

Prof. dr hab. Maciej Bałtowski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

***Przedsiębiorstwa państwowe (pp) we współczesnych
gospodarkach – skutek kryzysu finansowego
czy nowy trend globalny?***

Seminarium EUROREG
Warszawa, 12 stycznia 2017 r.

PLAN WYSTĄPIENIA

Tezy:

1. W skali świata występuje głębokie zróżnicowanie zakresu, funkcji gospodarczych i zasad funkcjonowania (modeli) pp. Można wyróżnić modele krajów: a/ rozwiniętych, b/ postsocjalistycznych, c/ rozwijających się.

2. W ostatnich latach:

- zasady funkcjonowania pp coraz bardziej upodobniają się do przedsiębiorstw prywatnych,
- w warunkach globalizacji pp w coraz większym stają się stopniu narzędziami polityki gospodarczej państw narodowych.

Ale najpierw:

1. Krótki rys teoretyczno-historyczny.
2. Źródła danych i miary dotyczące pp.
3. Problemy definicyjne.

KRÓTKI RYS TEORETYCZNO-HISTORYCZNY

1. Państwo jako podmiot działalności gospodarczej.
2. Państwo-regulator *versus* państwo-właściciel w gospodarce.
3. Kwestia własności państwowej w najważniejszych doktrynach ekonomicznych:
 - a/ ekonomia klasyczna i neoklasyczna,
 - b/ ekonomia keynesowska,
 - d/ ekonomia instytucjonalna – teoria praw własności (*property right theory*),
 - e/ ekonomia neoliberalna,
 - f/ ekonomia marksistowska.
4. Przedsiębiorstwa państwowe po II wojnie światowej w Europie.
5. Kryzys finansowy lat 2008–2009 i wzrost roli pp.

ŹRÓDŁA DANYCH DOT. PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Statystyka publiczna – problem wyodrębnienia przedsiębiorstw państwowych.
2. Raporty OECD – problem porównywalności danych krajowych.
3. Komercyjne bazy danych (Orbis, Zephir).
4. Listy rankingowe największych przedsiębiorstw:
 - Fortune Global 500,
 - Forbes 2000,
 - Lista 2000 „Rzeczpospolitej”.

MIARY UDZIAŁU I ZNACZENIA PP W GOSPODARCE

1. Udział pp w tworzeniu PKB (wartości dodanej).
2. Udział pp w zatrudnieniu w sektorze przedsiębiorstw.
3. Udział pp w grupie największych przedsiębiorstw w określonych branżach.
4. Miary wskaźnikowe:
 - **PMR-PO** – składowa *Public Ownership* wskaźnika PMR (*Product Market Regulation*) obliczanego przez OECD,
 - **IPE** – *Index of Public Entrepreneurship* zaproponowany przez C. Schmitta, H. Obingera i S. Trauba,
 - **CSS** – *Country SOE Share*, wskaźnik obliczany przez OECD.

RÓŻNORODNOŚĆ (CHAOS!) NAZEWNICTWA (1)

Literatura angielskojęzyczna (23 określenia):

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, state-sponsored enterprise, public firm, state-run enterprise, parastatal, crown corporation.

Najczęściej – SOE's (*state-owned enterprises*)

RÓŻNORODNOŚĆ (CHAOS!) NAZEWNICTWA (2)

Literatura polskojęzyczna:

przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa sektora publicznego, przedsiębiorstwa o własności państwowej, przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo, przedsiębiorstwa publiczne kontrolowane przez państwo, przedsiębiorstwa domeny państwowej, spółki z udziałem Skarbu Państwa, spółki Skarbu Państwa.

przedsiębiorstwa państwowe – ustawa o pp z września 1981 r.

Najlepiej – „przedsiębiorstwa sektora publicznego”

PROBLEM WYODRĘBNIENIA I DEFINIOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Odróżnienie „przedsiębiorstw” od innych podmiotów państwowych (agencji, instytucji, organów regulacyjnych itd.)
 - funkcje komercyjne i regulacyjne.
2. Odróżnienie przedsiębiorstw państwowych od przedsiębiorstw niepaństwowych (prywatnych):
 - problem własności mieszanej (państwowo-prywatnej),
 - problem pozawłaścicielskiej (quasi-właścicielskiej) kontroli państwa.

KONTROLA KORPORACYJNA (1)

„Władza (...) pozwalająca na wykorzystywanie kontrolnego wpływu na zarząd lub politykę organizacji gospodarczej poprzez własność (...) lub w inny sposób”.

J. Farrar, *Corporate governance theories, principles and practice*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 42.

- określanie strategii rozwoju,
- powoływanie organów (zarządów, rad nadzorczych),
- określanie podziału zysku.

KONTROLA KORPORACYJNA (2)

Kontrola korporacyjna nad spółką (faktyczne „władztwo”) wcale nie musi wynikać z większościowego udziału własnościowego:

- PKN Orlen SA – Skarb Państwa posiada 27,5% akcji,
- KGHM PM SA – Skarb Państwa posiada 31,8% akcji,
- Gazprom jest *de jure* spółką prywatną.

W definiowaniu przedsiębiorstw państwowych coraz większą rolę odgrywa w ostatnich latach kwestia kontroli pozawłaścicielskiej sprawowanej przez państwo, a nie tylko własności państwowej.

MODELE FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Kryteria wyodrębnienia:

- geneza (źródła, pochodzenie) przedsiębiorstw państwowych,
- aktualny zakres i znaczenie sektora pp w gospodarce,
- relacje między państwem-właścicielem a pp.

Trzy podstawowe modele:

1. Modele krajów wysokorozwiniętych – anglosaski, kontynentalny oraz skandynawski.
2. Modele krajów postsocjalistycznych – demokratyczny, rosyjski oraz chiński.
3. Modele krajów rozwijających się – większościowy oraz mniejszościowy.

MODELE KRAJÓW WYSOKOROZWIĘTYCH

anglosaski – Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Irlandia,

kontynentalny – Francja, Włochy, Austria, Nowa Zelandia,

skandynawski – Norwegia, Szwecja, Finlandia,

- Udział pp w gospodarce 3–10%, branże strategiczne.
- Państwowa własność gospodarcza ma w dużym stopniu charakter zaszciościowy.
- Główny cel pp – rozwiązywania problemów zawodności rynku.
- Sposób funkcjonowania pp silnie determinowany ogólnymi regułami dotyczącymi przedsiębiorstw prywatnych.
- Metody sprawowania nadzoru właścicielskiego przez państwo sformalizowane, transparentne, tworzone na podobieństwo zasad *corporate governance* w sektorze prywatnym.
- Efektywność pp niewiele odstaje *in minus* od efektywności podobnych przedsiębiorstw prywatnych.

MODELE KRAJÓW POSTSOCJALISTYCZNYCH

demokratyczny – Polska, Węgry, Słowenia,

rosyjski – Rosja, Białoruś, Ukraina,

chiński – Chiny, Wietnam,

- Udział pp w gospodarce 5–40%.
- Pp mają rodowód socjalistyczny.
- Główne cele istnienia pp – wpływy budżetowe, „łup polityczny” dla ekip rządowych, długookresowe korzyści państwa,
- Granica między tym, co państwowe, a tym, co prywatne, słabo zarysowana (często kontrola bez własności).
- Niski stopień określenia praw własności (*crony capitalism*).
- Efektywność stosunkowo niska (zaszłości socjalizmu *versus* pozycja monopolistyczna).
- Szczególne cechy modelu rosyjskiego i chińskiego.

MODELE KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

większościowy – Indie, Indonezja, Tajlandia,

mniejszościowy – Republika Południowej Afryki, Brazylia,

- Udział pp w gospodarce 10%–30%.
- Silna tradycja właścicielskiej funkcji państwa, często sięgająca okresu kolonialnego.
- Pp ważnym narzędziem strategii wspierania industrializacji.
- Pp jako „łup polityczny”, *crony capitalism*.
- Pp chronione przed konkurencją wewnętrzną i zewnętrzną, szczególnie w obszarach uznawanych za strategiczne.
- Zasady nadzoru właścicielskiego państwa słabo skodyfikowane.
- Zjawisko *reluctant privatisation* – formalne sprywatyzowane przedsiębiorstwa nadal kontrolowane w pewnym stopniu przez państwo.

ZMIANY MIEJSCA I ZNACZENIA PP W OSTATNICH LATACH

1. Zmiana układu sił w gospodarce światowej.
2. Kwestia surowców energetycznych.
3. Zmiany w sferze zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi oraz w nadzorze właścicielskim państwa.
4. Globalny kryzys finansowy i jego skutki.

ZMIANA UKŁADU SIŁ W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ

Największe gospodarki świata według PKB PPP w 1995 roku i 2015 roku

Lp.	1995	PKB PPP, mld USD	Lp.	2015	PKB PPP, mld USD
1	USA	7 664	1	Chiny	19 510
2	Japonia	2 867	2	USA	17 968
3	Chiny	2 197	3	Indie	8 027
4	Niemcy	1 924	4	Japonia	4 842
5	Indie	1 472	5	Niemcy	3 842
6	Włochy	1 357	6	Rosja	3 474
7	Francja	1 337	7	Brazylia	3 208
8	Brazylia	1 269	8	Indonezja	2 839
9	Wielka Brytania	1 172	9	Wielka Brytania	2 660
10	Rosja	1 067	10	Francja	2 647
	Razem kr. rozwinięte	16 321		Razem kr. rozwinięte	31 959
	Razem kr. rozwijające się	6 005		Razem kr. rozwijające się	37 058
		26,9%			53,4%

KWESTIA SUROWCÓW ENERGETYCZNYCH

Przedsiębiorstwa państwowe kontrolują ponad $\frac{3}{4}$ światowych zasobów ropy naftowej.

„Nowe siedem sióstr” – wielkie państwowe koncerny petrochemiczne mające ogromne znaczenie dla gospodarki światowej:

arabski *Saudi Aramco*, rosyjski *Gazprom*,
chińskie *CNPC*, irańskie *NIOC*,
wenezuelskie *PDVSA*, brazylijski *Petrobras*,
malezyjski *Petronas*.

Największe przedsiębiorstwo Norwegii – ***Statoil*** – również jest przedsiębiorstwem kontrolowanym przez państwo.

(wzorcowe w skali świata relacje państwo – przedsiębiorstwo państwowe)

ZMIANY W SFERZE ZARZĄDZANIA PP ORAZ W NADZORZE WŁAŚCICIELSKIM PAŃSTWA

- Wprowadzanie spółek państwowych na giełdy (przy zachowaniu kontrolnego pakietu w rękach państwa), co poddaje przedsiębiorstwa ciągłej ocenie przez rynek kapitałowy.
- Angażowanie niezależnych audytorów i członków rad nadzorczych (rad dyrektorów).
- Ograniczenie subsydiów państwowych – zjawisko miękkiego ograniczenia budżetowego.
- Wprowadzenie najlepszych standardów z sektora prywatnego dotyczących procesu rekrutowania kadry kierowniczej.
- Wprowadzanie nowoczesnych systemów motywacyjnych wynagradzania kadry kierowniczej.

Corporate governance of state-owned enterprises: a survey of OECD countries, Paris 2005

Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, OECD, 2015 edition,

GLOBALNY KRYZYS FINANSOWY I JEGO SKUTKI

1. Lata 2008–2009: nacjonalizacje w skali świata o wartości ok. 650 mld USD.
2. Całkowita lub częściowa nacjonalizacja podmiotów sektora finansowego (państwo właścicielem ostatniej szansy):
 - SNS Bank* (Holandia), *Anglo Irish Bank* (Irlandia), *BPN* (Portugalia), *Royal Bank of Scotland* (Wielka Brytania), *AIG* (USA).
3. Przypadek *General Motors* (USA) – ratunkowa nacjonalizacja, a następnie prywatyzacja.
4. Generalna zmiana relacji państwo–gospodarka.

PODSUMOWANIE

1. Brak jednego modelu (wzorca) funkcjonowania pp – zasada *one size fits all* zupełnie się nie sprawdza – kontekstualny charakter procesów gospodarczych.
2. Znacząca rola pp w „gospodarkach przyszłości”.
3. Wobec nieskuteczności – w warunkach globalizacji – tradycyjnych, regulacyjnych narzędzi polityki gospodarczej, państwa (politycy!) próbują stosować narzędzia właścicielskie.
4. Dwa światy:
 - cywilizacja zachodnia – oparta na własności prywatnej,
 - kraje emancypujące się – duża rola własności państwowej.

Dziękuję za uwagę