



Katarzyna Szarzec

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Ekonomii
Katedra Makroekonomii i Badań nad Rozwojem
katarzyna.szarzec@ue.poznan.pl

WŁASNOŚĆ PAŃSTWOWA A WOLNY RYNEK – PRZYKŁAD KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ¹

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie, jakie skutki dla wolnego rynku może mieć działalność przedsiębiorstw państwowych i kontrolowanych przez państwo. Porównano skalę zaangażowania właścicielskiego Skarbu Państwa w 7 krajach postsocjalistycznych Europy Środkowo-Wschodniej, opierając się na danych jednostkowych dużych przedsiębiorstw niefinansowych. Największy zakres domeny państwowej występuje w Polsce i na Węgrzech. Przedsiębiorstwa te dominują w sektorach produkcji energii, przemysłu naftowego i gazowego oraz transportu. Do zagrożeń wolnego rynku należą: nierówne traktowanie podmiotów gospodarujących ze względu na strukturę własności, wysokie bariery wejścia, klientelizm, renacjonalizacje przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: własność państwowa, przedsiębiorstwo państwowe, kraje postsocjalistyczne, wolny rynek.

JEL Classification: G32, L32.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest wskazanie, jakie skutki dla wolnego rynku może mieć działalność przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa (SP). Przedmiotem analizy jest skala zaangażowania właścicielskiego SP w dużych przedsiębiorstwach niefinansowych w 7 krajach postsocjalistycznych Europy Środkowo-Wschodniej

¹ Praca powstała w ramach realizacji projektu Narodowego Centrum Nauki, nr 2015/17/B/HS4/00327.

(EŚW) w 2014 r. Na podstawie danych jednostkowych o największych przedsiębiorstwach niefinansowych z regionu, określono zakres własności państwowej według krajów, sektorów, obrotów przedsiębiorstw. Następnie przedstawiono przykłady, w jaki sposób polityka właścicielska państwa wobec swoich przedsiębiorstw może ograniczać działanie wolnego rynku.

1. Argumenty za i przeciw własności państwowej w myśli ekonomicznej

Dyskusja na temat zakresu wolności gospodarczej i ingerencji państwa w wolny rynek jest osią, wokół której rozwija się myśl ekonomiczna oraz praktyka polityki gospodarczej. Miejszem konkurowania podmiotów gospodarujących jest wolny rynek, rozumiany jako taki, na którym nie ma barier ustanawianych przez państwo². Państwo może tworzyć bariery poprzez nadmierne regulacje prawne, ale także poprzez nierówne traktowanie podmiotów gospodarujących. To ostatnie wiąże się głównie z sytuacją, kiedy właścicielem przedsiębiorstwa jest państwo.

W teorii ekonomii można zidentyfikować dwa argumenty uzasadniające własność państwową, jednakże przy pewnych zastrzeżeniach [Szarzec, 2013]. Pierwszy z nich można znaleźć u A. Smitha. Choć jednoznacznie twierdzi on, że tylko własność prywatna, czyli dbałość wolnego człowieka o własne dobro, gwarantuje największą efektywność gospodarowania, to wskazuje pewną sytuację uzasadniającą zaangażowanie państwa jako właściciela. Według niego jednym z obowiązków państwa jest „ustanowienie i utrzymywanie pewnych urządzeń publicznych i publicznych instytucji”, w tym takich, które mają „ułatwić handel” [Smith, 1776, t. 2, s. 723-724, część III]. Do wydatków usprawniających handel zalicza się te na budowę i utrzymanie infrastruktury, takiej jak drogi, mosty, kanały itp. Ta infrastruktura ma kluczowe znaczenie dla efektywności gospodarowania i rozwoju handlu. Uzasadnieniem dla włączenia się państwa w budowę tego rodzaju publicznych instytucji i zarządzania nimi jest zawodność mechanizmu rynkowego w zapewnieniu równości i efektywności ekonomicznej [Skinner, 1976, s. 214]. Wydatki na budowę tych „udogodnień prowadzenia handlu” są tak poważne, że tylko państwo jest w stanie je ponieść (z wpływów podatkowych lub zaciągniętych pożyczek), a potem egzekwować opłaty za korzystanie z tych dóbr. Ale z tym wiążą się też obawy Smitha, że zaangażowanie się państwa w bezpośrednie procesy gospodarcze poprzez budowę infrastruktury

² Szerzej o historii idei wolnego rynku w: [Filek, 2002, s. 67-75].

i potem zarządzanie nią przez urzędników będzie charakteryzować niższa efektywność niż w przypadku prywatnego właściciela. Smith wyraźnie wyraża sceptycyzm co do dbałości urzędników o interes gospodarczy państwa.

Drugi argument sformułował F. List [1856]. Według niego uzasadnieniem dla wręcz obowiązku ingerencji państwa w gospodarkę są różnice w poziomie rozwoju gospodarczego między narodami i brak odpowiedniego potencjału produkcyjnego do przejścia na etap industrializacji. Jak podkreśla List, wolny rynek zawodzi w rozpoczęciu procesu industrializacji, bo instytucje rynku nie wyłaniają się samoczynnie, w wyniku dobrowolnej umowy podmiotów. To władze państwowe ustanawiają instytucje rynku i są inicjatorem uprzemysłowienia gospodarki. Tylko państwo ma odpowiednią wizję przyszłego rozwoju i dlatego też powinno ono zachować się paternalistycznie i podjąć odpowiednie działania. Mogą one nawet być niekorzystne dla jednostki, bo ograniczające jej wolność gospodarczą, ale korzystne – jak stara się argumentować List – dla wzrostu bogactwa całego narodu. Państwo powinno wspierać rozwój przemysłu różnymi sposobami: udzielając pożyczek bez oprocentowania dla specjalnych przedsięwzięć, prowadząc odpowiednią politykę protekcyjną wobec nowo powstałego przemysłu (argument „przemysłu raczkującego”) oraz tworząc nowe przedsiębiorstwa, których jest właścicielem, z funduszy publicznych lub zaciąganego długu publicznego.

W badaniach teoretycznych i empirycznych jako główny argument przeciwko własności państwowej wskazuje się to, że przedsiębiorstwa państwowe charakteryzują się niższą efektywnością gospodarczą niż przedsiębiorstwa prywatne. To przekonanie wynika z doświadczeń krajów socjalistycznych, w których dominowały przedsiębiorstwa państwowe charakteryzujące się niską efektywnością i innowacyjnością [Piątek, 2012, rozdz. 2.1.], ale także z badań współczesnych gospodarek rynkowych [Szarzec, Nowara, Żurek, 2017]. Podstawową przyczyną niższej efektywności przedsiębiorstw państwowych w porównaniu do prywatnych jest to, że są one źle zarządzane. W tych przedsiębiorstwach bodźce proinnowacyjne i prorozwojowe są słabe ze względu na tzw. miękkie finansowanie [Kornai, 1986; Kornai, Maskin, Roland, 2003]. Oznacza to przekonanie kadry zarządzającej, że państwo zawsze wesprze dotacją przedsiębiorstwo mające problemy finansowe i nie pozwoli na jego upadłość. Inną przyczyną jest to, że przedsiębiorstwa te są często traktowane przez rządzących polityków jako „lupy powyborcze” i są zawłaszczane przez nich. Po wyborach politycznych następują zmiany w organach spełniających nadzór właścicielski nad danym przedsiębiorstwem (np. ministerstwo), co powoduje także rotację

kadry zarządzającej. Z tym wiążą się koszty odpraw, czas na wdrożenie się nowych pracowników, a także niższe kompetencje powołanych osób.

Drugi ważny argument przeciwko przedsiębiorstwom państwowym związany jest z tym, że państwo traktuje swoje przedsiębiorstwa w sposób uprzywilejowany. Wiąże się to z zagrożeniem dla wolnej konkurencji i efektywności rynku – o której wspominał już A.C. Pigou [1920, s. 344-347] – wynikającym z łączenia przez państwo funkcji właściciela przedsiębiorstwa (w tym monopolistycznego), ustawodawcy i kontrolera. Pigou wskazuje na dwie metody nierynkowe stosowane przez państwo. Pierwsza z nich, nazywana defensywną, polega na świadomej lub nieświadomej ochronie przedsiębiorstwa państwowego przed bardziej efektywnymi konkurentami, z wykorzystaniem np. subsydiów. Występuje więc konflikt interesów między państwem-właścicielem, które faworyzuje swoje nierentowne przedsiębiorstwa, a państwem, którego celem jest maksymalizacja dochodu narodowego. W efekcie państwo nie pozwala upaść takim przedsiębiorstwom i trwoni na nie państwowe fundusze. Druga metoda nazywana jest agresywną i polega na celowym tworzeniu prawa, które będzie szkodliwe dla konkurentów przedsiębiorstw państwowych.

Mając na uwadze powyższe argumenty za i przeciw własności państwowej przedstawione w myśli ekonomicznej, pojawia się pytanie o ich aktualność. Państwo wciąż angażuje się w budowę i utrzymanie infrastruktury technicznej, która jest zbyt kosztowna dla podmiotów prywatnych. Ponadto, mamy do czynienia z powrotem idei „developmental state”³, czyli użycia własności państwowej jako „wehikułu rozwoju”, czy „realizatora polityki rozwojowej” [OECD, 2015]. Przykładów takich współczesnych realizacji dostarczają zwłaszcza Chiny [Kurlantzick, 2016], Rosja [Augustynowicz, 2016] i Brazylia [Musacchio, Lazzarini, 2014].

W kontekście negatywnych skutków własności państwowej, w świetle współczesnych regulacji prawnych funkcjonujących wśród krajów-członków UE, OECD czy WTO, państwo nie może jawnie łamać zasady uczciwej konkurencji ani nadużywać swojej dominującej pozycji, czy dyskryminować pewne podmioty. Pomoc publiczna może być udzielana według ściśle określonych zasad. Ale rządy krajów nie rezygnują z pewnego wspierania przedsiębiorstw państwowych. Stosowane są np. ukryte subsydia, zakupy rządowe, licencje wyłączne, czy inne formy protekcjonizmu państwowego. Te działania w pewnym stopniu ograniczają wolną konkurencję, bo stanowią *de facto* bariery równego dostępu do wolnego rynku. Jednakże nie naruszają one przyjętych zasad konku-

³ Zob. przegląd teorii rozwoju wskazujących na rolę państwa: [Boyer, 2006].

rencji oraz liberalizacji przepływów handlowych i finansowych. Ponadto rządy wpływają na przedsiębiorstwa państwowe poprzez inne przedsiębiorstwa. Korzystają z tego, że są często największą grupą kapitałową w kraju i poprzez sieć powiązań kapitałowych mogą wpływać na indywidualne przedsiębiorstwa oraz sytuację w danym sektorze.

2. Skala własności państwowej wśród największych przedsiębiorstw w krajach EŚW

Skalę zaangażowania właścicielskiego SP oszacowano w bardzo dużych przedsiębiorstwach niefinansowych w 7 krajach EŚW (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja i Węgry) w 2014 r. Wybór tylko dużych przedsiębiorstw jest uzasadniony tym, że według wskaźnika małej prywatyzacji publikowanego przez EBRD [2015-16], we wszystkich analizowanych krajach prywatyzacja małych przedsiębiorstw została właściwie skończona oraz że stosowane są w nich standardy wysoko uprzemysłowionych państw.

Definicję bardzo dużego przedsiębiorstwa przyjęto za klasyfikacją stosowaną w bazie Amadeus, skąd też pozyskano dane finansowe. Według niej bardzo duże przedsiębiorstwo to takie, które spełnia jedno z poniższych kryteriów: 1) przychody operacyjne ≥ 100 mln euro; 2) aktywa ogółem ≥ 200 mln euro; 3) zatrudnienie $\geq 1\ 000$; 4) notowane na giełdzie.

Na potrzeby niniejszej analizy wyróżniono dwa rodzaje przedsiębiorstw ze względu na zakres własności państwowej, które zdefiniowano następująco [por. definicje: Christiansen 2011; Bałtowski, Kozarzewski, 2016; Kwiatkowski 2016]:

1. Przedsiębiorstwo państwowe (*state-owned enterprises*, SOE) – SP ma bezpośredni lub pośredni udział większy niż 50,01%, czyli jest większościowym właścicielem i decyduje o kierunkach funkcjonowania oraz rozwoju danego przedsiębiorstwa.
2. Przedsiębiorstwo kontrolowane przez SP (*state-controlled enterprise*, SCE) – SP ma udział w wysokości 25,01%-50% i z dokumentów spółki oraz rozproszenia udziałów wynika, że SP sprawuje nadzór korporacyjny nad tym przedsiębiorstwem.

Skarb Państwa rozumiany jest jako odpowiednie ministerstwo, państwowy fundusz zarządzający majątkiem publicznym. Z analizy wyłączono przedsiębiorstwa, których właścicielem są miasta, gminy, związki gmin. Przedsiębiorstwa będące ich własnością funkcjonują często jako monopole naturalne i nie są w ogóle rozważane jako możliwe do sprzedaży. W celu identyfikacji przedsię-

biorstw państwowych i kontrolowanych sprawdzono je ze względu na strukturę własności (stan na koniec 2014 r.), wykorzystując bazę przedsiębiorstw Amadeus, serwis EMIS oraz dane pierwotne ze stron internetowych przedsiębiorstw i oficjalnych sprawozdań. Z bazy Amadeus pozyskano dane finansowe dotyczące wielkości przychodów operacyjnych na podstawie sprawozdań nieskonsolidowanych, aby uniknąć podwójnego liczenia (grup kapitałowych i ich filii). W sumie baza liczy 3793 przedsiębiorstw niefinansowych.

Wśród 3793 dużych przedsiębiorstw 226 to przedsiębiorstwa państwowe (udział w ogółem 6%), 13 to kontrolowane (0,34%) (por. tabela 1).

Tabela 1. Największe przedsiębiorstwa według krajów i struktury własności w 2014 r.

Kraj pochodzenia przedsiębiorstwa	Liczba przedsiębiorstw ogółem	SOE – z udziałem SP powyżej 50,01%	SCE – z udziałem SP 25,01-50,00%	Udział SOE i SCE w przedsiębiorstwach ogółem, w %	Udział przedsiębiorstw w obrotach ogółem	
					SOE	SCE
Czechy	672	23	0	3,42	9,57	–
Estonia	74	8	0	10,81	15,70	–
Litwa	119	12	0	10,08	6,67	–
Łotwa	95	14	0	14,74	17,96	–
Polska	1959	109	7	5,92	16,93	6,52
Słowacja	374	26	0	6,95	13,12	–
Węgry	500	34	6	8,00	8,12	8,80
Razem	3793	226	13	6,30	–	–

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy Amadeus.

Najwięcej takich przedsiębiorstw występowało w Polsce (109 SOE i 7 SCE) i na Węgrzech (34 SOE i 6 SCE). Warto dodać, że tylko w tych dwóch krajach występują kontrolowane przedsiębiorstwa państwowe.

W pierwszej 10 największych przedsiębiorstw państwowych i kontrolowanych przez państwo znajdują się (w nawiasie zaznaczono, jeśli SCE): z Polski – PKN Orlen (największe przedsiębiorstwo w regionie, z przychodami 18 149,7 mln euro w 2014 r.; SCE), PGE Grupa Energetyczna, Grupa Lotos, KGHM Polska Miedź (SCE), PGNiG, Tauron (SCE); Węgry – MOL (SCE⁴), MVM; Estonia – EESTI Energia; Słowacja – Slovensky Plynarensky Priemysel; Łotwa – Latve-nergo, Latvijas Dzelzcelis; Czechy – CEZ, CEPRO; Litwa – AB Lesto, AB Lietuvos Gelezinkeliai.

Obliczono udział obrotów obu rodzajów przedsiębiorstw w obrotach ogółem w poszczególnych krajach. W porównaniu z innymi krajami największy

⁴ W przypadku MOL, udział węgierskiego SP wynosi niecałe 25%, ale z dokumentów spółki wynika, że jest to wystarczające, by ją kontrolować.

udział występuje w Polsce; prawie jedna czwarta przychodów była generowana przez przedsiębiorstwa, w których SP jest większościovym lub mniejszościovym właścicielem (23,45%). Kolejne miejsca zajmują Łotwa (udział 17,96%) i Węgry (16,92%). W przypadku ostatniego kraju, udział 6 przedsiębiorstw kontrolowanych jest większy niż państwowych, a wśród nich największe to MOL.

Następnie oszacowano udział przedsiębiorstw państwowych i kontrolowanych w obrotach największych 25 i 100 przedsiębiorstwach (por. tabela 3). Największa skala własności państwowej według tego kryterium występuje w Polsce. Wśród 25 największych przedsiębiorstw, aż 64,18% przychodów generuje sektor państwowy, w przypadku 100 największych przedsiębiorstw jest to 40,80%. Drugie miejsce zajmują pod tymi względami Węgry. O znaczeniu przedsiębiorstw z udziałem SP w tych dwóch krajach świadczy również to, że z tej grupy, w Polsce – 16 przedsiębiorstw (10 SOE i 6 SCE), a na Węgrzech – 2 (po jednym SOE i SCE) jest notowanych na giełdzie.

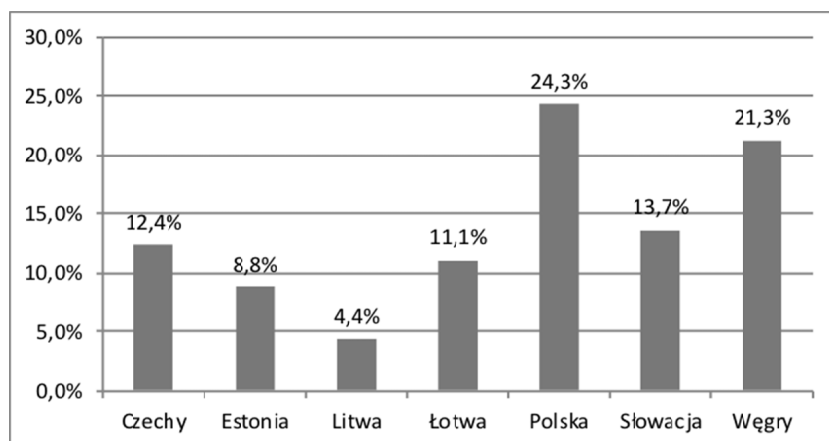
Tabela 2. Udział SOE i SCE w największych 25 i 100 przedsiębiorstwach w 2014 r.

Kraj	Udział w obrotach największych 25 przedsiębiorstw, %			Udział w obrotach największych 100 przedsiębiorstw, %		
	SOE	SCE	SOE & SCE	SOE	SCE	SOE & SCE
Czechy	19,20	–	19,20	14,04	–	14,04
Estonia	17,06	–	17,06	brak	–	–
Litwa	7,14	–	7,14	6,69	–	6,69
Łotwa	19,26	–	19,26	brak	–	–
Polska	35,27	28,91	64,18	25,83	14,97	40,80
Słowacja	13,01	–	13,01	16,09	–	16,09
Węgry	8,85	22,02	30,87	10,28	12,12	22,40

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy Amadeus.

W celu zrelatywizowania znaczenia przedsiębiorstw państwowych i kontrolowanych obliczono wskaźnik udziału ich przychodów w PK danego kraju (por. rysunek 1). Według tego wskaźnika, największe znaczenie SP jako udziałowic ma w Polsce i na Węgrzech.

Wśród analizowanych przedsiębiorstw, najwięcej przedsiębiorstw z udziałem SP jest w sektorze produkcji energii (sekcja D) oraz transportu (sekcja H) (por. tabela 3). W pierwszym z nich państwo jest właścicielem większościovym w 72, a mniejszościovym w 2 w ogółem 177 przedsiębiorstwach. W transporcie właścicielem 62 przedsiębiorstw jest państwo. Są to głównie przedsiębiorstwa związane z transportem kolejowym.



Rys. 1. Udział obrotów SOE i SCE w PKB krajów w 2014 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy Amadeus i World Development Indicators.

Tabela 3. Struktura dużych przedsiębiorstw według sektorów gospodarki w 2014 r.

Sektory	Ogółem	SOE	SCE
A. Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	5	1 (HU)	0
B. Górnictwo i wydobywanie	28	11 (CZ-2; EE-1; HU-2; PL-7; SK-1)	1 (PL)
C. Przetwórstwo przemysłowe	1033	28 (CZ-1; EE-1; LV-1; PL-23)	5 (HU-2; PL-3)
D. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	177	72 (CZ-7; EE-4; HU-4; LT-5; LV-4; PL-35; SK-13)	2 (HU-1; PL-1)
E. Dostawa wody	16	3 (LT-1; PL-1; SK-1)	0
F. Budownictwo	136	6 (HU-3; PL-3)	1 (PL)
G. Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle	593	13 (HU-1; LT-1; PL-11)	1 (HU)
H. Transport i gospodarka magazynowa	149	60 (CZ-8; EE-2; HU-17; LT-4; LV-5; PL-16; SK-8)	2 (HU-1; PL-1)
J. Informacja i komunikacja	228	7 (CZ-1; HU-1; LV-2; PL-1; SK-2)	0
K. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	231	10 (HU-2; PL-8)	1 (HU)
L. Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	65	3 (LV-1; PL-2)	0
M. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	56	5 (CZ-3; HU-1; LT-1)	0
N. Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	119	4 (CZ-1; HU-1; LV-1; PL-1)	0
R. Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	14	3 (HU-1; PL-1; SK-1)	0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy Amadeus.

Sektorowe kierunki zaangażowania SP są zbliżone w poszczególnych krajach EŚW. Skarb Państwa dominuje w sektorach związanych z wydobywaniem i przetwarzaniem zasobów naturalnych, produkcją energii, które uznawane są za istotne dla bezpieczeństwa narodowego, w tym energetycznego. Utrzymanie własności państwowej, a nawet jej powiększanie może też być skutkiem stosowania polityki przemysłowej i strategii rozwojowej [Christiansen, 2013; Putniņš, 2015]. W szczególności odwołują się do tego rządy Polski i Węgier.

3. Działania przedsiębiorstw państwowych ograniczające wolny rynek

W zakresie deklaracji rządy wszystkich analizowanych krajów będących członkami UE i OECD (poza Litwą), utrzymują, że przedsiębiorstwa państwowe nie są w nich uprzywilejowane, w szczególności twierdzą, że:

- stosują zasady ładu korporacyjnego, zgodnie m.in. z wytycznymi OECD;
- w przypadku spółek publicznych stosują proefektywnościowe zachowania i transparentną politykę informacyjną;
- pomoc publiczna jest dostępna dla wszystkich ubiegających się i jej udzielanie jest transparentne, na zasadach równości dostępu i niedyskryminowania nikogo.

Sfery deklaracji a realizacji pozostają jednak często rozbieżne. Wyrazem tego są m.in. raporty publikowane przez OECD dotyczące sektora przedsiębiorstw państwowych w poszczególnych krajach oraz przykłady działań ograniczających wolny rynek.

Po pierwsze, rządy nie mogą bezpośrednio (poprzez dotacje) wpływać na poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstw państwowych. Czynią to jednak w inny sposób, korzystając z tego, że są właścicielami wielu przedsiębiorstw i mogą wykorzystywać swoje powiązania kapitałowe. Na przykład w Polsce, w 2016 r., 3 przedsiębiorstwa z sektora energetycznego (PGE, Energa i PGNiG), przy akceptacji rządu, ogłosiły, że są gotowe zainwestować 1,5 mld zł w Polskiej Kompanii Węglowej, pod warunkiem, że Kompania zgodzi się na restrukturyzację [www2]. Kopalnie państwowe, generujące duże koszty dla polskiej gospodarki, nie zostały sprywatyzowane mimo deklaracji i programów wielu rządów. Takie subsydiowanie może się też odbywać poprzez stworzone agencje (np. w Polsce – Agencja Rozwoju Przemysłu), działające jako państwowe fundusze inwestycyjne, które angażują się kapitałowo w nierentowne przedsiębiorstwa państwowe.

Po drugie, można zaobserwować powiększanie domeny państwowej poprzez renacjonalizację i zwiększanie koncentracji własności państwowej w wybranych sektorach. Władze państwowe uzasadniają to istnieniem sektorów strategicznych i bezpieczeństwem narodowym. W przypadku Polski i Węgier, mamy do czynienia ze zwiększaniem domeny państwowej wskutek renacjonalizacji. Stroną odkupującą jest albo SP poprzez państwowe fundusze inwestycyjne albo inne przedsiębiorstwa państwowe. Ten proces zaczął się już na Węgrzech w 2011 r. W tym roku rząd premiera V. Orbana wykupił od rosyjskiego Surgutneftegas udziały MOL (21,2%; przedsiębiorstwo sprywatyzowane w 1996 r.), co było pierwszą tak wielką operacją renacjonalizacji. W kolejnych latach rząd węgierski wykupił m.in. udziały w: RABA Jarmuipari Holding, Magyar Foldgazkereskedo, Magyar Foldgazarolo, Bombardier-Transportation Hungary, MKM Bank. W Polsce w 2014 r. wykupiono Polimex-Mostostal, w 2015 r. Lubelski Węgiel Bogdanka i Hutę Pokój. W 2016 r. PGE (przedsiębiorstwo państwowe) ogłosiło, że wykupuje od francuskiego przedsiębiorstwa EDF 8 elektrowni. Oprócz tego, odkupiono udziały także w instytucjach finansowych (PZU, BOŚ, PEKAO SA). W ten sposób zwiększa się oligopolistyczna pozycja przedsiębiorstw z udziałem SP, co ogranicza wolny rynek.

Po trzecie, zagrożeniem dla efektywności gospodarczej i wolnego rynku jest traktowanie przedsiębiorstw z udziałem SP przez rządzących jako „politycznych łupów” (tzw. klientelizm). Po wyborach politycznych, nowa ekipa rządząca dokonuje zmian w przedsiębiorstwach państwowych i kontrolowanych (rady nadzorcze, zarządy) i zatrudnia nowych pracowników, często poniżej wymaganych kwalifikacji. Według danych CRIBIS [www1], w Polsce w latach 2001-2015, każda z politycznych partii, która wygrała wybory dokonywała zmian w tych przedsiębiorstwach.

Podsumowanie

W regionie EŚW, SP pozostaje znaczącym udziałowcem przedsiębiorstw. W szczególności dotyczy to Polski i Węgier, w których domena państwowa ulega jeszcze zwiększeniu wskutek renacjonalizacji. Państwo jest zaangażowane właścicielsko głównie w przedsiębiorstwach zajmujących się produkcją energii oraz w przemysł naftowy i gazowy.

W zakresie prowadzonej polityki właścicielskiej rządy państw deklarują równe traktowanie podmiotów gospodarujących bez względu na strukturę własności i nieograniczanie wolnej konkurencji. Jednakże można przywołać wiele

przykładów działań ograniczających wolny rynek i dających przywileje przedsiębiorstwom państwowym. To, obok dotowania nieefektywnych przedsiębiorstw oraz niższych wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego, może mieć negatywny wpływ na efektywną alokację zasobów w skali całej gospodarki.

Literatura

- Augustynowicz P. (2016), *Znaczenie przedsiębiorstw państwowych gospodarce rosyjskiej*, rozprawa doktorska niepublikowana.
- Bałtowski M., Kozarzewski P. (2016), *Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy: State-owned versus State-Controlled Enterprises*, „Post-Communist Economies”, Vol. 28.
- Boyer R. (2006), *Half a Century of Development Theories. An Institutional Survey* [w:] G. Stathakis, G. Vaggi (red.), *Economic Development and Social Change. Historical Roots and Modern Perspectives*, Routledge, London–New York.
- Christiansen H. (2011), *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD Publishing.
- Christiansen H. (2013), *Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing.
- EBRD (2015-2016), *Transition report*, EBRD, www. Ebrd.com.
- Filek J. (2002), *O wolności i odpowiedzialności podmiotu gospodarującego*, Wydawnictwo AE, Kraków.
- Kornai J. (1986), *The Soft Budget Constraint*, „Kyklos”, 39.
- Kornai J., Maskin E., Roland G. (2003), *Understanding the Soft Budget Constraint*, „Journal of Economic Literature”, XLI.
- Kurlantzick J. (2016), *State Capitalism. How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford University Press.
- Kwiatkowski G. (2016), *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce – problemy definicyjne*, „Studia Ekonomiczne”, nr 260, UE, Katowice.
- List F. (1856), *National System of Political Economy*, J.B. Lippincott & Co., Philadelphia.
- Musacchio A., Lazzarini S. (2014), *Reinvesting State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Harvard University Press.
- OECD (2015), *State-Owned Enterprises in the Development Process*, Paris.
- Piątek D. (2012), *Geneza i koncepcje transformacji gospodarczej* [w:] W. Jarmołowicz, K. Szarzec (red.), *Liberalne przesłanki polskiej transformacji gospodarczej*, PWE, Warszawa.

- Pigou A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan and Co., St. Martin's Street, London.
- Putniņš T.J. (2015), *Economics of State-Owned Enterprises*, „International Journal of Public Administration”, Vol. 38.
- Skinner A.S. (1976), *The Functions of Government* [w:] T. Wilson, A.S. Skinner (red.), *The Market and the State: Essays in Honour of Adam Smith*, Clarendon Press, Oxford.
- Smith. A. (1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Glasgow Edition Of The Works And Correspondence Of Adam Smith, vol. II, red. R.H. Campbell, A.S. Skinner, B. Todd, Oxford University Press.
- Szarzec K. (2013), *Państwo w gospodarce. Studium teoretyczne od Adama Smitha do współczesności*, WN PWN, Warszawa.
- Szarzec K., Nowara W., Żurek M., (2017), *Forma własności a wyniki ekonomiczne największych przedsiębiorstw krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3.
- [www1] <http://firma.money.pl/press-room/artykuly/tylko-w-money-pl-prace-w-zarzadach,244,0,1982196.html> (data dostępu: 18.12.2015).
- [www2] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/brak-strategii-dla-gornictwa-pograzy-kopalnie/> (data dostępu: 4.04.2018).

STATE OWNERSHIP AND FREE MARKET – A CASE OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Summary: An article aims to indicate how state ownership can have impact on free market. The scale of state ownership in the big non-financial enterprises in 7 CEE countries are compared in 2014. The state is dominant in Hungary and Poland. State-owned and controlled enterprises are dominant in energy supply, oil and gas sector and transport. The key threats to free market are: unequal treatment of economic agents according to the ownership structure, high barriers to entry, clientelism, renationalization of enterprises.

Keywords: state-owned enterprises, free market, state ownership, postsocialist countries.