



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

GOSPODARKA NARODOWA

4
(272)
Rok LXXXIV/XXV
lipiec–sierpień
2014
s. 5–26

Maciej BAŁTOWSKI*
Grzegorz KWIATKOWSKI**

Modele funkcjonowania i nadzoru państwa nad przedsiębiorstwami państwowymi

Streszczenie: Przedsiębiorstwa państwowe są i prawdopodobnie nadal pozostaną istotnym elementem współczesnych systemów gospodarczych, szczególnie w krajach postsocjalistycznych oraz rozwijających się. Analiza istniejących w różnych krajach zasad funkcjonowania sektora przedsiębiorstw państwowych, jak i zasad realizowania przez państwo funkcji właścicielskiej, wskazuje na ich wielkie zróżnicowanie. Celem artykułu jest próba modelowego ujęcia tego zróżnicowania. Analizy modelowej dokonano z jednej strony według kryteriów genezy (źródła, pochodzenia) przedsiębiorstw państwowych oraz zadań formułowanych wobec nich przez państwowego właściciela, z reguły związanych z pełnionymi przez nie funkcjami pozaekonomicznymi. Z tej perspektywy wyróżniono sześć modeli własności państwowej w współczesnej gospodarce: model anglosaski, europejski (kontynentalny), postsocjalistyczny, chiński, rosyjski oraz model gospodarek wschodzących. Z drugiej strony analiza została przeprowadzona według kryterium zasad i narzędzi realizowania przez państwo funkcji właścicielskich. W tym ujęciu opisano model zdecentralizowany, dualny oraz scentralizowany nadzoru właścicielskiego. Dodatkowo rozważono podział modeli nadzoru według wielkości udziałów państwa we własności przedsiębiorstw, a także sposoby sprawowania przez państwo faktycznej kontroli korporacyjnej przy posiadaniu udziałów mniejszościowych. W końcowej części artykułu zostały sformułowane wnioski i rekomendacje odnoszące się do gospodarki polskiej. Dotyczą one określenia pożądanego kształtu (zakresu, wielkości) domeny państwowej w gospodarce, a także opracowania właściwego, skutecznego systemu nadzoru właścicielskiego państwa, który – naszym zdaniem – powinien opierać się na najlepszych doświadczeniach światowych.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwa państwowe, własność państwowa, nadzór właścicielski państwa, systemy ekonomiczne

Kody JEL: L32, G3, P52

Artykuł nadesłany 24 marca 2014 r., zaakceptowany 16 lipca 2014 r.

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: maciej.baltowski@umcs.lublin.pl

** Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: grzegorz.kwiatkowski@umcs.lublin.pl

Uwagi wprowadzające. Postawienie problemu

Przedsiębiorstwa państwowe (pp) są współcześnie ważnymi elementami bardzo wielu systemów gospodarczych, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i – szczególnie – w krajach rozwijających się oraz postsocjalistycznych. Istnieją poważne przesłanki wskazujące, że w najbliższym czasie – ze względu na nowe trendy rozwojowe gospodarki światowej po kryzysie lat 2008–2009 – ich zakres i znaczenie nie będzie się zmniejszać, a w przypadkach niektórych ważnych systemów gospodarczych może nawet wzrastać [Flores-Macias, Musacchio, 2009; Bremmer, 2010, s. 43–84; Augustynowicz, Kwiatkowski 2013, s. 21–35].

Zbiór podmiotów określanych mianem „przedsiębiorstw państwowych” (niekiedy w literaturze oraz aktach prawnych używane jest też określenie „przedsiębiorstwa publiczne” lub „przedsiębiorstwa sektora publicznego”) jest bardzo urozmaicony i – można określić – rozmyty¹. W różnych systemach prawnych, w opracowaniach statystycznych dotyczących poszczególnych krajów oraz w raportach eksperckich stosowane są różne ich definicje, co zasadniczo utrudnia przeprowadzanie porównań międzynarodowych. W opracowaniu przyjmujemy dość oczywistą intuicyjnie i często używaną w literaturze przedmiotu definicję, w myśl której nie tylko większościowy udział własnościowy państwa przesądza o określaniu danego podmiotu mianem przedsiębiorstwa państwowego. Kluczowe znaczenie ma fakt sprawowania przez państwo nad tym podmiotem faktycznej kontroli korporacyjnej, co oznacza posiadanie przez władzę publiczną decydującego wpływu na realizację podstawowych uprawnień właścicielskich, takich jak powoływanie organów zarządzających, określanie strategii rozwoju czy podział zysku.

Analiza problemu miejsca, roli oraz zasad funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w różnych krajach prowadzi do dwóch istotnych – naszym zdaniem – wniosków. Po pierwsze, w skali światowej istnieje silne zróżnicowanie udziału, a także funkcji pp w poszczególnych gospodarkach, a nawet w grupach krajów gospodarczo pozornie do siebie podobnych. Trudno tu dostrzec jeden wzorzec, który mógłby stanowić punkt odniesienia przy analizach porównawczych czy rekomendacjach dla polityki gospodarczej. Na przykład w grupie krajów najbardziej rozwiniętych, o najwyższych wskaźnikach PKB per capita, można łatwo odnaleźć kraje, w których pp stanowią marginalną część gospodarki (np. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), a także kraje, w których pp są dość istotną jej częścią (np. Norwegia). Istnieją kraje, w których zadania stawiane przed pp ograniczają się jedynie do rozwiązywania problemów zawodności rynku, ale są też kraje, w których pp realizują ponadto funkcje szczególne, najczęściej o charakterze pozaekonomicznym.

¹ Więcej na temat definicji i rodzajów przedsiębiorstw państwowych: Bałtowski [2013]; na temat definiowania przedsiębiorstw państwowych w dokumentach Unii Europejskiej: Grzegorzczak [2012, s. 95–98], na temat różnorodności definicji pp i wynikających stąd problemów badawczych: Christiansen [2011].

Po drugie, podobnie głębokie zróżnicowanie występuje, gdy chodzi o zasady funkcjonowania pp, w szczególności o zakres i sposób wykonywania przez państwo uprawnień właścicielskich. Mamy w tym obszarze całą paletę odmiennych, szczegółowych rozwiązań i to w różnych przekrojach. Od takich, w których pp są w zasadzie niezależne od bieżących działań rządu, a państwo-właściciel świadomie upodabnia się do właściciela prywatnego, do takich, w których przedsiębiorstwa państwowe są operacyjnie nadzorowane czy nawet kierowane przez władzę polityczną, bez respektowania dobrych praktyk *state corporate governance* [Wytyczne OECD..., 2005]. A w innym wymiarze od takich, w których nadzór właścicielski jest skoncentrowany w jednym organie państwowym, do takich, w których nadzór jest rozproszony na wiele różnych organów państwa i/lub instytucji jedynie kontrolowanych przez państwo.

Celem artykułu jest próba modelowego przedstawienia zasad funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych oraz nadzoru nad nimi. W kolejnych częściach opracowania przeanalizujemy ogólne zasady i uwarunkowania funkcjonowania pp w wybranych grupach krajów. Następnie zaś dokonamy przeglądu i krytycznej oceny różnych występujących w świecie sposobów i zasad wykonywania przez państwo uprawnień właścicielskich wobec przedsiębiorstw.

Przesłanką do przeprowadzenia takiej analizy są m.in. potrzeby gospodarki polskiej. W świetle zmian zachodzących w światowej gospodarce problemy takie, jak określenie zbioru przedsiębiorstw i branż, które powinny pozostać w dłuższym okresie w domenie publicznej, określenie funkcji gospodarczych oraz pozagospodarczych pp, wreszcie opracowanie właściwego, skutecznego systemu nadzoru właścicielskiego państwa, są ważne i w polskiej gospodarce wciąż nierozwiązane. Nie ma wątpliwości, że właściwe rozstrzygnięcia w tym zakresie mogą być podjęte jedynie na podstawie analizy uwarunkowań, zalet i wad różnorodnych rozwiązań występujących w świecie.

Modele funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w świecie

Uwagi wprowadzające

Jak wspomnieliśmy, wszystkie podstawowe cechy i okoliczności determinujące istnienie i zasady funkcjonowania pp we współczesnych systemach gospodarczych – geneza, zakres, cele itd. – są silnie zróżnicowane w skali globalnej. Niemniej można pokusić się o zidentyfikowanie kilku podstawowych wzorców ich funkcjonowania, następnie nadać im ujęcie modelowe i dopiero na tej podstawie formułować wnioski uogólniające.

Wydaje się, że współcześnie dwa kryteria są kluczowe dla wyodrębnienia owych wzorców funkcjonowania sektora przedsiębiorstw państwowych. Oba te kryteria mają charakter wykraczający poza czynniki *stricte* ekonomiczne. Pierwszym z nich jest ich geneza (źródła, pochodzenie) pp – istniejąca „tu i teraz” państwowa własność gospodarcza zawsze jest silnie determinowana różnymi, egzogenicznymi w stosunku do gospodarki, czynnikami historyczno-kulturowymi.

Drugim, bodaj ważniejszym kryterium, są cele stawiane przez państwowego właściciela przedsiębiorstwom państwowym, z reguły związane z pełnionymi przez nie funkcjami w systemie polityczno-gospodarczym.

Jeżeli z tych dwóch punktów widzenia spojrzymy na mnogość zróżnicowanych rozwiązań „narodowych” w tym zakresie (por. Toninelli [2000, s. 103–302]; Christiansen [2011]; Amatori, Millward, Toninelli [2013, s. 11–49]), to sensowne wydaje się wyodrębnienie sześciu odmiennych modeli (wzorców funkcjonowania) własności państwowej we współczesnych systemach gospodarczych. Określamy je jako:

- 1) model angloamerykański,
- 2) model europejski (kontynentalny),
- 3) model postsocjalistyczny,
- 4) model rosyjski,
- 5) model chiński,
- 6) model gospodarek wschodzących.

Do tej z natury rzeczy subiektywnej typologii, choć opartej na obszernej analizie empiryczno-teoretycznej, należy dodać dwie uwagi. Po pierwsze, podział ten, co nie jest przypadkowe, nawiązuje w znacznym stopniu do znanych w literaturze typologii „kultur kapitalizmu” [Hampden-Turner, Trompenaars, 2012] oraz typologii modeli *corporate governance* [Weimer, Pape, 1999]. Znaczenie i sposoby funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych są ściśle związane z tymi czynnikami. Kultura kapitalizmu określa – ogólnie rzecz biorąc – pewien historycznie ukształtowany i powszechnie akceptowany wzór relacji między państwem a rynkiem, z czego wynika także rola i miejsce własności państwowej w systemie gospodarczym. Model *corporate governance* oznacza natomiast – również w dużym stopniu historycznie determinowany – charakterystyczny dla danego systemu gospodarczego sposób postrzegania i traktowania praw własności (w szerokim znaczeniu, bez rozróżniania form własności), w tym także w ujęciu instytucjonalnym.

Wynikający z modelu kapitalizmu i modelu kultury korporacyjnej ład korporacyjny wpływa niewątpliwie również na zasady funkcjonowania własności państwowej – generalne reguły wykonywania, przestrzegania i egzekwowania praw własności w danym systemie gospodarczym determinują także sposoby działania państwa-właściciela wobec przedsiębiorstw państwowych.

Druga uwaga wiąże się z wyodrębnieniem trzech różnych modeli własności państwowej w systemach gospodarczych posiadających istotny element wspólny, tj. dziedzictwo socjalistyczne. Szczególne potraktowanie gospodarki rosyjskiej oraz gospodarki chińskiej wydaje się uzasadnione z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, ze względów historyczno-kulturowych. Zarówno w Rosji, jak i w Chinach – w przeciwieństwie do wielu innych krajów postsocjalistycznych, jak choćby Polska czy Czechy – tradycja obszernej i cieszącej się szczególnymi przywilejami własności państwowej jest silnie osadzona w kulturze narodowej i sięga głęboko w historię, co rzutuje także na teraźniejsze postrzeganie i zasady funkcjonowania pp. Po drugie, ze względu na wielkość zarówno gospodarki rosyjskiej, jak i gospodarki chińskiej oraz udział w nich pp. Oba te kraje

pretendują do grona światowych mocarstw gospodarczych, a jednocześnie pp jest w nich zdecydowanie najwięcej w skali świata, i w wymiarze relatywnym i bezwzględny, oraz odgrywają one podstawową rolę w ich gospodarkach. Przy czym, przy tych ogólnych podobieństwach, zasady funkcjonowania i funkcje pp w obu tych krajach są na tyle różne, że trudno byłoby analizować je w ramach tego samego modelu.

Charakterystyka wyróżnionych modeli własności państwowej

Model angloamerykański

W krajach anglosaskich, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, państwowa własność gospodarcza jest z reguły ograniczona do sfery usług komunalnych oraz niekonkurencyjnych rynków. Traktowana jest jako wyjątkowy, niereprezentatywny element gospodarki opartej na własności prywatnej. Zakres przedsiębiorstw państwowych, mierzony udziałem w zatrudnieniu lub udziałem w tworzeniu PKB, nie przekracza 5%² (choć w przeszłości np. w Wielkiej Brytanii był kilkukrotnie większy), a ich sposób funkcjonowania jest silnie determinowany ogólnymi regułami dotyczącymi przedsiębiorstw prywatnych. Cele stawiane przedsiębiorstwom państwowym przez państwowego właściciela z reguły mogą być z powodzeniem realizowane także przez firmy prywatne. Sytuacja taka ma miejsce w okresach „normalnej” koniunktury gospodarczej. Natomiast w sytuacjach kryzysowych stosunkowo często występują przypadki ingerencji państwa o charakterze własnościowym, polegające na „ratunkowej” nacjonalizacji prywatnych podmiotów [Millward, 2011, s. 7]. Przy czym, jak pokazuje doświadczenie, po ustaniu zagrożeń, państwo potrafi stosunkowo szybko pozbyć się owej przejściowej własności, co w Stanach Zjednoczonych uwidacznia m.in. historia General Motors w latach 2009–2013.

Model europejski

Model ten jest dość zróżnicowany wewnętrznie, niemniej w reprezentatywnych i ważnych gospodarkach, jak niemiecka, francuska, hiszpańska czy włoska, można doszukać się pewnych elementów wspólnych. I tak, państwowa własność gospodarcza ma w tych krajach w dużym stopniu charakter zaszłościowy. Przedsiębiorstwa państwowe (wcześniej cesarskie bądź królewskie) są trwałym, choć nigdy nie dominującym, elementem tych gospodarek od setek lat. Ich udział wynosi od kilku procent (np. w Holandii, Belgii czy Szwecji) do 10–12% (w Norwegii, Finlandii, Grecji czy Francji). Natomiast bezpośrednio po I wojnie światowej oraz w pierwszym dziesięcioleciu po II wojnie światowej udział ten był znacznie większy, rzędu 20–30%. Przed II wojną światową celami

² Wielkości liczbowe dotyczące udziału w pp gospodarce są zawsze wielkościami przybliżonymi, określanymi na podstawie analizy różnych, często trudno porównywalnych zbiorów danych m.in. Christiansen [2011], Musacchio, Lazzarini [2012].

powoływania i wykorzystania przedsiębiorstw państwowych w wielu krajach było nadganie zaległości rozwojowych oraz budowanie struktur państw narodowych [Amatori, Millward, Toninelli, 2013, s. 4–5; Millward, 2011, s. 4]. W ostatnim ćwierćwieczu zakres własności państwowej we wszystkich tych krajach znacząco się zmniejszył, sprywatyzowane zostały państwowe wcześniej telekomy, w wielu krajach linie lotnicze, w niektórych także poczta oraz koleje.

Przedsiębiorstwa państwowe z reguły ulokowane są w branżach uznawanych za strategiczne, o częściowo monopolistycznym charakterze – przede wszystkim w energetyce, przemyśle zbrojeniowym, petrochemii oraz bankowości. Niekiedy (np. w Norwegii) ich działalność związana jest z wykorzystywaniem rodzimych bogactw naturalnych. W przypadku przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu pozaekonomicznym (obronność, energetyka jądrowa) rządy zwykle są jedynym właścicielem, natomiast w innych przypadkach państwo z reguły posiada udziały częściowe – od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Systemy nadzoru właścicielskiego państwa są zróżnicowane, ale z reguły dobrze sformalizowane, tworzone na podobieństwo zasad *corporate governance* w sektorze prywatnym. Efektywność pp zwykle odstaje w niewielkim stopniu *in minus* od porównywalnych przedsiębiorstw prywatnych. W sytuacjach kryzysowych, podobnie jak w modelu anglosaskim, własność państwowa bywa narzędziem aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę [Florio, 2014].

Model postsocjalistyczny

Model ten obejmuje te byłe kraje socjalistyczne, które w okresie transformacji przyjęły europejski kierunek rozwoju (Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Chorwacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria oraz republiki nadbałtyckie). Jakkolwiek udział pp w gospodarkach tych krajów jest dość zróżnicowany (od 3–6% w Estonii czy Słowacji do kilkunastu procent w Polsce czy w Bułgarii), to wykazują one wszędzie pewne wspólne, szczególne cechy. Po pierwsze, są to przedsiębiorstwa o rodowodzie socjalistycznym – praktycznie w żadnym z tych krajów nie powstawały po roku 1990 nowe, znaczące przedsiębiorstwa państwowe. Po drugie, są to najczęściej przedsiębiorstwa bardzo duże, o charakterze infrastrukturalnym, działające w branżach o niskim poziomie konkurencji (poczta, koleje, energetyka). Po trzecie, w przedsiębiorstwach tych istnieją silne związki zawodowe, podsycające postawy roszczeniowe, które ze względów społecznych i politycznych spotykają się ze słabym odporem ze strony rządów.

Przedsiębiorstwa te często mają formę prawną spółek akcyjnych z wielkościami udziałami państwa lub nawet mniejszościowymi przy zachowaniu kontroli korporacyjnej. Sposoby wykonywania nadzoru właścicielskiego ze strony państwa oraz zarządzanie tymi przedsiębiorstwami odbiegają od standardów dobrych praktyk, nawet w przypadkach, gdy ich akcje są notowane na giełdzie. Regułą jest wykorzystywanie ich jako swoistego „łupu politycznego” przez kolejne ekipy polityczne.

W modelu postsocjalistycznym pp istnieją i najprawdopodobniej nadal będą istnieć z trzech zasadniczych powodów:

- a) realizowanie strategicznych interesów państwa,
- b) obawy przed prywatyzacją z udziałem kapitału zagranicznego,
- c) presja załóg pracowniczych i opinii publicznej na utrzymanie własności państwowej.

Dwa pierwsze czynniki mają istotny wspólny element. Gospodarki postsocjalistyczne przez wiele lat znajdowały się w orbicie wpływów rosyjskich (radzieckich), i lęki przez ponowną utratą niezależności gospodarczej – zarówno ze strony Rosji, jak i enigmatycznego kapitału zagranicznego – są nadal obecne w myśleniu elit politycznych i społeczeństw tych krajów. Utrata kontroli państwa nad największymi przedsiębiorstwami wywołuje obawy, że w przyszłości mogłoby to oznaczać ich przejęcie – w sposób bezpośredni lub pośredni – przez kapitał rosyjski.

Nie do przecenienia jest czynnik presji załóg pracowniczych. Młode demokracje w krajach postsocjalistycznych (szczególnie większych, jak Polska, Czechy czy Rumunia) szukały swojej akceptacji społecznej w kręgach pracowniczych i związkach zawodowych, których ostoją są największe przedsiębiorstwa państwowe. W krajach tych istnieje również, sięgające okresu socjalizmu, stosunkowo powszechne przekonanie, że pp należy traktować jako dobro wspólne, własność ogólnospołeczną, której nie należy się pozbywać.

Część krajów postsocjalistycznych prowadzi politykę gospodarczą na gruncie szerokiego otwarcia gospodarki i dogłębnej prywatyzacji, z reguły z udziałem globalnych korporacji. W gruncie rzeczy kraje te są obecnie bliżej modelu europejskiego w powyżej przedstawionym rozumieniu niż postsocjalistycznego. Ten kierunek zmian jest charakterystyczny dla krajów bałtyckich, a także Słowenii, a więc niewielkich, stosunkowo rozwiniętych gospodarczo państw i społeczeństw bliskich cywilizacyjnie krajom Europy Zachodniej.

Z drugiej strony mamy wśród krajów postsocjalistycznych przykłady prób budowania częściowo własnego modelu rozwojowego, co zawsze wiąże się z określonymi restrykcjami dotyczącymi dostępu kapitału zagranicznego i preferowaniu pp. Kraje takie jak Polska czy Węgry (trzeba zaznaczyć jednak, że różnymi metodami) starają się odnaleźć w polityce gospodarczej złoty środek pomiędzy zagrożeniami zewnętrznymi ze strony globalnych rynków, a wewnętrznymi, powodowanymi nieefektywnością państwowych „narodowych czempionów”.

Model rosyjski

W b. ZSRR w ramach gospodarki socjalistycznej – a więc przez prawie trzy pokolenia – wszystkie praktycznie przedsiębiorstwa, także te najmniejsze, były własnością państwową. O ile po roku 1992 małe i średnie przedsiębiorstwa zostały w Rosji w bardzo dużym stopniu sprywatyzowane, to podmioty największe i najważniejsze dla gospodarki są nadal w przeważającej części pod kontrolą państwa. Można szacować, że udział własności państwowej w całej gospodarce rosyjskiej jest obecnie na poziomie 30%, a pośród największych przedsiębiorstw przekracza 50% [Bałtowski, Augustynowicz, 2013]. Przedsiębiorstwa państwowe traktowane są jako własność aktualnej ekipy władzy.

Efektywność ich funkcjonowania jest niewielka, ale zyski – ze względu na wykorzystywanie renty monopolistycznej i szczególne przywileje ze strony państwa – wysokie.

Charakterystycznym zjawiskiem dla modelu rosyjskiego (obejmującego także niektóre b. republiki radzieckie, jak Białoruś czy Tadżykistan) jest niska określoność praw własności. Ma ona dwa zasadnicze wymiary. Po pierwsze, państwo sprawuje faktyczną kontrolę nie tylko nad przedsiębiorstwami ze 100-procentowymi lub większościowymi udziałami własnościowymi, lecz także – poprzez różne narzędzia, mniej lub bardziej sformalizowane – nad przedsiębiorstwami literalnie prywatnymi, przy posiadaniu niewielkich udziałów własnościowych. Po drugie, sposób wykonywania tej kontroli (realizowania praw własności) jest słabo skodyfikowany, a nawet tam, gdzie istnieją pisane normy, nie są one w praktyce przestrzegane. Istnieją różnorodne formy organizacyjno-prawne pp, a wiele spośród największych z nich działa w sposób szczególny, na podstawie specyficznych aktów prawnych niskiego rzędu.

W modelu rosyjskim, w sytuacji ograniczonej demokracji, władztwo nad rozległym sektorem państwowym jest – obok panowania nad służbami mundurowymi – źródłem faktycznej legitymizacji władzy politycznej. Podmioty te, najczęściej prowadzące działalność w branżach tradycyjnych (surowcowych), z natury rzeczy nie podlegają silnej konkurencji międzynarodowej, szczególnie na poziomie innowacji, a dodatkowo są chronione i wspierane na różne sposoby przez działania administracyjno-polityczne. Wykorzystywanie bieżących zysków, a także ekspansja rozwojowa tych przedsiębiorstw, jest ściśle związana z realizacją celów politycznych aktualnej władzy, a kryterium ich prawidłowego działania wynika z możliwości realizacji narzucanych egzogenicznie celów. Dodatkowo pp są źródłem różnorodnych, bezpośrednich korzyści materialnych dla elity władzy państwowej.

Model chiński

Do fenomenu chińskich przedsiębiorstw państwowych, szeroko analizowanego we współczesnej literaturze ekonomicznej (por. Szamosszegi, Kyle [2011]; Li, Liu, Wang [2012]), trudno odnieść standardowe narzędzia badawcze i sposoby analizy ekonomicznej. Własność państwowa w Chinach jest bardzo obszerna, obejmuje zarówno przedsiębiorstwa małe, o znaczeniu lokalnym, jak i największe. Ogółem w gospodarce wynosi ok. 30–40%, a w grupie największych i najważniejszych przedsiębiorstw przekracza 60%. Granica między tym, co państwowe, a tym, co prywatne jest słabo i niejednoznacznie zarysowana. Sposób zarządzania w chińskich przedsiębiorstwach państwowych jest niekonwencjonalny. Z jednej strony biurokratyczny, a jednocześnie opierający się na tradycji i niepisanych normach, z drugiej – wykorzystujący najnowsze technologie wspomagania decyzji i najlepsze doświadczenia wiodących korporacji globalnych. Zasady nadzoru właścicielskiego państwa są słabo skodyfikowane. Ale jednocześnie chiński „kapitalizm państwowy” jest stosunkowo bezwzględny,

a rola załóg pracowniczych pp niewielka. Strategia inwestycyjna i rozwojowa tych przedsiębiorstw z reguły odzwierciedla priorytety rządu chińskiego.

Cele istnienia i funkcje gospodarcze pp w modelu chińskim ogólnie rzecz biorąc są podobne do modelu rosyjskiego, choć istnieją tu nieco odmienne akcenty, a także specyficzne różnice. Zasadnicze podobieństwo wynika z faktu pierwszeństwa celów pozaekonomicznych nad ekonomicznymi, przy czym, o ile w Rosji cele te bardziej dotyczą bieżących korzyści obecnej władzy, to w Chinach mają charakter bardziej strategiczny, są zorientowane na długookresowe korzyści państwa i wzmacnianie jego pozycji w gospodarce światowej. W obu krajach – choć w Chinach w nieco mniejszym stopniu niż w Rosji – przedsiębiorstwa państwowe są wykorzystywane do uzyskiwania indywidualnych (prywatnych) korzyści zarówno przez elity władzy politycznej, jak i osoby prywatne mające powiązania z tymi elitami (*crony capitalism*) [Bremmer, 2010, s. 106–114].

W Chinach, w przeciwieństwie do Rosji, głównie ze względu na wielką liczbę pp, nadzór państwa jest w znacznym stopniu zdecentralizowany. Władza centralna sprawuje bezpośrednią kontrolę jedynie nad ok. 120 kluczowymi podmiotami, często o charakterze konglomeratów³, natomiast tysiące mniejszych podmiotów pozostaje w gestii władz lokalnych (regionalnych). Przedsiębiorstwa państwowe w Chinach – również w przeciwieństwie do rosyjskich – istnieją w najróżniejszych branżach, w tym zaawansowanych technologicznie, wiele z nich działa poza granicami kraju. Oznacza to, że są one poddawane ostrzejszej międzynarodowej konkurencji. W konsekwencji znaczenia nabierają czynniki efektywnościowe w ich funkcjonowaniu, a stawiane im cele pozaekonomiczne nie mogą być oderwane od bieżącej racjonalności funkcjonowania. Cechą charakterystyczną modelu chińskiego jest ponadto otrzymywanie przez pp znaczącego wsparcia finansowego od państwa (na ogół w ukryty sposób, np. w formie niższego oprocentowania kredytów) [Haley, Haley, 2013, s. 2].

Model gospodarek wschodzących

Model ten obejmuje wiele bardzo zróżnicowanych systemów gospodarczych, od pretendujących do rangi mocarstw XXI w. Indii czy Brazylii do mniejszych krajów Ameryki Południowej czy Afryki. Wspólną cechą tych krajów jest stosunkowo niski poziom PKB per capita oraz silne aspiracje rozwojowe, a jednocześnie właśnie duży sektor własności państwowej. W krajach tych zwykle istnieje silna tradycja właścicielskiej funkcji państwa, często sięgająca okresu kolonialnego. Zakres sektora państwowego sięga od 15–18% w Indiach (przy czym w energetyce i transporcie – ok. 50%), przez 20–25% w Tajlandii, do 25–30% w Brazylii [Musacchio, Lazzarini, 2012, s. 8]. Obejmuje zwykle największe i najważniejsze przedsiębiorstwa surowcowe, finansowe i infrastrukturalne.

³ Na liście Fortune 500 z 2012 r., obejmującej zbiór największych światowych korporacji, znajdują się 73 przedsiębiorstwa chińskie, z tego 61 to przedsiębiorstwa pod kontrolą państwa. Ich łączne przychody wyniosły 3572 mld USD.

Ponieważ kraje te z reguły charakteryzują się niższym poziomem demokratyzacji życia publicznego, to sektor pp jest silnie i bezpośrednio uzależniony od władzy politycznej. Przedsiębiorstwa te są chronione przed konkurencją wewnętrzną i zewnętrzną, szczególnie w obszarach uznawanych za strategiczne, często działają na podstawie specjalnych przepisów prawa, w tym podatkowych. Zasady nadzoru właścicielskiego państwa są słabo skodyfikowane.

W modelu gospodarek wschodzących, zwykle w warunkach częściowej jedynie demokratyzacji systemu politycznego, funkcje pp sprowadzają się do dwóch kluczowych elementów. Po pierwsze, podobnie jak w modelu rosyjskim czy chińskim, są one źródłem legitymizacji i siły władzy publicznej, a także narzędziem realizacji celów pozaekonomicznych oraz źródłem różnorodnych korzyści dla elit władzy. Ale po drugie, dochodzi tu bardzo istotny, dodatkowy element, nabierający znaczenia w ostatnich 15–20 latach, który – naszym zdaniem – zmienia postrzeganie i ocenę roli pp we współczesnej, zglobalizowanej gospodarce.

Kraje na niższym poziomie rozwoju są obecnie bardziej przedmiotami niż podmiotami globalnej gospodarki. W tym sensie są stosunkowo bezbronne wobec ekspansji globalnych korporacji, co wynika z kilku czynników: nieugruntowanego systemu demokracji parlamentarnej, podatnej na korupcję administracji, braku rodzimych, prywatnych firm zdolnych do konkurowania z podmiotami zagranicznymi, braku obiektywnych mediów sprawujących kontrolę publiczną. W takich warunkach zasadniczego znaczenia nabiera problem zabezpieczenia rozwojowych interesów narodowych, których warunkiem jest miejscowa akumulacja, czego nie zapewniają globalne korporacje. W takich okolicznościach przedsiębiorstwa państwowe, mimo wszelkich ich wad i nieefektywności, wydają się być najprostszym możliwym panaceum na zagrożenia związane z globalnym otwarciem gospodarek oraz ekspansją globalnych korporacji.

Charakterystyka wymienionych modeli została przedstawiona w sposób zwięzły w tabeli 1.

Zasady realizacji funkcji właścicielskich – modele nadzoru państwa nad przedsiębiorstwami państwowymi

W poprzednim punkcie rozważaliśmy zróżnicowanie przedsiębiorstw państwowych we współczesnych gospodarkach w ujęciu modelowym według genezy, udziału w gospodarce oraz celów istnienia. Niezależnie od tego głęboko zróżnicowane rozwiązania są przyjmowane w różnych krajach świata, gdy chodzi o zasady i narzędzia realizowania przez państwo funkcji właścicielskich. Te różnorodne rozwiązania określamy jako modele nadzoru właścicielskiego państwa. W literaturze przedmiotu istnieją opracowania analizujące ten problem na gruncie uogólnień badań empirycznych.

Tabela 1. Modele własności państwowej i ich wybrane charakterystyki

Model	Przykłady krajów	Geneza	Udział w gospodarce	Obszary/rodzaje	Cele istnienia/funkcje w systemie gospodarczym	Zasady funkcjonowania
1	Anglosaski	Kryzys lat 1929–1933 i powojenna odbudowa	Znikomy (1–3%)	Drobne lokalne przedsiębiorstwa, usługi komunalne, infrastruktura	Zaszczości historyczne, szczególne cele ekonomiczne. Funkcje marginesowe	Na podobieństwo sektora prywatnego. Szczególne podstawy prawne
2	Europejski	Powojenna nacjonalizacja, tradycje etatystyczne	Niewielki (5–10%)	Energetyka, banki, infrastruktura, przedsiębiorstwa „strategiczne	Zaszczości historyczne, niekiedy suwerenność gospodarki narodowej. Funkcje niewielkie	Na podobieństwo sektora prywatnego. Różnicowane formy i narzędzia nadzoru państwa. Zasada samoograniczania państwa
3	Postsocjalistyczny	Gospodarka socjalistyczna	Znaczny (8–20%)	Energetyka, banki, infrastruktura, przedsiębiorstwa „strategiczne”. Mniejse przedsiębiorstwa – pozostałości historyczne	Zaszczości poprzedniego ustroju. Ochrona gospodarki przed kapitałem zagranicznym	Różne formy prawne. Znaczny zakres „ręcznego sterowania”. Duża rola interesariuszy (załóg i klientów)
4	Rosyjski	Gospodarka socjalistyczna	Duży (30–50%)	Duże przedsiębiorstwa, przemysł surowcowy, banki	Jak wyżej, dodatkowo wzmocnienie władzy państwowej. Czerpanie korzyści przez elity polityczne	Bardzo różnicowane formy prawne. Bardzo duży zakres „ręcznego sterowania”
5	Chiński	Gospodarka socjalistyczna	Dominiujący (40–60%)	Duże przedsiębiorstwa, wszystkie obszary gospodarki	Jak wyżej, dodatkowo kontrolowanie przez państwo rozwoju gospodarczego, utrzymanie zatrudnienia	Na podobieństwo sektora prywatnego przy szczególnych regulacjach ze strony państwa (przywileje podatkowe itp.). Silne powiązania z aparatem władzy
6	Gospodarek wschodzących	Tradycje etatystyczne	Znaczny (15–40%)	Różne – infrastruktura, bankowość, komunikacja, łączność, przemysł, surowce	Jak wyżej, dodatkowo „łęki globalizacyjne”	Bardzo różnicowane, historycznie uwarunkowane. Słabo skodyfikowane zasady nadzoru państwa

Źródło: opracowanie własne.

Podział modeli nadzoru według rodzaju podmiotu nadzorującego

Wydaje się, że kluczowe znaczenie ma podział modeli nadzoru według struktury organizacyjnej, spopularyzowany poprzez publikacje OECD [*Corporate Governance...*, 2005, s. 41–67]. W podziale tym, bazującym na kryterium rodzaju i umiejscowienia organu realizującego funkcje właścicielskie w imieniu państwa, wyróżnia się trzy podstawowe modele:

- a) model zdecentralizowany,
- b) model dualny,
- c) model scentralizowany (którego odmianą jest model holdingowy).

Ad a)

Model zdecentralizowany polega na rozdzieleniu nadzoru właścicielskiego na różne organy (elementy) państwa, co najczęściej oznacza „przypisanie” poszczególnych pp odpowiednim ministerstwom według zakresu branżowego. W ujęciu historycznym jest to najwcześniejsza ze znanych struktur organizacyjnych nadzoru. W XX w. model ten był rozpowszechniony zarówno w najbardziej rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, jak i w gospodarkach socjalistycznych, zanim rozpoczęły one transformację gospodarczą.

Główna zaleta tego modelu wynika z faktu, że specjalistyczne (branżowe) ministerstwo posiada wiedzę ekspercką i dobrą znajomość specyfiki konkretnej branży, co ułatwia prowadzenie aktywnej polityki przemysłowej. Tym właśnie można tłumaczyć jego popularność w okresie prowadzenia procesów industrializacyjnych i odbudowy gospodarek w Europie Zachodniej po II wojnie światowej [Millward, 2011, s. 11–14].

Zasadniczą wadą modelu jest łączenie przez jeden organ państwowy dwóch różnych funkcji gospodarczych – właścicielskiej wobec „podległych” pp oraz regulacyjnej wobec całej branży (sfery) gospodarki, w której funkcjonują zarówno podmioty państwowe, jak i prywatne. Łatwo powstaje konflikt interesów skutkujący uprzywilejowanym traktowaniem przez organ regulacyjny podmiotów państwowych. Pojawiają się *lobbies* branżowe, przemieniające się w grupy poszukiwaczy renty. Ponadto w takiej strukturze trudno zapewnić przejrzyste i jednolite w skali gospodarki zasady funkcjonowania całego sektora pp, co jest ważne ze względu na naturalną skłonność do pojawiania się na styku państwowego właściciela i przedsiębiorstw państwowych zjawisk patologicznych, jak korupcja polityczna czy nepotyzm.

W większości krajów postsocjalistycznych – przede wszystkim tych, które odważniej i szybciej pozbywały się socjalistycznego dziedzictwa – model zdecentralizowany zniknął, albo został w dużym stopniu „zneutralizowany”, tak jak w Polsce czy na Litwie. Z kolei w Rosji nadal w dużym stopniu istnieje odziedziczona po poprzednim ustroju zdywersyfikowana struktura nadzoru państwa nad gospodarką (i przedsiębiorstwami państwowymi jednocześnie) poprzez rozbudowaną sieć ministerstw branżowych.

Ad. b)

Model dualny polega na rozdziale funkcji nadzorczych między ministerstwa lub inne organy państwa o charakterze sektorowym oraz organy „centralne”, którymi zazwyczaj są albo urząd premiera, albo ministerstwo finansów bądź ministerstwo skarbu. Szczegółowe rozwiązania dotyczące podziału uprawnień właścicielskich i kompetencji decyzyjnych między poszczególne organy państwa mogą być różne. Najczęściej ministerstwo sektorowe sprawuje bezpośredni nadzór nad przedsiębiorstwem, natomiast organ „centralny” kształtuje ogólną politykę właścicielską państwa oraz sprawuje nadzór finansowy. Niekiedy podział dotyczy konkretnych funkcji (uprawnień) właścicielskich, takich jak nominowanie członków rad nadzorczych, ustalanie planów strategicznych, podział zysku. Istnieją rozwiązania, w których podział ten wynika z uzgodnień wewnątrzrządowych, jak i takie, w których jest on odzwierciedlony bezpośrednio w strukturze właścicielskiej (np. ministerstwo sektorowe oraz organ „centralny” posiadają „swoje” pakiety akcji nadzorowanej spółki państwowej). W ostatnich latach w wielu krajach można obserwować ewolucję tego modelu polegającą na zmniejszeniu zakresu uprawnień ministerstwa sektorowego.

Zaletą tego modelu jest możliwość wykorzystania – podobnie jak w przypadku modelu zdecentralizowanego – specjalistycznej wiedzy ministerstwa branżowego. Jednocześnie możliwe jest łatwiejsze ujednolicanie polityki właścicielskiej w skali całego kraju, dzięki sprawowaniu części nadzoru przez organ centralny. Wady tego modelu to przede wszystkim rozmycie odpowiedzialności między różnymi organami państwa oraz naturalne konflikty dotyczące ustalania celów przedsiębiorstw, obsady zarządów czy rad nadzorczych, podziału zysku itp. Zwykle organ centralny preferuje cele finansowe i/lub pozaekonomiczne, natomiast ministerstwa sektorowe bardziej skłonne są do stawiania celów o charakterze rozwojowym przy uwzględnieniu czynników społecznych.

Model dualny jest współcześnie powszechnie stosowany w krajach rozwiniętych m.in. w Nowej Zelandii, Niemczech, Włoszech, Szwajcarii, a także w Turcji oraz Meksyku.

Ad. c)

Model scentralizowany polega na skoncentrowaniu uprawnień właścicielskich państwa wobec pp w jednym organie państwa. Może być to ministerstwo finansów (Holandia, Hiszpania), przemysłu (Norwegia, Szwecja) lub skarbu (Polska). W kilku krajach (np. we Francji) istnieje specjalna agencja rządowa wykonująca prawa własności wobec pp. Główną zaletą tego modelu jest wyraźne przydzielenie odpowiedzialności, ścisły nadzór fiskalny oraz możliwość formułowania spójnej polityki właścicielskiej dla całego sektora. Jako wady – w porównaniu z modelem zdecentralizowanym – można wskazać ograniczenia wiedzy organu nadzorczego na temat specyfiki poszczególnych branż.

W ostatnim ćwierćwieczu większość państw OECD podjęła – na mniejszą lub większą skalę – działania w kierunku centralizacji nadzoru właścicielskiego. Przyczyny tego leżały głównie w tym, że w warunkach odchodzenia od polityki

branżowej industrializacji prowadzonej przez państwo, typowych dla drugiej połowy XX w., podstawowa zaleta modelu zdecentralizowanego traciła na znaczeniu. Również postępujące procesy prywatyzacyjne, zmniejszające zakres domeny państwowej sprzyjały preferowaniu modelu scentralizowanego.

Syntetyczne zestawienie podstawowych charakterystyk trzech wyróżnionych modeli zostało zawarte w tabeli 2. Należy tu dodać trzy komentarze. Po pierwsze, jakkolwiek OECD w swoich opracowaniach rekomenduje model scentralizowany nadzoru nad pp, to istnieją przykłady krajów rozwiniętych z innymi modelami nadzoru, szczególnie z modelem dualnym, w których własność publiczna funkcjonuje prawidłowo. M. Vagliasindi podkreśla, że model scentralizowany nie został jeszcze dostatecznie przetestowany i zbadany, w szczególności w odniesieniu do krajów rozwijających się, a także gdy chodzi o nadzór nad przedsiębiorstwami infrastrukturalnymi [Vagliasindi, 2008, s. 9–11].

Tabela 2. Podstawowe charakterystyki modeli nadzoru właścicielskiego państwa

Model	Opis	Przykłady krajów	Cechy
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 powstawania <i>lobbies</i> branżowych.
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).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Corporate Governance...* [2005, s. 41–67; 2011].

Po drugie, co z kolei zauważa F. Grzegorzczak, modelowe ujęcie nadzoru właścicielskiego państwa rzadko kiedy w pełni odpowiada rozwiązaniom stosowanym w praktyce [Grzegorzczak, 2012, s. 156]. Najczęściej można mówić jedynie o dominacji danego modelu (struktury nadzoru) w danym kraju. Sytuacja taka występuje np. w Polsce, która – ogólnie rzecz biorąc – posiada model scentralizowany, z wiodącą rolą Ministerstwa Skarbu Państwa. A jednocześnie władztwo nad wybranymi, ważnymi przedsiębiorstwami państwowymi (np. Gaz-System SA, PKP SA, sektor górnictwa węgla kamiennego) sprawują w sposób autonomiczny inni ministrowie.

Po trzecie trzeba wreszcie podkreślić, że odpowiedź na pytanie o przyczyny tak znacznego zróżnicowania modeli nadzoru właścicielskiego państwa w różnych krajach, nie jest prosta. Wydaje się, że wynika to przede wszystkim z historycznie ukształtowanej struktury administracyjnej, charakterystycznej dla danego kraju (por. [*Corporate Governance...*, 2005, s. 42]).

Podział modeli nadzoru według wielkości udziałów państwa

Inny ważny podział modeli nadzoru, rozważany m.in. przez S. Musacchio i G. Lazzariniego, wynika z wielkości udziałów państwa w przedsiębiorstwach państwowych. W tym podziale można wyróżnić trzy podstawowe modele [Musacchio, Lazzarini, 2012, s. 1–8]:

- a) model pełnej (stuprocentowej własności) własności państwa,
- b) model większościowy – państwo posiada udziały własnościowe przekraczające 50%,
- c) model mniejszościowy – państwo posiada udziały mniejszościowe, ale wystarczające do sprawowania kontroli korporacyjnej.

Ad. a)

Model ten w krajach wysoko rozwiniętych obejmuje najczęściej przedsiębiorstwa „misyjne”, realizujące szczególne, pozaekonomiczne funkcje (telewizja, radio, infrastruktura krytyczna itp.⁴). W krajach postsocjalistycznych i niżej rozwiniętych obejmuje także przedsiębiorstwa „rynkowe” – albo jako pozostałość poprzedniego ustroju, albo jako szczególne narzędzie oddziaływania państwa na gospodarkę. Często istnieje specjalny akt prawny, określający zasady funkcjonowania danego podmiotu i sposób realizacji uprawnień własnościowych przez państwowego właściciela. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w Rosji, gdzie wiele największych pp funkcjonuje na podstawie „indywidualnego” prawa. Także w Polsce niektóre ważne przedsiębiorstwa państwowe (Poczta Polska, PKP, Lasy Państwowe) posiadają specjalne ustawy ich dotyczące. Jedno z największych przedsiębiorstw państwowych w Stanach Zjednoczonych – Tennessee Valley Authority – działa opierając się na specjalnej ustawie (Tennessee Valley Authority Act⁵).

Ad. b)

W tym przypadku realizacja uprawnień właścicielskich odbywa się z reguły na podstawie ogólnych przepisów kodeksowych, które dają większościowemu akcjonariuszowi (państwu) duży zakres faktycznej władzy nad tego rodzaju podmiotem (powoływanie organów spółki, określanie strategii, podział zysku itp.). Dotyczy to najczęściej spółek, których akcje są notowane na giełdzie. Reprezentatywnym przykładem tej sytuacji są Chiny, w których istnieje wiele tego

⁴ Więcej na temat podziału pp na misyjne i niemisyjne: Grzegorzcyk [2012, s. 292–362].

⁵ Tekst ustawy: <http://www.epw.senate.gov/tva.pdf>

rodzaju przedsiębiorstw. W Polsce m.in. trzy wielkie spółki notowane na GPW w Warszawie – Lotos SA, PGNiG SA oraz PGE SA – znajdują się pod kontrolą ministra Skarbu Państwa, wykonywaną w głównym wymiarze na podstawie uprawnień wynikających z kodeksu spółek handlowych.

Jak podkreślają A. Musacchio i S. Lazzarini, zarówno model stuprocentowy, jak i większościowy są podatne na problemy agencji (np. rozbieżność celów menedżerów i właścicieli) czy wykorzystywanie przedsiębiorstw do realizacji zadań pozaekonomicznych⁶ [Musacchio, Lazzarini, 2012, s. 35–41]. Problemem w obu modelach jest bardzo osłabiona elastyczność alokacji zasobów w gospodarce, gdyż państwowy właściciel z natury rzeczy niechętnie podejmuje się „kreatywnej destrukcji”, tzn. międzybranżowego przenoszenia aktywów. Z drugiej strony w ramach tego modelu państwo ma szerszy zakres kompetencji do realizacji pożądaných celów gospodarczych i społecznych.

Ad. c)

W przypadku mniejszościowych udziałów państwa w danym podmiocie, sytuacja jest bardziej skomplikowana. Formalnie rzecz biorąc, a także w sensie statystycznym, zarówno w ujęciu GUS-owskim, jak i statystyki europejskiej, podmioty takie są elementami sektora prywatnego. Istnieje jednak bardzo dużo przykładów tego rodzaju państwowo-prywatnych spółek z najróżniejszych krajów świata, faktycznie kontrolowanych przez państwo. Tego rodzaju sytuacja występuje także w Polsce – dotyczy m.in. tak znaczących spółek giełdowych jak PKN Orlen SA, KGHM PM SA czy Tauron SA.

Faktyczne władztwo państwa nad przedsiębiorstwami z formalnie mniejszościowymi udziałami własnościowymi może być realizowane na co najmniej trzy sposoby, tzn. poprzez:

- wykorzystywanie „złotej akcji”,
- zapisy w statutach spółek preferujące właściciela państwowego,
- wykorzystywanie pozycji akcjonariusza dominującego.

Pierwszy ze sposobów, czyli szczególne uprawnienia niektórych akcjonariuszy, dające większy wpływ na strategiczne decyzje spółki, niż wynika to z posiadanych praw majątkowych, jest znany i stosowany w wielu krajach świata od dziesiątków lat [Mataczyński, 2007]. W Polsce faktyczna „złota akcja” przysługiwała Skarbowi Państwa w niektórych ważnych spółkach na podstawie ustawy z 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (DzU nr 132, poz. 1108). Na mocy tej ustawy rząd mógł blokować kluczowe decyzje (sprzedaż, zmianę statutu, przerwanie lub rozpoczęcie działalności itp.) w spółkach, które sam uznał za strategiczne, nawet jeśli nie miał większości głosów na WZA. Jednak w 2006 r. Komisja Europejska uznała, że przepisy o „złotej akcji” stanowią

⁶ Przykładem może tu być politycznie uzasadniana decyzja spółki PGE SA o budowie elektrowni Opole.

ograniczenie swobody przepływu kapitału, co jest sprzeczne z art. 56 traktatu wspólnotowego. W konsekwencji również ustawa z czerwca 2005 r. musiała być wycofana⁷ i – ogólnie rzecz biorąc – instytucja „złotej akcji” nie funkcjonuje od tej pory w krajach Unii Europejskiej.

Drugi ze sposobów sprawowania kontroli korporacyjnej przez państwo przy posiadaniu mniejszościowych udziałów własnościowych, polegający na wprowadzaniu szczególnych zapisów w statutach spółek uprzywilejowujących państwowego właściciela, jest w ostatnich latach szeroko praktykowany w Polsce. Zwykle zapis statutowy przyjmuje brzmienie, że na walnym zgromadzeniu żaden z akcjonariuszy nie ma prawa do wykonywania więcej niż 10% (lub 20%) głosów, niezależnie od liczby posiadanych akcji. Przy czym ograniczenie to nie obejmuje akcjonariuszy, którzy w dniu uchwalenia zmiany statutu mieli ponad 10% (lub 20%) akcji w spółce, a więc jedynie Skarbu Państwa. Zapisy takie znalazły się m.in. w statutach wszystkich ważnych spółek giełdowych z mniejszościowymi udziałami państwa (m.in. PKO BP SA, PZU SA, GPW SA, Tauron SA).

Trzeci sposób bazuje na przeświadczeniu, że w spółce notowanej na giełdzie, przy rozproszeniu praw własności, do uzyskania trwałej bezwzględnej większości głosów na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy, co oznacza faktyczne sprawowanie kontroli korporacyjnej, wystarcza zwykle posiadanie 30–40% akcji. Taka sytuacja występuje np. w przypadku dwóch wielkich spółek giełdowych z mniejszościowymi udziałami państwa – PKN Orlen SA i KGHM PM SA. Niekiedy, co miało kilkakrotnie miejsce podczas walnych zgromadzeń PKN Orlen SA, Skarb Państwa może szukać w takich sytuacjach sprzymierzeńców dla uzyskania większości głosów wśród niektórych inwestorów prywatnych, np. funduszy inwestycyjnych.

Dodajmy jeszcze, że traktowanie niektórych spółek z mniejszościowymi udziałami państwa jako „państwowych” jest także w pewien sposób legitymizowane dokumentami rządowymi. W *Planie prywatyzacji na lata 2012–2013* opracowanym przez ministra Skarbu Państwa i przyjętym przez Radę Ministrów 27 marca 2012 r. znalazło się zestawienie 47 „podmiotów o istotnym znaczeniu pozostających w nadzorze Ministra Skarbu Państwa”. Wśród nich było sześć spółek o mniejszościowym (poniżej 50%) udziale państwa: PKO BP SA, Tauron SA, KGHM PM SA, PKN Orlen SA, PZU SA, Naftoport sp. z o.o.⁸

Problem sprawowania faktycznej kontroli korporacyjnej przez państwo nad podmiotami z mniejszościowymi udziałami własnościowymi dotyczy nie tylko polskiej gospodarki. Ekspercki raport na temat sektora pp w najbardziej rozwiniętych

⁷ Ustawa ta została zastąpiona przez ustawę z dnia 18 marca 2010 r. ograniczającą szczególnie uprawnieniach państwa do niektórych podmiotów prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej i paliw gazowych, co dopuszcza ustawodawstwo Unii Europejskiej. Więcej: Grzegorzczak [2012, s. 384 i nast.].

⁸ Spółki z mniejszościowymi udziałami państwa pojawiały się także we wcześniejszych latach na listach tzw. spółek strategicznych, określanych niegdyś na podstawie odpowiednich rozporządzeń Rady Ministrów (np. DzU 2008, nr 192, poz. 1184).

krajach świata, opublikowany w roku 2011 przez OECD [Christiansen, 2011], wskazuje że w większości krajów spółki z mniejszościowym, ale dominującym, zapewniającym kontrolę korporacyjną, udziałem państwa, traktowane są jako „państwowe”. Niektóre źródła i raporty analityczne, dotyczące zarówno krajów zachodnich, jak i Rosji, traktują jako „przedsiębiorstwa państwowe” te podmioty, w których państwo – w sposób pośredni lub bezpośredni – posiada co najmniej 25% akcji/udziałów [Wymierna wartość..., 2011, s. 3].

Uwagi końcowe i wnioski dla Polski

Tezę, że przedsiębiorstwa państwowe wydają się trwałym elementem współczesnych systemów gospodarczych, zarówno w rozwiniętych krajach Zachodu, jak i – szczególnie – w krajach rozwijających się oraz postsocjalistycznych, można uzasadnić kilkoma nowymi zjawiskami w gospodarce światowej, zaważalnymi wyraźnie po kryzysie lat 2008–2009. Chodzi tu m.in. o:

- wzrost znaczenia w gospodarce światowej krajów BRIC oraz innych krajów rozwijających się, w których przedsiębiorstwa państwowe stanowią zasadnicze elementy gospodarki,
- wzrost znaczenia kwestii kontroli nad zasobami naturalnymi, a zwłaszcza surowcami energetycznymi, także w aspekcie politycznym – przedsiębiorstwa państwowe są głównym narzędziem oddziaływania rządów wielu krajów na tę sferę gospodarki,
- rozczarowanie wobec ekonomii liberalnej jako podstawy polityki gospodarczej w skali globalnej, w konsekwencji pojawienie się nacjonalizmów gospodarczych i rozwój różnych form interwencjonizmu państwowego, w tym realizowanych poprzez własność państwową.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że jakkolwiek na ogół przedsiębiorstwa państwowe na konkurencyjnych rynkach funkcjonują w sposób mniej efektywny niż przedsiębiorstwa prywatne⁹, to w ostatnich latach w wielu krajach różnica ta – choć nie do końca – ulega wyraźnemu zmniejszeniu. Przyczyny tego leżą głównie w praktycznym wdrożeniu różnorodnych usprawnień w obszarze zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi oraz nadzoru właścicielskiego państwa, wzorowanych na rozwiązaniach stosowanych w sektorze prywatnym [Flores-Macias, Musacchio, 2009].

Z przeprowadzonej w tym artykule analizy wypływa kilka istotnych – naszym zdaniem – wniosków i rekomendacji dla sytuacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce. Po pierwsze, zgodnie z ogólnymi trendami rozwojowymi i aspiracjami gospodarczymi naszego kraju, związanymi z członkostwem w UE, również polski system przedsiębiorstw państwowych powinien przekształcać się w najbliższych latach od modelu postsocjalistycznego w kierunku modelu europejskiego. W aspekcie ilościowo-strukturalnym oznacza to:

⁹ Kwestia ta od wielu lat jest przedmiotem różnych dociekań teoretycznych oraz badań empirycznych. Więcej na ten temat zob. Bartel, Harrison [2005, s. 135–137].

- a) zmniejszenie udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarce (mierzono udziałem w PKB lub zatrudnieniu całego sektora przedsiębiorstw) z obecnych ok. 15% do poziomu poniżej 10%, typowego dla rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej¹⁰,
- b) ograniczenie pełnej (stuprocentowej) własności państwa do podmiotów o rzeczywiście strategicznej roli w systemie gospodarczym, co w przypadku gospodarki polskiej oznacza w pierwszym rzędzie przedsiębiorstwa pełniące funkcje operatorów sieci przesyłowych (Gaz-System SA, PERN SA, PSE-Operator SA),
- c) ograniczenie własnościowej dominacji państwa (zachowanie udziałów większościowych lub nawet mniejszościowych, ale umożliwiających sprawowanie kontroli korporacyjnej) do niewielkiej – rzędu 20–30 – grupy przedsiębiorstw wypełniających szczególne funkcje gospodarcze. Chodzi tu głównie o bardzo duże i znaczące podmioty z branży energetycznej, paliwowej, a także związane z obronnością kraju.

Po drugie, kluczową kwestią warunkującą efektywniejsze i sprawniejsze funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych, a także możliwość realizowania przez nie pewnych funkcji pozagospodarczych, jest przyjęcie określonego modelu nadzoru właścicielskiego państwa. Wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę zarówno polskie doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza, jak i zadania stojące przed sektorem przedsiębiorstw państwowych w przyszłości, jest wybór – przynajmniej, gdy chodzi o grupę największych i najważniejszych przedsiębiorstw państwowych – modelu dualnego. System nadzoru właścicielskiego musi być jednak stworzony w taki sposób, aby ujawniły się zalety tego modelu (jednolite zasady nadzoru w skali całej gospodarki, łatwość wprzęgnięcia sektora państwowego w ogólne ramy polityki gospodarczej, wykorzystywanie wiedzy branżowej w nadzorze), a minimalizowane były jego wady (kolizja kompetencji zarządczych i uprawnień właścicielskich, konflikt celów nadzoru, rozmycie odpowiedzialności).

Po trzecie, niezbędne jest opracowanie i wprowadzenie – w postaci odpowiedniej ustawy – szczegółowych zasad wykonywania uprawnień właścicielskich przez państwo, opartych na najlepszych doświadczeniach światowych. Tego rodzaju ustawa powinna zawierać jasno określone cele polityki właścicielskiej państwa (rozwiązywanie problemów zawodności rynku, wspomaganie wzrostu gospodarczego bądź szczególne cele pozaekonomiczne np. bezpieczeństwo energetyczne) oraz sprecyzowane kompetencje różnych organów państwa wobec pp. Ważnym elementem ustawy powinno być rozszerzenie form prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo. Wydaje się, że forma prawna spółki akcyjnej, powszechna obecnie w obszarze własności państwowej, w pewnych przypadkach podmiotów w pełni kontrolowanych przez pań-

¹⁰ Szczegółowe obliczenia dot. udziału przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce są zawarte w: Bałtowski, Kozarzewski [2014, rozdz. 8.2.4].

stwo ma zasadnicze wady – prowadzi bowiem do nieuchronnej kolizji celów efektywnościowych z celami pozaekonomicznymi¹¹.

Idąc w dobrym kierunku próbą usprawnienia nadzoru właścicielskiego nad największymi i najważniejszymi przedsiębiorstwami państwowymi był Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego (NWPW) opracowany przez Radę Gospodarczą przy Premierze RP wiosną 2010 r. Jednak projekt ustawy uszczegóławiającej ten program, przybliżającej polski system nadzoru właścicielskiego państwa do najlepszych wzorców światowych, nie znalazł wówczas odpowiedniego poparcia politycznego i został odrzucony przez większość sejmową. Warto – naszym zdaniem – powrócić do niektórych koncepcji zawartych w tym projekcie.

Po czwarte, konieczne jest – zgodnie z zasadami *good governance* – zwiększenie przejrzystości i rozliczalności (*accountability*) wypełniania przez państwo funkcji nadzoru właścicielskiego [Wilkin, 2012, s. 280]. Jest to tym bardziej ważne, że najprawdopodobniej w przyszłości wśród podmiotów znajdujących się pod kontrolą korporacyjną państwa będzie relatywnie więcej takich przedsiębiorstw, w których państwo ma jedynie mniejszościowe udziały własnościowe. W takich przypadkach znaczenia nabierają pozakodeksowe formy realizowania uprawnień właścicielskich, które – dla unikania uznaniowości – wymagają właśnie zwiększonego zakresu transparentności i jasnych zasad prowadzenia nadzoru.

Bibliografia

- Amatori F., Millward R., Toninelli P. (eds.) [2013], *Reappraising State-owned Enterprise: A Comparison of Italy and the UK*, Routledge, New York.
- Augustynowicz P., Kwiatkowski G. [2013], *Przedsiębiorstwa państwowe na liście Fortune Global 500 w latach 2005–2012*, „Przegląd Zachodniopomorski”, nr 3.
- Bałtowski M. [2013], *Udział i znaczenie przedsiębiorstw sektora publicznego w gospodarce polskiej*, „Kontrola Państwowa”, nr 6.
- Bałtowski M., Augustynowicz P. [2013], *Państwo jako właściciel we współczesnych gospodarkach (Polska i Rosja na tle rozwiniętych krajów zachodnich)*, w: *Polska i Rosja w procesie globalnej integracji i dywersyfikacji*, red. J. Kotowicz-Jawor, INE PAN, Warszawa.
- Bałtowski M., Kidyba A. [2013], *Potrzeba nowej formuły właścicielskiej*, „Rzeczpospolita”, 4 czerwca.
- Bałtowski M., Kozarzewski P. [2014], *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, PWE, Warszawa.
- Bartel A.P., Harrison A.E. [2005], *Ownership versus environment: disentangling the sources of public sector inefficiency*, „Review of Economics and Statistics”, vol. 87, no. 1.
- Bremmer I. [2010], *The End of The Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations*, Portfolio, New York.

¹¹ Więcej na ten temat zob. Bałtowski, Kidyba [2013]. Artykuł ten zawiera także pewne oryginalne propozycje zmiany istniejącego stanu rzeczy.

- Christiansen H. [2011], *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries* [2005], OECD, Paris.
- Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005* [2011], OECD, Paris.
- Flores-Macias F., Musacchio A. [2009], *The Return of State-Owned Enterprises*, „Harvard International Review”, April 9.
- Florio M. [2014], *The return of public enterprise*, Working Papers, Centre for Industrial Studies (CSIL), <http://EconPapers.repec.org/RePEc:mst:wpaper:201401> (16.05.2014).
- Grzegorzczuk F. [2012], *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, LexisNexis, Warszawa.
- Haley U.C.V., Haley G.T. [2013], *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy and Trade Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Hampden-Turner Ch., Trompenaars A. [2012], *Siedem kultur kapitalizmu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Li X., Liu X., Wang Y. [2012], *A Model of China's State Capitalism*, <http://ssrn.com/abstract=2061521> (15.01.2014).
- Mataczyński M. [2007], *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Millward R. [2011], *Public Enterprise in the Modern Western World: an Historical Analysis*, „Annals of Public and Cooperative Economics”, vol. 82, no. 4.
- Musacchio A., Lazzarini S.G. [2012], *Leviathan in business: varieties of state capitalism and their implications for economic performance*, SSRN, <http://ssrn.com/abstract=2070942>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2070942> (15.02.2014).
- Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries* [2009], OECD Publishing, Paris.
- Szamosszegi A., Kyle C. [2011], *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism In China*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington DC.
- Toninelli P.M. (ed.) [2000], *The rise and fall of state-owned enterprise in the Western world*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vagliasindi M. [2008], *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, The World Bank Sustainable Development Network.
- Weimer J., Pape J. [1999], *A Taxonomy of Systems of Corporate Governance*, „Corporate Governance. An International Review”, vol. 7, no. 2.
- Wiklin J. (red.) [2012], *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Wymierna wartość skutecznego ładu korporacyjnego* [2011], Board Academy McKinsey, Warszawa.
- Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych* [2005], OECD, Paryż (polskie tłumaczenie – Ministerstwo Skarbu Państwa, 2005).

STATE-OWNED ENTERPRISE FUNCTIONING AND GOVERNANCE MODELS

Summary

The article looks at various models of how state-owned enterprises (SOEs) function in various regions of the world and how they are managed.

According to the authors, state-owned enterprises remain an essential component of modern economies, especially in post-socialist countries and in the developing world. This is unlikely to change anytime soon, the authors say. They analyze the principles underlying the functioning of SOEs in various countries as well as the principles of state governance, concluding that these principles vary considerably.

The authors analyze SOE sectors using a number of criteria. Among these is the origin of the enterprises and their objectives, including non-economic functions. From this perspective, Bałtowski and Kwiatkowski identify six models: Anglo-Saxon, European (continental), post-socialist, Chinese, Russian, and one applied in emerging economies.

Subsequently, the authors investigate SOE sectors in terms of what principles and tools governments use in exercising their ownership function. From this angle, Bałtowski and Kwiatkowski identify three governance models: centralized, decentralized, and dual.

Yet another typological criterion used by the authors is the extent of state ownership. On this basis, in the final part of the article, Bałtowski and Kwiatkowski formulate conclusions and recommendations for the Polish economy. These are related to the overall role of the government in the economy as well as the economic and non-economic objectives of state-owned enterprises and the effectiveness of the state governance system. Solutions in these areas should be based on the best international practices, the authors say.

Keywords: state-owned enterprise, state ownership, corporate finance and governance, economic system

JEL classification codes: L32, G3, P52
