



### Grzegorz Kwiatkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
Wydział Ekonomiczny  
Katedra Teorii i Historii Ekonomii  
grzegorz.kwiatkowski@umcs.lublin.pl

## PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE – PROBLEMY DEFINICYJNE

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu problemów pojawiających się przy definiowaniu współczesnych przedsiębiorstw państwowych oraz zaproponowanie potencjalnych metod ich rozwiązywania. Problematyczne zagadnienia wynikają z trzech kwestii: ze zróżnicowanego nazewnictwa, z powodu niejasnej granicy między „prywatnym” a „państwowym” oraz z braku wyraźnej granicy między „przedsiębiorstwami państwowymi” a innymi państwowymi podmiotami gospodarczymi. Całkowite rozwiązanie problemów definicyjnych nie jest możliwe, jednak już sama ich świadomość w procesie konstruowania metodologii badań oraz przy interpretacji ich wyników powinna przyczynić się do uniknięcia błędów i niejasności. Autor proponuje zdefiniowanie przedsiębiorstwa państwowego jako podmiotu gospodarczego, wobec którego zasadniczą część kontroli korporacyjnej jest wypełniana przez organy państwa i który znaczną część przychodów uzyskuje ze sprzedaży dóbr i usług na rynku. Niemniej inne podejścia, w tym oparte na kryterium własnościowym, są uzasadnione w określonych przypadkach.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorstwa państwowe, własność państwowa, problemy definicyjne, własność prywatna.

### Wprowadzenie

W ostatnich latach przedsiębiorstwa państwowe (pp) jako kategoria nauk ekonomicznych ponownie cieszą się zainteresowaniem naukowców:

- dokonywane są próby oszacowania ich udziału w gospodarce [Christiansen, 2011; Kowalski i in., 2013; Augustynowicz i Kwiatkowski, 2015],

- badane są zmiany, jakie zachodzą w tym obszarze [Flores-Macias i Musacchio, 2009; Florio, 2014; Kwiatkowski, 2014],
- badane są możliwe konsekwencje gospodarcze zachodzących zmian [Bremer, 2010; Capobianco i Christiansen, 2011].

Oczywiste jest to, że poprawna analiza każdego z powyższych zagadnień wymaga porządku definicyjnego. Jednocześnie przegląd literatury przedmiotu, jak również rozwiązań prawnych stosowanych w różnych krajach wykazuje, że kategoria „przedsiębiorstwa państwowe” jest bardzo różnorodnie definiowana. Niniejszy artykuł zawiera przegląd problemów pojawiających się przy definiowaniu pp oraz potencjalne metody ich rozwiązywania. Nie we wszystkich przypadkach możliwe jest całkowite rozstrzygnięcie dylematów definicyjnych, jednak samo ich nakreślenie poprawi jakość metodologii badań, jak również interpretacji ich wyników.

## 1. Nazewnictwo

W literaturze anglojęzycznej istnieje bardzo dużo nazw przypisywanych do kategorii „przedsiębiorstwo państwowe”. Wśród nich można wymienić: *state-owned enterprise*, *government-owned enterprise*, *state-owned company*, *state-owned entity*, *public enterprise*, *state enterprise*, *publicly-owned corporation*, *government-owned corporation*, *government-owned company*, *government-linked company*, *government corporation*, *government business enterprise*, *state-owned businesses*, *publicly-owned businesses*, *commercial government agency*, *commercial government organization*, *public undertaking*, *public sector undertaking*, *parastatal* oraz *crown corporation*. Bywają one czasem stosowane zamiennie, a przecież niemal każda z nich ma (choćby nieznacznie) odmienny ładunek pojęciowy. Kompleksowa analiza każdego z tych terminów wykracza poza ramy objętościowe przewidziane na niniejsze opracowanie, jednak warto zwrócić uwagę, że już między pierwszymi dwoma z wymienionych określeń jest subtelna, aczkolwiek znacząca różnica: *state* (państwo) jest pojęciem szerszym niż *government* (rząd), bo obejmuje nie tylko najwyższy poziom władzy wykonawczej (rząd), ale również i jej niższe szczeble. Co więcej, przedsiębiorstwa państwowe mogą być nadzorowane przez różne podmioty państwowe, niekiedy będące częścią administracji rządowej (przez niezależne agencje lub specjalnie utworzone do tego celu holdingi).

Innym przykładem problemów natury lingwistycznej jest użycie terminu *public* bądź *publicly-owned*. W literaturze anglojęzycznej termin *public company* oznacza spółkę akcyjną, której akcje są przedmiotem obrotu publicznego, bez

względu na to, czy jest ona własnością państwa czy osób prywatnych. Co więcej, termin *publicly-owned company* bywa używany zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, jak i do spółek akcyjnych.

Również w literaturze polskojęzycznej można odnaleźć co najmniej kilka nazw używanych w odniesieniu do badanej kategorii pojęciowej. Są to: przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa sektora publicznego, przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo, przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa publiczne kontrolowane przez państwo, spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz spółki Skarbu Państwa. Problemy, jakie z tego wynikają, można opisać na przykładzie tłumaczenia dokumentu przygotowanego przez OECD zatytułowanego w angielskim oryginale *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, natomiast po francusku *Lignes Directrices de l'OCDE sur les Gouvernement d'Entreprises des Entreprises Publiques*. Różnice w użytym nazewnictwie widać już między oryginalnymi nazwami (z jednej strony *state-owned enterprises*, a z drugiej – w tłumaczeniu na język angielski – *public enterprises*). W polskim wydaniu zdecydowano się na użycie, wzorem francuskiej wersji, terminu „przedsiębiorstwa publiczne”: *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych* [OECD, 2005]. Uwagi tłumacza zawierają wyjaśnienie, że powodem takiego wyboru jest istnienie w polskim prawodawstwie formy prawnej „przedsiębiorstwo państwowe” w rozumieniu ustawy z dnia 25 września 1981 roku [Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych]. Aby uwzględnić więc również spółki prawa handlowego z wyłącznym bądź częściowym udziałem Skarbu Państwa, w których Skarb Państwa zobowiązany jest do wykonywania funkcji związanych z nadzorem korporacyjnym, wybrano wspomniany właśnie termin. W naukach prawnych przedsiębiorstwo publiczne bywa z kolei definiowane jako „wyodrębniona jednostka organizacyjna prowadząca szeroko pojętą działalność gospodarczą znajdująca się pod kontrolą państwa (najczęściej właścicielską) lub wykonująca zadania publiczne” [Grzegorzcyk, 2012, s. 15-16]. W takim ujęciu to określenie obejmowałoby również przedsiębiorstwa prywatne wykonujące zadania publiczne. Opisane wyżej problemy językowe są jedynie wstępem do dalszych rozważań.

## 2. Przegląd definicji przedsiębiorstwa państwowego

Nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji przedsiębiorstwa państwowego. Przegląd definicji z systemów prawnych różnych krajów, dokonany w raporcie OECD [Christiansen, 2011], wskazuje na wielkie zróżnicowanie prawodawstwa w tym zakresie w krajach członkowskich. Jeśli chodzi o badania na ten

temat, to w wielu opracowaniach przy definiowaniu pp brane jest pod uwagę w pierwszym rzędzie kryterium własnościowe, jednak niektórzy autorzy traktują jako „państwowe” również przedsiębiorstwa jedynie kontrolowane przez państwo, bez większościowych udziałów własnościowych.

Mazzolini [1979] definiuje pp jako przedsiębiorstwo, nad którym ostateczną formalną władzę sprawuje państwo. Aharoni [1986] poprzez pp rozumie z kolei podmiot, dla którego spełnione są łącznie trzy następujące warunki:

1. Podmiot musi być częścią sektora publicznego (tj. własnością państwa).
2. Musi być zaangażowany w produkcję i sprzedaż produktów lub usług.
3. Przychody tego podmiotu muszą być powiązane z ponoszonymi kosztami.

Definicje przedsiębiorstwa państwowego można odnaleźć również w dokumentach organizacji międzynarodowych. OECD definiuje przedsiębiorstwa rządowe (*government enterprises*) i korporacje publiczne (*public corporations*) jako organizacje, które w całości lub w większości są własnością lub są kontrolowane przez władze publiczne [www1]. W innym miejscu ta organizacja definiuje korporacje publiczne (*public corporations*) jako trwałe korporacje i quasi-korporacje, które są przedmiotem kontroli jednostek rządowych, przy czym kategoria kontroli definiowana jest jako zdolność do determinowania ogólnej polityki korporacyjnej (jest to m.in. wpływ na wybór zarządu spółki [www2]). Przyjęta przez Bank Światowy [1995, s. 6] definicja głosi, że przedsiębiorstwa państwowe są to „gospodarcze podmioty będące własnością rządu lub kontrolowane przez rząd, które generują większość przychodu ze sprzedaży produktów lub usług”.

Wiele publikacji posługuje się definicjami opartymi na kryterium własnościowym. Większość z nich, jak choćby Kowalski [2014] czy Augustynowicz i Kwiatkowski [2015], jako próg graniczny przyjmuje 50% udziału we własności przedsiębiorstwa, choć niektóre opracowania uwzględniają również przedsiębiorstwa z mniejszościowym udziałem, wyższym od określonego progu. Kompleksowy, choć już zdezaktualizowany, przegląd definicji pp zawiera dokument przygotowany dla Parlamentu Europejskiego [1996, s. 10-12]. Przegląd definicji można również znaleźć w kolejnym opracowaniu Banku Światowego [2014, s. 26-28].

Zaprezentowany przegląd pokazuje różnorodność podejść do kwestii definiowania przedsiębiorstwa państwowego. Na jego podstawie można wymienić dwa powtarzające się, kluczowe elementy: kwestia kontroli, najczęściej, choć nie zawsze, wynikająca z udziałów własnościowych, oraz kwestia rynkowej działalności przedsiębiorstwa. Oba te elementy będą przedmiotem rozważań w kolejnych punktach.

### 3. Przedsiębiorstwo państwowe a przedsiębiorstwo prywatne

Aby precyzyjnie zdefiniować przedsiębiorstwo państwowe, należy po pierwsze odróżnić państwowe od prywatnego, a po drugie przedsiębiorstwo państwowe od innych państwowych podmiotów gospodarczych [Shabala, 2011]. W tej pierwszej kwestii tradycyjne podejście opiera się na uwzględnieniu formalnej wielkości udziału we własności przedsiębiorstwa. Jak wspomniano, wiele opracowań przyjmuje jako punkt graniczny 50% własności państwowej i jest to bezdyskusyjnie wyraźna, jednoznaczna granica, przydatna w szczególności w badaniach ilościowych. Niemniej jasne jest, że można kontrolować także przedsiębiorstwo z udziałem mniejszościowym, a dokładny poziom progu jest zależny od stopnia rozproszenia pozostałych akcjonariuszy oraz od zastosowania innych, niewłaścicielskich narzędzi kontroli, takich jak złote akcje czy specjalne zapisy w statutach spółek. Jak zauważa „The Economist” [2014, s. 18] wiele kluczowych przedsiębiorstw państwowych na świecie, w szczególności w Europie, jest kontrolowanych przez państwo nawet przy poziomie 20%-25% udziału we własności. Można więc stwierdzić, że wspomniane we wstępie badania na temat udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarce zaniżają faktyczny ich udział, choć przyjęte w nich podejście jest w pełni uzasadnione z powodów praktycznych. Kolejnym problemem przy kryterium własnościowym jest to, że struktura właścicielska może być kaskadowa, tj. państwo może być właścicielem pośrednim, przez inne podmioty. Skomplikowana i nieprzejrzysta struktura własnościowa może sprawiać, że przedsiębiorstwa pozornie prywatne będą pozostawać faktycznie pod kontrolą państwa.

Drugą metodą odróżnienia przedsiębiorstwa państwowego od prywatnego jest kwestia kontroli nad przedsiębiorstwem. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że – ujmując kwestię kontroli bardzo szeroko – pewien stopień kontroli państwo ma nad każdym, także prywatnym, podmiotem gospodarczym poprzez mechanizmy regulacyjne. Trzeba więc uściślić pojęcie kontroli do tzw. kontroli korporacyjnej. Farrar [2008, s. 42] definiuje je jako „władzę (...) pozwalającą na wykorzystywanie kontrolnego wpływu na zarząd lub politykę organizacji gospodarczej poprzez własność (...) lub w inny sposób”. W szczególności będzie to zdolność do wpływania na: powoływanie organów przedsiębiorstwa, podział zysku czy określanie strategii rozwoju. Należy również zwrócić uwagę, że własność – zgodnie z teorią praw własności – jest stopniowalna. Wiązka praw własności może być bardziej lub mniej kompletna, a same prawa własności mniej lub bardziej określone.

Przykładem powyższych niejednoznaczności jest choćby sytuacja brazylijskiej spółki Vale z 2009 r. Ówczesny Prezydent Brazylii Lula da Silva naciskał

publicznie na tę spółkę, żeby inwestowała ona w krajowy przemysł stalowy i kupowała sprzęt od krajowych dostawców. Budziło to zdziwienie opinii publicznej i inwestorów, ponieważ w tym czasie Vale było już formalnie sprywatyzowane. Mimo tego, rząd zachowywał się, jakby Vale było przedsiębiorstwem państwowym. Dokładna analiza odsłania jednak, że Vale było sprywatyzowane tylko częściowo, ponieważ większościowy udział miało w nim konsorcjum Valepar, które było współwłasnością prywatnych inwestorów, państwowych funduszy emerytalnych oraz Brazylijskiego Narodowego Banku Rozwoju Gospodarczego (BNDES). Zarząd Vale, który sprzeciwiał się naciskom prezydenta, został zmieniony<sup>1</sup>. Państwo miało więc istotny wpływ na przedsiębiorstwo, w którym formalnie posiadało jedynie 5% udziałów.

Powyższy przykład jest ilustracją szerszego trendu zacierania się granicy między przedsiębiorstwem prywatnym a publicznym. Z jednej strony współczesne przedsiębiorstwa państwowe są często nadzorowane i zarządzane w sposób, który upodabnia je do przedsiębiorstw prywatnych. Flores-Macias i Musacchio [2009] wśród takich metod wyliczają m.in. tworzenie specjalnych agencji nadzorujących całość lub część sektora przedsiębiorstw państwowych, większą zależność pp od rynku w pozyskiwaniu kapitału (emisja akcji, obligacji), co wprowadza dodatkową ocenę i sprzyja transparentności, wprowadzanie nowoczesnych systemów motywacyjnych w wynagradzaniu kadry kierowniczej, obecność niezależnych audytorów i profesjonalizację funkcjonowania rad nadzorczych. Te metody nie likwidują może całkowicie klasycznych problemów związanych z nieefektywnością pp (miękkie ograniczenie budżetowe, problemy agencji), ale znacząco zmniejszają ich negatywne efekty. Z drugiej natomiast strony rządy różnych krajów coraz chętniej wykorzystują różnorakie narzędzia do pozawłaściwoscielskiej kontroli przedsiębiorstw formalnie prywatnych [Musacchio i Lazzarini, 2014; Bałtowski i Kozarzewski, 2015].

#### **4. Przedsiębiorstwo państwowe a pozostałe państwowe podmioty gospodarcze**

Kolejnym krokiem analizy jest odróżnienie przedsiębiorstwa państwowego od różnego rodzaju podmiotów i agencji państwowych o charakterze niekomercyjnym. Odwołując się do przytoczonych wcześniej definicji, mianem pp można określić podmiot, który generuje znaczącą część przychodów ze sprzedaży dóbr

<sup>1</sup> We wrześniu 2015 r. bardzo podobna sytuacja nastąpiła w przypadku polskiej spółki Tauron SA, w której Skarb Państwa ma jedynie mniejszościowy udział, rzędu 30%.

i usług. Mimo przyjęcia takiego wyróżnienia, wciąż można napotkać różne problemy. Pierwszym będzie ponownie wyznaczenie granicy, po której przekroczeniu można mówić o „znaczącym” udziale. Ponadto pewne problemy rozmywające postawioną granicę będą wynikać ze specyficznych rozwiązań prawnych i praktyki w niektórych krajach.

Przykładowo w Rosji, oprócz normalnych spółek państwowych i tzw. spółek unitarnych, istnieją tzw. korporacje państwowe. Taki podmiot formalnie ma cechy typowe dla agencji, ale w praktyce około połowy z nich działa jak przedsiębiorstwo. Modelowym przykładem jest tu działalność korporacji Rosatom o stu procentowej własności państwa. Z jednej strony ma ona uprawnienia państwowe w zakresie regulacji rynku energii atomowej (wydawanie zezwoleń na produkcję, przeprowadzanie kontroli podmiotów prywatnych). Z drugiej zaś strony Rosatom jest największym producentem paliwa jądrowego i największym przedsiębiorstwem świadczącym usługi w zakresie obsługi elektrowni atomowych i utylizacji odpadów nuklearnych w Rosji.

## Podsumowanie

Przedstawiona w powyższych punktach analiza posłużyła do sformułowania następujących wniosków i uwag końcowych:

1. Przedsiębiorstwa państwowe obejmują niejednorodną grupę podmiotów, nie są również powszechnie przyjęte i stosowane międzynarodowe standardy dotyczące definiowania tej kategorii. Wskutek tego istnieje duża niejednorodność definicji przedsiębiorstwa państwowego.
2. Przedsiębiorstwo państwowe najogólniej można zdefiniować jako podmiot gospodarczy, wobec którego zasadniczą część kontroli korporacyjnej jest wypełniana przez organy państwa i który znaczną część przychodów uzyskuje ze sprzedaży dóbr i usług na rynku.
3. Badania empiryczne i porównawcze dot. przedsiębiorstw państwowych najczęściej dość konserwatywnie szacują ich udział w gospodarce. Przyjęcie granicy udziału na poziomie 50% sprawia, że część podmiotów, które faktycznie należą do zbioru przedsiębiorstw państwowych, formalnie pozostaje poza tym zbiorem. Przykładowo PKN Orlen SA, największa spółka giełdowa w Polsce, zarówno w przywołanych badaniach Kowalskiego i in. [2013], jak też Augustynowicza i Kwiatkowskiego [2015], jest – zgodnie z przyjętą metodologią w obu badaniach – kategoryzowany jako przedsiębiorstwo prywatne, ponieważ udział Skarbu Państwa w tej spółce jest niższy od 50%. Jednak zgodnie z powyższą definicją mógłby być klasyfikowany jako przedsiębior-

- stwo państwowe z uwagi na zakres kontroli korporacyjnej państwa, co w konsekwencji obniżyłoby udział przedsiębiorstw prywatnych, a zwiększyłoby udział przedsiębiorstw państwowych w globalnej gospodarce.
4. Należy przy tym podkreślić, że podejście oparte na kryterium własnościowym na poziomie 50% można uznać za poprawne w badaniach ilościowych dużej liczby przedsiębiorstw, szczególnie w badaniach porównawczych. Każde inne podejście wymagałoby albo – dość jednak arbitralnego – ustalenia innego progu udziału własnościowego (jeśli są dostępne szczegółowe dane dotyczące struktury właścicielskiej), albo w zasadzie niemożliwego w praktyce rozstrzygnięcia kwestii sprawowania kontroli korporacyjnej państwa nad każdym podmiotem z osobna. Uzasadnione wydaje się natomiast, o ile dane na to pozwalają, uwzględnianie jako odrębnej kategorii przedsiębiorstw państwowych podmiotów, w których państwo ma znaczące udziały mniejszościowe (np. w przedziale między 25% a 50%).
  5. W ostatnich latach w wielu krajach świata mamy do czynienia z pewnym zacieraniem się granicy między przedsiębiorstwami prywatnymi a publicznymi. Zjawisko to jest zauważalne w wielu gospodarkach tak różnych, jak brazylijska, polska czy rosyjska. Dokładniejsza analiza tego zjawiska wymagałaby jednak odrębnych badań.

## Literatura

- Aharoni Y. (1986), *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Ballinger Publication, Cambridge.
- Augustynowicz P., Kwiatkowski G. (2015), *State-Owned Enterprises In The Global Economy – Analysis Based On Fortune Global 500 List*, Proceedings of the MakeLearn and TIIM Joint International Conference, Bari.
- Bałtowski M., Kozarzewski P. (2015), *Przedsiębiorstwa sektora publicznego w Polsce – próba zdefiniowania i wyodrębnienia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, nr 4.
- Bank Światowy (1995), *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, New York.
- Bank Światowy (2014), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*, Washington DC, World Bank.
- Bremmer I. (2010), *The End of the Free Market. Who Wins the War between States and Corporations?* Portfolio, New York.
- Capobianco A., Christiansen H. (2011), *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*, OECD Corporate Governance Working Papers nr 1.



- Christiansen H. (2011), *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD Publishing.
- Farrar J. (2008), *Corporate Governance Theories, Principles and Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- Flores-Macias F., Musacchio A. (2009), *The Return of State-Owned Enterprises*, „Harvard International Review”, 4.04.2009.
- Florio M. (2014), *The Return of Public Enterprise*, Working Papers nr 201401. Centre for Industrial Studies (CSIL).
- Grzegorzcyk F. (2012), *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, LexisNexis, Warszawa.
- Kowalski P. i in. (2013), *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, OECD Trade Policy Papers nr 147, OECD Publishing.
- Kwiatkowski G. (2014), *Is the State Ownership of Enterprises Gaining in Importance in a Modern Economy?* [w:] E. Voszka, G.D. Kis (eds.), *Crisis Management and the Changing Role of the State*, University of Szeged, Faculty of Economics and Business Administration, Doctoral School in Economics, Szeged.
- Mazzolini R. (1979), *Government Controlled Enterprises: International Strategic and Policy Decisions*, John Wiley & Sons, New York.
- Musacchio A., Lazzarini S.G. (2014), *Reinventing State Capitalism*, Harvard University Press, Harvard.
- OECD (2005), *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
- Parlament Europejski (1996), *Public Undertakings And Public Service Activities In The European Union*, Directorate General For Research, Economic Affairs Series, W-21.
- Shabala S. (2011), *The Case For The Need To Have A Common Understanding And Definition For State-Owned Enterprises*, Presidential Review Committee on State-Owned Entities, Discussion Papers.
- The Economist (2014), *Setting out the Store*, 11.01.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Dz. U. 1981 nr 24 poz. 122 z późn. zm.
- [www1] OECD, Economic Outlook: Sources and Methods, <http://www.oecd.org/eco/outlook/sources-and-methods.htm> (dostęp: 20.09.2015).
- [www2] OECD Glossary, <http://stats.oecd.org/glossary/> (dostęp: 20.09.2015).

#### STATE-OWNED ENTERPRISES IN THE MODERN ECONOMY – DEFINITIONAL PROBLEMS

**Summary:** The purpose of this article is to review various problems with defining state-owned enterprises (SOEs) and to propose possible solutions. Problematic issues arise from three aspects: heterogeneous terminology, unclear distinction between “state” and “private” and the unclear distinction between SOEs and other state economic entities.

A complete solution to these problems is not possible, however taking them into account would vastly improve methodologies of studies and the interpretation of results. The author proposes the following definition of the SOE: it is the economic entity that is controlled by the state and that generates the bulk of its revenue from selling goods and services on the market. However, other approaches, including one based on the ownership criterion, are justified in certain cases.

**Keywords:** state-owned enterprises, state ownership, definitional problems, private ownership.