejszościowej może zmniejszyć problemy agencji (m.in. rozbieżność celów menedżerów i właścicieli) oraz zagrożenie wykorzystania przedsiębiorstw do realizacji zadań pozaekonomicznych, dzieje się to jednak kosztem utraty pewnego stopnia wpływu na działania tych przedsiębiorstw, a więc i realizacji za ich pomocą polityki gospodarczej państwa⁸.

⁵ A. Musacchio, S.G. Lazzarini, *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, Working Paper, Harvard Business School 2012, s. 1-8.

⁶ *Setting out the store*, „The Economist” 2014, January 11-17, s. 18.

⁷ Opracowanie własne na podstawie danych z listy 2000 („Rzeczpospolita”).

⁸ A. Musacchio, S.G. Lazzarini, *op. cit.*, s. 38.

3. Obszary działalności współczesnych przedsiębiorstw państwowych

Zmianie podlega również to, w jakich branżach własność państwowa jest wykorzystywana. W ubiegłym wieku głównymi obszarami działalności przedsiębiorstw państwowych były transport kolejowy i lotniczy, telekomunikacja, tekstylia, branża żywnościowa, branża tytoniowa, przemysł samochodowy, stoczniowy i lotniczy⁹. Analizując strukturę branżową pp we współczesnej gospodarce, należy zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie między poszczególnymi krajami. Przykładowo państwowe przedsiębiorstwa telekomunikacyjne są monopolistami w Singapurze, Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz w Wenezueli, funkcjonują na konkurencyjnych rynkach wielu różnych krajów (np. Belgia, Brazylia, Szwecja, Francja) oraz są nieobecne na rynkach w takich krajach jak Holandia, Nowa Zelandia, Filipiny czy Wielka Brytania. Podobnie wygląda to w innych branżach (energetyka, koleje, usługi pocztowe itp.).

Pomimo tego zróżnicowania można jednak wyróżnić pewne ogólne tendencje i główne obszary działalności przedsiębiorstw państwowych. Według raportu *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries* pp są obecne przede wszystkim w tzw. sektorach sieciowych, do których można zaliczyć co drugie przedsiębiorstwo (głównie transport i energetyka). Ponadto jedna czwarta przedsiębiorstw może być zaliczona do instytucji finansowych. Według innego opracowania spośród przedsiębiorstw obecnych na liście *Forbes Global 2000* pp mają największe udziały w branżach związanych z wydobyciem zasobów naturalnych¹⁰, energetyką, transportem i przemysłem ciężkim¹¹. Podobne wyniki przynosi analiza listy *Fortune Global 500*. Największa liczba przedsiębiorstw państwowych działa w branży surowcowej. Co więcej, w latach 2005-2012 to właśnie w tej grupie zanotowano największy wzrost liczby pp na liście (z 14 do 33). Duża liczba przedsiębiorstw działa również w obszarze bankowości i usług użyteczności publicznej.

Należy więc zwrócić uwagę na to, że rządy koncentrują się na sektorach o szczególnym znaczeniu gospodarczym oraz politycznym i wraz ze zmianami gospodarczymi (rozwój technologiczny, procesy globalizacyjne) ewolucji ulega również właścicielska rola państwa.

⁹ P.A. Toninelli, *The Rise and Fall of Public Enterprise: The Framework*, w: *The Rise and Fall of State-owned Enterprise in the Western World*, ed P.A. Toninelli, Cambridge University Press, Cambridge 2000, s. 9.

¹⁰ O roli, jaką odgrywają przedsiębiorstwa państwowe w obszarze wydobycia zasobów naturalnych najlepiej może świadczyć fakt, że kontrolują one 3/4 światowych rezerw ropy naftowej. Zob. I. Bremmer, op. cit, s. 9.

¹¹ P. Kowalski et al., *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, OECD Trade Policy Paper, No. 147, OECD Publishing 2013, s. 6-7.

4. Zmiany zasad funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych oraz modeli nadzoru właścicielskiego państwa

Rola, jaką pp pełnią we współczesnych gospodarkach, jest również pochodną potencjalnego poziomu efektywności tych podmiotów oraz jakości nadzoru właścicielskiego państwa. F. Flores-Macias i A. Musacchio wyliczają pięć mechanizmów, które mogą poprawić funkcjonowanie pp:

- emisja akcji przedsiębiorstw państwowych (przy zachowaniu kontrolnego pakietu w rękach państwa) na giełdach papierów wartościowych, co umożliwi pozyskiwanie kapitału oraz poddaje pp ciągłej ocenie przez rynek kapitałowy,
- angażowanie niezależnych audytorów i członków rad nadzorczych,
- restrykcje dotyczące otrzymywania subsydiów od rządów,
- rekrutowanie kadry kierowniczej o najwyższych kwalifikacjach,
- wprowadzanie systemów motywacyjnych wynagradzania kadry kierowniczej¹².

Oprócz tych narzędzi nadzoru właścicielskiego i większego stopnia wykorzystania mechanizmów rynkowych należy wspomnieć o prowadzeniu przez rządy bardziej spójnej polityki dotyczącej pp z wyraźnie zdefiniowanymi i wydzielonymi celami społecznymi¹³, jak również zawierającej jasne kryteria tworzenia i zarządzania takimi podmiotami. Kryteria mogą zawierać wymóg okresowej kontroli, oceny i uzasadnienia dalszego trwania przedsiębiorstwa (pozostawania w domenie państwa czy ewentualnej likwidacji podmiotu). Kolejnym usprawnieniem jest tworzenie specjalnych agencji nadzorujących całość lub część sektora przedsiębiorstw państwowych.

Lepszemu nadzorowi nad przedsiębiorstwami państwowymi ma sprzyjać również przechodzenie od modelu zdecentralizowanego (bądź dualnego) do modelu scentralizowanego nadzoru właścicielskiego państwa. Krótkie charakterystyki wymienionych modeli przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Podstawowe charakterystyki modeli nadzoru właścicielskiego państwa

Model	Opis	Przykłady krajów	Cechy
1	2	3	4
Zdecentralizowany	Nadzór rozproszony między ministerstwa według schematu branżowego	Finlandia (do 2007 r.), Niemcy (częściowo)	Główna zaleta – wykorzystywanie wiedzy eksperckiej ministerstw branżowych. Wady – problem rozdzielenia funkcji właścicielskich i regulacyjnych, możliwość powstania lobbies branżowych.

¹² F. Flores-Macias, A. Musacchio, The Return of State-Owned Enterprises, „Harvard International Review” 2009, 9 April.

¹³ H.-J. Chang, State owned enterprise reform, Report for UN Department for Economic and Social Affairs 2007, s. 23.

cd. tabeli 1

1	2	3	4
Dualny	Nadzór sprawowany łącznie przez ministerstwo sektorowe oraz „centralne” (finansów lub skarbu)	Nowa Zelandia, Włochy, Turcja, Szwajcaria, Grecja, Meksyk	Zaleta – wiedza ekspercka połączona z możliwością prowadzenia spójnej polityki właścicielskiej. Wada – zagrożenie rozmycia odpowiedzialności między ministerstwami.
Scentralizowany	Nadzór skoncentrowany w jednym podmiocie, ministerstwie, holdingu lub agencji	Belgia, Szwecja, Francja, Norwegia, Polska, Hiszpania, Holandia	Zalety – jasny przydział odpowiedzialności, ścisły nadzór fiskalny, możliwość formułowania spójnej polityki właścicielskiej wobec całego sektora. Wada – ograniczenia w wiedzy dot. specyfiki funkcjonowania branż (w relacji do ministerstw branżowych)

W ostatnim ćwierćwieczu większość państw OECD podjęła – na mniejszą lub większą skalę – działania w kierunku centralizacji nadzoru właścicielskiego. Przyczyny tego leżały głównie w fakcie, że w warunkach odchodzenia od polityki branżowej industrializacji prowadzonej przez państwo, typowych dla drugiej połowy XX wieku, podstawowa zaleta modelu zdecentralizowanego traciła na znaczeniu. Również postępujące procesy prywatyzacyjne, zmniejszające zakres domeny państwowej, sprzyjały preferowaniu modelu scentralizowanego.

Oczywiście istnienie metod poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych nie sprawia, że eliminują one wszystkie przyczyny nieefektywności pp. Wiele z nich działa i wciąż będzie działać na niższym poziomie efektywności od przedsiębiorstw prywatnych. Jednak możliwość poprawy efektywności, w szczególności następująca przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych sprawia, że pp stają się bardziej atrakcyjnym narzędziem polityki gospodarczej państwa.

Podsumowanie

Omówione w artykule procesy nie przebiegają w sposób jednolity na całym świecie. Zasadne jest wyróżnianie i analizowanie funkcji właścicielskiej państwa również przy uwzględnieniu czynników kulturowo-historycznych¹⁴. Niemniej przeprowadzona analiza wskazuje na to, że również na wysokim poziomie uogólnienia funkcja właścicielska państwa we współczesnej gospodarce podlega zmianom. Procesom prywatyzacyjnym towarzyszy aktywna działalność nacjonalizacyjna oraz inwestorska państwa. Choć w wielu obszarach państwo

¹⁴ Np. M. Bałtowski wyróżnia sześć rodzajów modeli funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach – model angloamerykański, model europejski, model postsocjalistyczny, model rosyjski, model chiński oraz model gospodarek wschodzących. Zob. M. Bałtowski, Funkcja właścicielska państwa jako instrument współczesnej polityki gospodarczej. Materiały IX Kongresu Ekonomistów Polskich, Warszawa, listopad 2013 r.

wycofuje się z własności, to w innych wciąż jest silnie obecne. Zmiany w strukturze branżowej wynikają z czynników technologicznych, globalizacyjnych oraz geopolitycznych. Zmienia się również sposób, w jaki państwo pełni rolę właścicielską. Wskutek doświadczeń z nieefektywnymi przedsiębiorstwami państwowymi w przeszłości rządy szukały metod poprawy jakości funkcjonowania przy zachowaniu – w określonych przypadkach – kontroli nad przedsiębiorstwami państwowymi. Zmiany, jakie obserwujemy w tym obszarze, dotyczą kwestii zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi oraz nadzoru nad nimi. W szczególności należy zwrócić uwagę na proces przechodzenia od modelu państwa jako udziałowca większościowego do państwa jako udziałowca mniejszościowego. Taka zmiana ma swoje pozytywne skutki np. w aspekcie rozwiązywania problemów agencji, dzieje się to jednak kosztem utraty pewnego stopnia wpływu na działania tych przedsiębiorstw, a więc i możliwości realizacji za ich pomocą polityki gospodarczej państwa. Wśród czynników oddziałujących na kształt właścicielskiej roli państwa w gospodarce w najbliższych latach można wymienić: procesy geopolityczne, powiązane z tym kwestie kontroli i dostępności zasobów surowcowych oraz tempo i kierunek rozwoju gospodarczego Chin.

Literatura

- Augustynowicz P., Kwiatkowski G., *Przedsiębiorstwa państwowe na liście Fortune Global 500 w latach 2005-2012*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2013, nr 3.
- Bremmer I., *The end of the free market. Who wins the war between states and corporations?*, Portfolio, New York 2010.
- Chang H.-J., *State owned enterprise reform*, Report for UN Department for Economic and Social Affairs 2007.
- Flores-Macias F., Musacchio A., *The Return of State-Owned Enterprises*, „Harvard International Review” 2009, 9 April.
- Kowalski P., Büga M., Sztajerowska M., *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, OECD Trade Policy Paper, No. 147, OECD Publishing 2013.
- Meggison W.L., *Privatization Trends and Major Deals in 2012 and 1H2013*, <http://ssrn.com/abstract=2311798>.
- Musacchio A., Lazzarini S.G., *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, Working Paper, Harvard Business School 2012.
- Setting out the store*, „The Economist” 2014, January 11-17.
- The Rise and Fall of State-owned Enterprise in the Western World*, ed. P.A. Toninelli, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

THE OWNERSHIP ROLE OF THE STATE IN A MODERN ECONOMY

Summary

Despite the ongoing privatization, state-owned enterprises (SOEs) are still present in an economy. Moreover important changes in the ownership role of the state are taking place. The privatization is accompanied by the nationalization and the state investment. The sectoral structure of SOEs is being changed. Improvements in management and corporate governance are being implemented. In many enterprises governments become minority stakeholders but they keep effective corporate control by use of various mechanisms. Following factors will have a major impact on the ownership role of the state in future: geopolitical processes, issues related to the control over natural resources and China's economic development.