

na rynek. Fundamentalne znaczenie miało właśnie to „współgranie godności i wolności” (McCloskey, 2017, s. 14)<sup>21</sup>.

Próbując porównać te cztery stanowiska wobec roli praw własności w wywołaniu rewolucji przemysłowej i rozwoju nowoczesnego kapitalizmu, należy stwierdzić, że North i Weingast oraz Acemoglu i Robinson koncentrują się na własności środków produkcji – kapitału i ziemi, podkreślając poprawę egzekucji prawa, pluralistyczne rządy, wolność gospodarczą. Ci ostatni wprowadzają jeszcze do dyskursu ważną nową terminologię, wyjaśniającą rozwój, czyli włączające i wyłączające instytucje ekonomiczne i polityczne. Brenner pisze o uzyskaniu wolności przez chłopów w Anglii i zmianach w stosunkach własnościowych (ale nie prawach). McCloskey także pisze o roli wolności gospodarczej i praworządności, dodając do tego idee godności oraz rozwój i powszechną akceptację idei przedsiębiorczości i bogacenia się. Jej propozycja współgrania wolności i godności to inaczej instytucje polityczne i ekonomiczne włączające. Pierwsza z nich to instytucja formalna, bo wolność to przecież prawo, a druga to instytucja nieformalna, gdyż godność to akceptacja uzyskana. Wybuch rewolucji przemysłowej i rozwój kapitalizmu był możliwy dzięki poszerzeniu sfery wolności osobistej i wolności gospodarczej, uzyskiwaniu ich – z mocy prawa – przez nowe warstwy społeczne oraz zmniejszeniu ograniczeń praw własności. Wszystko to przyczyniało się do powiększania majątku, a dzięki jego skutecznej prawnej ochronie (w szczególności środków produkcji – ziemi i kapitału), możliwy był rozwój cechy przedsiębiorczości i podejmowanie przez ludzi działań innowacyjnych. Jak twierdzi Appleby (1978), pod koniec XVIII w. w Anglii tworząca się nowa klasa średnia raczej połączyła się harmonijnie z istniejącą klasą rządzącą, a nie zastępowała jej. Pozycja społeczna i pozycja wynikająca z majątności przestała mieć wpływ na sytuację prawną jednostki. I odpowiednio pomyślność gospodarcza przestała zależeć od zwyczaju, pozycji społecznej, przywilejów czy kaprysu władcy, a wynikała z przedsiębiorczości i pracowitości jednostki oraz z ustalonych dobrowolnie warunków transakcji między stronami. Ponadto istotną zmianą była poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i ochrona własności przed konfiskatą, która dotyczyła wszystkich, bo występowała równość wobec prawa. Jak pisze McCloskey (2017, s. 160): „Dobre rozwiązania polityczne są do znudzenia podobne: rządy prawa, prawa własności, a przede wszystkim przyjęcie godności i wolności”. Wszystko to uruchomiło długotrwały wzrost gospodarczy i przyczyniło się do wzrostu bogactwa i jakości życia ludności. Przedsiębiorcy wyrwali się – jak pisze Appleby (2010, s. 7) – „z kajdan zwyczaju i zyskali siłę

---

<sup>21</sup> Przykłady niewspółgrania: w XVIII i XIX wieku Żydzi uzyskali prawnie wolność, ale nie uzyskali godności w społeczeństwie. W Polsce chłopci po zniesieniu pańszczyzny stali się wolni, ale raczej nie szło to w parze z godnością. Zobacz ostatnie publikacje z zakresu historii ludowej Polski: (Leszczyński, 2020; Janicki, 2021; Pobłocki, 2021).

i szacunek, które umożliwiły im przekształcenie dyktatu społeczeństwa, zamiast dostosowania się do niego”.

W rodzącej się teorii ekonomii w Wielkiej Brytanii (głównie na uniwersytetach szkockich – w Edynburgu i Glasgow) w wyjaśnianiu działań gospodarczych zaczęto się odwoływać do wyborów dokonywanych przez wolnych ludzi przy wykorzystaniu posiadanych środków produkcji, a nie do zwyczajów lub woli władcy kraju. Przedmiotem badań przestało być godzenie moralności z bogactwem, uzasadnianie dla bogacenia się w świetle doktryny Kościoła czy powiększanie zasobów złota jako źródło bogactwa postulowane przez merkantylistów, a stało się obiektywne wyjaśnienie procesów gospodarczych za pomocą wprowadzanej terminologii i metody. Jednak ekonomistom klasycznym (tj. Smithowi, Ricardo i Malthusowi) często zarzuca się, że nie dostrzegali wielkiego przyrostu bogactwa Anglii, który rozpoczął się już w połowie XVIII w., i niewiele o tym pisali. W *Bogactwie narodów* Smitha znajdziemy wiele przykładów ze starożytności czy opisów uwarunkowań handlu w XVI wieku (choć jest ważne spostrzeżenie dotyczące postępu technologicznego, czyli słynny *passus* o chłopcu ułatwiającym sobie pracę<sup>22</sup>). Ricardo koncentruje się na rentach gruntowych i korzyściach z handlu zagranicznego. Z kolei u Malthusa pojawia się wielki pesymizm i określenie ekonomii jako „ponurej nauki” (ang. *dismal science*), bo rozwój gospodarki jest regulowany przez prawo ludnościowe. Ale ważna w ich pracach jest powszechna akceptacja idei wolności gospodarczej, dobrowolności zawieranych transakcji, własności prywatnej. Należy podkreślić, że odwołują się do poglądów ich poprzedników – fizjokratów – którzy głosili idee porządku naturalnego, za które uznawali wolność i własność prywatną, oraz postulat *laissez faire, laissez passer* (Samuels, 1961, s. 96). To na nich opiera się życie gospodarcze<sup>23</sup>. W *Tableau Economique* Quesnay podkreśla też znaczenie ochrony praw własności (Vaggi, 1987). Dotyczyła ona nie tylko własności ziemi, ale też nakładów inwestycyjnych dokonanych przy uprawie ziemi. Klasycy przejęli od fizjokratów także postulaty dotyczące ograniczonej roli państwa w gospodarce,

---

<sup>22</sup> „Przy pierwszych maszynach parowych zatrudniano stale chłopca, który otwierał i zamykał na przemian połączenia między kotłem a cylindrem w miarę, jak tłok podnosił się lub opuszczał. Jeden z tych chłopców, który lubił bawić się z kolegami, spostrzegł, że gdy połączy się sznurkiem rączkę wentyla otwierającego z inną częścią maszyny, wtedy wentyl otwiera się i zamyka bez jego pomocy i zostawia mu czas wolny na zabawę z kolegami. W ten sposób jedno z największych udoskonaleń dokonanych przy tej maszynie od czasu, gdy ją wynaleziono, było odkryciem chłopca, który chciał sobie oszczędzić pracy” (Smith, 1954, t. 1, s. 15–16).

<sup>23</sup> Ale fizjokraci mylili się w ważnej kwestii. Otóż cechy wolność i własność, które prowadzą do wzrostu dochodów i są pożądane z punktu widzenia rozwoju kraju, przypisywali tylko klasie właścicieli ziemskich i rolnikom, którzy jako jedyni stanowią – według nich – klasę produkcyjną i tworzą produkt czysty. Jako klasę jałową określali przemysłowców, rzemieślników, kupców, gdyż ci nie wytwarzają żadnej nowej wartości.

które ma stwarzać odpowiednie warunki dla swobody działalności gospodarczej i wolnej konkurencji.

Smith traktuje własność jako prawo naturalne. Wykształciła się ona w epoce rolnictwa, kiedy to wystąpiły nierówności w dostępie do ziemi i podziale dobrobytu, co wymagało ustanowienia własności ziemi i powstania reguł prawnych dla jej ochrony. Smith podkreślał prymat własności prywatnej nad zbiorową, bo ta pierwsza stanowi podstawę bytu, rozwoju jednostki i społeczeństwa. Nieprzestrzeganie prawa własności jest niekorzystne dla rozwoju gospodarczego i stabilności państwa – konieczna jest więc w tym zakresie interwencja państwa. Na pytanie, jaka jest rola państwa w gospodarce, Smith odpowiada: jest to zapewnienie przez państwo (mocą stanowionego prawa) sprawności funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, czyli utrzymanie systemu naturalnej wolności. W *Bogactwie narodów* przedstawia on taki system, który stanowi fundament bogactwa narodów. Definiuje go jako taki, w którym człowiek, „Dopóki nie pogwałci obowiązujących praw, będzie mógł korzystając z zupełnej swobody prowadzić swe interesy według swego uznania, jak również własną pracą i kapitałem swobodnie konkurować z pracą i kapitałem innego człowieka lub grupy ludzi” (Smith, 1954, t. 2, s. 394). Smith twierdzi, że w systemie naturalnej wolności, dla zapewnienia wzrostu dobrobytu kraju, państwo powinno ograniczyć się do spełnienia tylko trzech funkcji: „obrony społeczeństwa przez gwałtem lub inwazją ze strony innych niezależnych społeczeństw”, „ustanowienia i ścisłego przestrzegania wymiaru sprawiedliwości” i „ustanowienia i utrzymywania pewnych urzędów publicznych i publicznych instytucji” (Smith, 1954, t. 2, s. 47). Te trzy funkcje wyznaczają jednocześnie ograniczenia wolności jednostki i zakres ochrony praw własności przez państwo.

Smith celnie zauważa, że te funkcje państwa są zależne od poziomu rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego kraju, tzn. że wraz z przechodzeniem kraju na wyższy etap rozwoju gospodarczego i z większym dobrobytem rola państwa się zwiększa. Analizuje on rozwój gospodarczy kraju pod kątem zasięgu praw własności jednostki i roli państwa w ich ochronie. Gdy „powstają cenne i rozległe fortuny, trzeba z konieczności ustanowić organy władzy państwowej” (Smith, 1954, t. 2, s. 424). W miarę wzrostu bogactwa trzeba je coraz bardziej chronić, stąd też zwiększa się lista czynności ograniczających wolność jednostki, nakładanych przez władzę państwową. Jak pisał Smith (1954, t. 2, s. 609), „W państwie, gdzie nie ma regularnego wymiaru sprawiedliwości, gdzie ludność nie ma zapewnionej ochrony mienia, a prawo nie gwarantuje wykonania umów i gdzie wreszcie władza państwowa nie czuwa nad tym, by należności od osób, które są w stanie je uiścić, egzekwować regularnie, tam handel i przemysł wkrótce podupadnie. Krótko mówiąc, handel i przemysł nie mogą rozwinąć się w żadnym państwie, gdzie nie ma zaufania do sprawiedliwości władz”. W sytuacji wzrostu

bogactwa, wykształcania się nowych rynków, ochrona wolności gospodarczej i praw własności obejmuje więc nowe obszary życia gospodarczego.

W kwestii własności ważne ustalenia wprowadza Mill, według którego własność pochodzi z przyrodzonego prawa, ale jest też wynikiem pracy, umiejętności i zdolności każdej jednostki. Własność prywatna jest „pierwotną i podstawową instytucją”, na której niemal zawsze opiera się ład gospodarczy w społeczeństwie. Jest ona gwarancją, że będzie następował rozwój gospodarczy, i to dzięki niej ludzkość wyzwoli się z feudalizmu i merkantylizmu. Mill łączy wolność z własnością i podkreśla utylitarny charakter tej drugiej. Własność podnosi ogólny dobrobyt społeczeństwa oraz – co również istotne – zapewnia jednostce bezpieczeństwo materialne, a to daje jej wolność w innych sferach jego życia (opinii, działań, światopoglądu). Ważna jest przy tym rola państwa, które powinno być gwarantem praw własności, ale mieć też wpływ na istniejące zasady podziału bogactwa. Mill to prekursor idei *welfare state*, który jako jeden z pierwszych opowiadał się za odpowiednimi reformami kapitalizmu, które zmierzają w kierunku większej równości dochodów i majątku.

To, że kapitalizm opiera się na wolnym rynku i prawach własności, które umożliwiają efektywną alokację ograniczonych zasobów, było przyjmowane za oczywistość przez ekonomistów klasycznych i neoklasycznych. Uważali, że prawa własności są ważne dla funkcjonowania gospodarki i wzrostu gospodarczego, a własność prywatna gwarantuje największą dbałość o własny interes i tym samym umożliwia największą efektywność ekonomiczną. Ale nie poddawali tej kwestii głębszym analizom. Dopiero wprowadzenie ustroju socjalistycznego w Rosji i następnie po II wojnie światowej w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji spowodowało ważną dyskusję na temat własności prywatnej i państwowej. Dotyczyła ona dwóch kwestii (Alston i Mueller, 2005) – po pierwsze, efektywności własności prywatnej w gospodarce kapitalistycznej w porównaniu do własności państwowej w gospodarce socjalistycznej, po drugie, ekonomicznego uzasadnienia praw własności i ich znaczenia dla wzrostu gospodarczego, w tym roli państwa w zdefiniowaniu, interpretacji i egzekucji praw własności. Debata o efektywności została rozpoczęta w latach 20. XX w. przez ekonomistów austriackich – Misesa i Hayeka. Wypowiadają się oni krytycznie o idei socjalizmu i gospodarce planowanej, przedstawili liczne argumenty za przyjęciem systemu prywatnej własności dóbr ze względu na jego efektywność. Twierdzą, że rachunek ekonomiczny jest możliwy tylko wtedy, kiedy istnieje swobodne dysponowanie zasobami i kształtowanie się ich cen, a to gwarantuje tylko wolna konkurencja i własność prywatna. Według Misesa (2009) uspołecznienie środków produkcji w gospodarce socjalistycznej uniemożliwia ich prawdziwą wycenę i – co się z tym wiąże – kalkulację i racjonalne gospodarowanie. Hayek (2003) przestrzega przed socjalizmem, uważając, że jest to ustrój zagrażający

ceptowane, poza ZSRR). Przyczyniło się to do stworzenia jednego z większych sektorów przedsiębiorstw państwowych w Europie Zachodniej.

Udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce w krajach Europy Zachodniej wzrósł znacząco głównie wskutek nacjonalizacji w okresie powojennym. W latach 1960–1980 zakres własności państwowej nie zmieniał się znacząco i osiągnął swoje maksimum (Toninelli, 2000; Bognetti, 2020). Wyjątkiem pozostała Francja, gdzie w latach 1981–82 nastąpiła nacjonalizacja wielu przedsiębiorstw. Ale już w 1986 r. sytuacja się odwróciła – nowo sformułowany rząd centrowo-prawicowy rozpoczął reprivatyzację większości przedsiębiorstw.

W przypadku krajów słabo rozwiniętych głównym argumentem ekonomicznym na rzecz zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych jest niski poziom rozwoju gospodarczego i uprzemysłowienia tych krajów. W sytuacji zacofania gospodarczego i przemysłowego kraju to państwo powinno się zaangażować jako podmiot inicjujący i uczestniczący w procesie rozwoju gospodarczego kraju. Autorem tego argumentu jest List, który w pracy *The national system of political economy* z 1841 r. wskazywał na konieczność stymulowaniu przez państwo rozwoju przemysłu w sytuacji opóźnienia gospodarki narodowej w porównaniu do innych krajów (porównywał przypadek rodzimych Prus i wysoko uprzemysłowionej Anglii) (szerzej w: Szarzec, 2013, rozdz. 1.2). Państwo powinno stosować odpowiednią politykę gospodarczą i protekcyjną. Ten argument o stymulowaniu rozwoju przemysłu podlegał dalszej dyskusji i modyfikacjom. Stał się przedmiotem rozważań ekonomistów zajmujących się teorią krajów słabo rozwiniętych gospodarczo, z nurtu strukturalistycznego (prace Prebisha, Singera, Rosenstein-Rodana i Tinbergena z lat 1950–1980) (Boyer, 2006). Wprowadzili oni do rozważań ideę państwa, które jest powołane do tego, by zidentyfikować i kreować „przemysły raczkujące” poprzez przyjęcie odpowiedniej polityki przemysłowej i stosowanie specjalnej polityki protekcyjnej (np. subsydia eksportowe). Do literatury weszło to jako koncepcja „państwa rozwojowego” (ang. *developmental state*)<sup>57</sup>.

Jednym z działań państwa w tym zakresie jest też tworzenie przedsiębiorstw państwowych, które mają pobudzić inwestycje. Bariery rozwoju inwestycji w krajach rozwijających się jest występowanie niskich oszczędności krajowych, a także brak pośredników finansowych niezbędnych do efektywnej alokacji kapitału, oraz niski rozwój infrastruktury technicznej (Smith i Trebilcock, 2019). Na wielkie nadzieje związane z przedsiębiorstwami państwowymi miała też wpływ

---

<sup>57</sup> Termin po raz pierwszy użyty w tym kontekście przez Johnsona (1982) w książce pt. *MITI and the Japanese miracle. The growth of industrial policy, 1925–1975*. Dokonał w niej analizy rozwoju Japonii wskutek stosowanej polityki przemysłowej i ważnej roli biurokracji. Zaczęto ją stosować do wyjaśnienia gwałtownego wzrostu gospodarczego obserwowanego w wielu krajach Azji Wschodniej po II wojnie światowej, w tym właśnie Japonii.

popularność idei socjalistycznych wśród krajów odzyskujących niepodległość w efekcie procesów dekolonizacyjnych, które szukały trzeciej drogi rozwoju (Trebilcock, 2001). Z tych powodów przedsiębiorstwa państwowe odgrywały i dalej odgrywają większą rolę w krajach rozwijających się niż rozwiniętych. Są one ponadto traktowane jako instrument do prowadzenia polityki redystrybucyjnej i wyrównywania nierówności dochodowych. Ustalają niskie ceny na oferowane przez siebie dobra podstawowe nabywane przez osoby ubogie. W krajach słabo rozwiniętych może to być podstawowy instrument polityki społecznej i podziału dochodów, bo systemy podatkowe i transferów społecznych nie działają efektywnie.

Jednak doświadczenia krajów uprzemysławiających się po II wojnie światowej, stosujących politykę „państwa rozwojowego” były bardzo różne. Z sukcesem zastosowały ją rządy krajów Azji Wschodniej, w tym Japonii, Korei Południowej (od lat 1950/60), Singapuru. Niestety, w wielu krajach rozwijających się – w szczególności Afryki – wdrażanie tej polityki skończyło się porażką. Od lat 80. XX w. zaczęła przeważać opinia, że jednak tak wielkie zaangażowanie regulacyjne i właścicielskie państwa nie jest odpowiednią drogą rozwoju. Ekonomisci stali się coraz bardziej sceptyczni co do zasadności wprowadzenia „ceł wychowawczych” dla ochrony „przemysłów raczkujących” oraz zdolności władz do odpowiedniego ich stosowania (Irwin, 2008), a także efektywności przedsiębiorstw państwowych. Okazało się, że niezbędnym warunkiem tej efektywności są sprawne instytucje państwa, co było poważnym problemem wielu krajów rozwijających się. Ponadto postępująca od lat 90. liberalizacja handlu ograniczyła także możliwość stosowania polityki protekcyjnej przez dany kraj.

Jednak od początku XXI wieku, wraz z rozwojem nowej ekonomii strukturalnej (ang. *new structuralist economics*, NSE), obserwuje się powrót do koncepcji „państwa rozwojowego”. NSE traktuje państwo jako odgrywające ważną rolę. Ale inaczej niż w przypadku starego strukturalizmu, państwo nie ma zastępować rynku, lecz aktywnie promować rozwój przemysłu i innowacji w gospodarce narodowej (Lin i Monga, 2012; Lin i Wang, 2018). Ma za zadanie wspierać rozwój obiecujących sektorów gospodarki i identyfikować nowe przewagi komparatywne wynikające ze zmieniającego się wyposażenia w czynniki wytwórcze. Takie działania są uzasadniane niepewnością gospodarowania, efektami zewnętrznymi, skalą niezbędnych nakładów finansowych, potrzebą koordynacji działań i przekonaniem, że tylko państwo potrafi to zrobić skutecznie. Ale – co jest podkreślane – warunkiem skuteczności takich działań jest sprawność instytucji państwa, które mają zapewnić ochronę praw własności i wolność gospodarczą.

Jednym ze sposobów tworzenia przez państwo nowych przewag komparatywnych jest zakładanie przedsiębiorstw państwowych. Są one traktowane jako ważny instrument polityki przemysłowej i strategii rozwoju danego kraju

(Bremmer, 2009; Musacchio i Lazzarini, 2014; Lazzarini, Mesquita, Monteiro i Musacchio, 2021). Mają one nawet swoje nazwy, takie jak: „koła zamachowe rozwoju i industrializacji” (ang. *vehicles of economic development and industrialization*), „narodowe czempiony” (ang. *national champions*) czy też „agenci polityki rozwojowej” (ang. *agents of development policies*) (OECD, 2015c). Celem takich „narodowych czempionów” jest tworzenie nowych sektorów przemysłowych, w szczególności gdy koszty rozpoczęcia działalności są bardzo wysokie i niezbędne są długoterminowe inwestycje. Mają one być zorientowane na zysk finansowy, wspierać uprzemysłowienie kraju, prowadzić eksport, a także przyczyniać się rozwoju konkurencji w gospodarce.

Ponadto przedsiębiorstwa państwowe zarówno w krajach wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się są ważnym podmiotem wspierającym rozwój innowacji, dyfuzję wiedzy i technologicznych efektów *spin-off* (Mazzucato, 2016; Tonurist, 2015; Castelnovo i Florio, 2020). Państwo wspiera poprzez nie ryzykowne inwestycje w rozwój technologii (Lazzarini i in., 2021). Mazzucato (2016) wprowadziła nawet do literatury nowy termin „przedsiębiorcze państwo” (ang. *entrepreneurial state*). Jest to określenie państwa angażującego się w gospodarkę w celu zwiększania jej zdolności innowacyjnych i konkurencyjnych poprzez wspieranie ryzykownych i kosztownych długoterminowych inwestycji. Inicjatywy zakładania przedsiębiorstw państwowych i utrzymywania własności państwowej są w szczególności widoczne w krajach BRICS (por.: RPA – Khoza i Adam, 2007; Chiny – Lin i Milhaupt, 2013 oraz Kurlantzick, 2016; Brazylia – Musacchio i Lazzarini, 2014; Rosja – Augustynowicz, 2016; inne – OECD, 2015c) i krajach silnie uprzemysławiających się, w których przedsiębiorstwa państwowe odgrywają dużą rolę. Istotne znaczenie w gospodarce narodowej i światowej mają duże przedsiębiorstwa państwowe z Chin i Rosji, które stały się ważnymi graczami na rynku globalnym. Powstały one częściowo na bazie przedsiębiorstw socjalistycznych zaadaptowanych do rzeczywistości gospodarki rynkowej i są traktowane jako „narodowe czempiony”, które nie mogą być w żadnym razie prywatyzowane.

### 2.1.3. Uzasadnienie polityczne

Podstawowym uzasadnieniem politycznym istnienia przedsiębiorstw państwowych jest przyczynianie się przez nie do utrzymania bezpieczeństwa narodowego kraju. Można tu wyróżnić dwie sytuacje: gospodarkę w czasie wojny i w czasie pokoju. W sytuacji wojny lub zagrożenia wojną wszystko jest podporządkowane obronie kraju, co wymaga nadzwyczajnych środków i wielkiej ingerencji państwa w procesy produkcji. Działania państwa mogą naruszyć zasady wolnego

rynku i prawa własności jednostek, co jest ze wszech miar uzasadnione. Jak wskazywał Pigou (1921) w *The political economy of war*, w czasie wojny państwo jest zmuszone prowadzić specjalną politykę w stosunku do rolnictwa, żeglugi i sektorów produkujących na potrzeby wojny oraz wobec wielkich przedsiębiorstw. Wpływa to negatywnie w danym momencie na dobrobyt ekonomiczny, ale jest korzystne i pożądane z punktu widzenia dobrobytu całkowitego i musi być zaakceptowane ze względu na przyjętą strategię obronną. Jeżeli kraj się szykuje do wojny jako agresor, to przedsiębiorstwa państwowe również mogą odegrać ważną rolę.

Argument polityczny, że przedsiębiorstwa państwowe przyczyniają się do bezpieczeństwa narodowego, pojawił się w okresie I wojny światowej. To wówczas, w nadzwyczajnych okolicznościach funkcjonowania gospodarki wojennej, rządy państw europejskich zostały zmuszone do większej interwencji w gospodarce, aby zapewnić ciągłość dostaw surowców i dóbr dla przemysłu i społeczeństwa. Państwo osiągało to poprzez ścisłą kontrolę nad danymi sektorami, zakładanie nowych przedsiębiorstw państwowych i nacjonalizację przedsiębiorstw prywatnych. Przedsiębiorstwa państwowe funkcjonowały przede wszystkim w przemyśle obronnym i w sektorach z nim współpracujących, w tym wydobycia surowców naturalnych i przetwórstwa stali.

W warunkach pokoju argument bezpieczeństwa narodowego również jest podnoszony, ale uzasadniany jest inaczej. Przede wszystkim – w przypadku niedostatku surowców naturalnych (głównie ropy naftowej i gazu) w kraju – ważna jest ciągłość dostaw tych surowców dla produkcji przemysłowej i stabilności społecznej. Po zakończeniu I wojny światowej dalej żywe były obawy przed wybuchem kolejnego konfliktu. Dlatego też nastąpiły liczne nacjonalizacje w sektorze naftowym (rafinerie i systemy dystrybucji) oraz została utrzymana dominacja własności państwowej w rozwijającym się sektorze lotniczym (Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy) (Bognetti, 2020). Rządy państw dostrzegły fundamentalne znaczenie dostępu do zasobów ropy naftowej i dlatego podejmowały decyzje o nacjonalizacji bądź zakładaniu nowych przedsiębiorstw państwowych, nie zostawiając tego biznesowi prywatnemu. We Francji założono Compagnie Français des Pétroles w 1924 r., która reprezentowała interesy państwa w międzynarodowych konsorcjach zajmujących się eksploatacją ropy na terenie dzisiejszego Iraku (było to Turkish Petroleum Company; 25% udziałów w nim uzyskiwała Francja od Niemiec (była to własność Deutsche Bank) jako rekompensatę za szkody wojenne). We Włoszech w 1926 r. powstała państwowa spółka akcyjna AGIP. Jej właścicielami było państwo reprezentowane przez Ministerstwo Finansów i dwa państwowe koncerny ubezpieczeniowe: Istituto Nazionale Assicurazioni i Cassa Nazionale Assicurazioni Sociali (Pozzi, 2011). Z kolei w Hiszpanii w 1927 r. powstał państwowy monopolista w dostawie



ropy naftowej *Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos Sociedad Anónima*. Niemcy pod rządami nazistów, przygotowując się już do II wojny światowej, podjęły działania w celu zwiększenia roli przedsiębiorstw państwowych, w szczególności w przemyśle stalowym, lotniczym, samochodowym, zbrojeniowym i chemicznym (Wengenroth, 2000; Tooze, 2017).

Interesującym zagadnieniem jest rozwój kolei w XIX w., w przypadku którego rządy krajów europejskich stosowały bardzo różne podejścia własnościowe i regulacyjne. Uzasadnień własności państwowej kolei było wiele, ale główny powód był polityczny, związany z bezpieczeństwem i strategią narodową. Powód ekonomiczny oczywiście też był istotny, bo przy budowie kolei wymagane są wielkie nakłady finansowe (zwłaszcza na trudnym geograficznie terenie), żeby uzyskać zwartą sieć połączeń i zbudować nie tylko tory kolejowe i wiadukty, ale i dworce. Doświadczenia krajów w zakresie własności kolei do czasu II wojny światowej były bardzo różne. Kolej była w całości prywatna w Wielkiej Brytanii (choć w czasie I i II wojen przechodziła pod kontrolę rządu) i USA, a państwowa w Belgii, niektórych państwach niemieckich, Chinach, Japonii.

Wielka Brytania – ze względu na jej bezpieczeństwo z powodu wyspiarskiego położenia kraju i dysponowanie ówczesnie największą flotą wojenną – zdecydowała się na regulację dostępu do sektora kolejowego dla inwestorów prywatnych. Każda nowo budowana linia kolejowa musiała mieć odpowiednie pozwolenie rządu, regulowane były kwestie bezpieczeństwa, kontrolowane ceny, prowadzone regularnie konsultacje między rządem a przedstawicielami kolei (Hibbs, 2006). Zupełnie inaczej było w Europie kontynentalnej, w której kraje graniczyły z wrogimi sąsiadami, a pamięć o przemarszach wojsk była wciąż żywa. W wielu krajach kolej od razu była państwowa lub przedsiębiorstwa prywatne w tym sektorze szybko ulegały nacjonalizacji<sup>58</sup>. W Holandii znacjonalizowano kolej po 1875 r., kiedy okazało się, że eksperyment z mieszaną własnością państwową i prywatną skutkuje niepełną siatką połączeń (Veenendaal, 2001). We Włoszech, po zjednoczeniu (1861 r.), udzielono koncesji pięciu podmiotom prywatnym świadczącym usługi kolejowe (Tajani, 1908). Ale w 1905 r. dokonano ich nacjonalizacji. Przyczyną tego były m.in.: bardzo skomplikowane kontrakty na świadczenie usług kolejowych podpisywane pomiędzy państwem i właścicielami kolei, które generowały wiele nierozwiązywalnych konfliktów, domaganie się przez społeczeństwo obniżenia cen usług, konflikty z pracownikami o wynagrodzenia, poparcie nacjonalizacji przez partie liberalne i socjalistyczne, wreszcie oczekiwania społeczne. W państwach niemieckich (monarchiach),

---

<sup>58</sup> Jak wskazuje Ferguson (2016, t. 1), ważną rolę w rozwoju europejskiej sieci kolejowej odgrywali Rothschildowie, którzy zaangażowali się w sprzedaż akcji przedsiębiorstw kolejowych (będących własnością państwową lub prywatną), sami też będąc ich współwłaścicielami. Interesujące, że angielska część rodziny Rothschildów nie zaangażowała się w finansowanie rozwoju kolei w Wielkiej Brytanii.

badania empirycznych. Publikowane wskaźniki prezentują najczęściej „zdjęcie” skali własności państwowej w gospodarce narodowej na dany rok, w danym kraju, ewentualnie – pozycję kraju w rankingu międzynarodowym. Trudno jest porównywać badania ze względu na przyjmowane różne definicje przedsiębiorstwa państwowego (udział państwa na poziomie: minimum 10% albo powyżej 25,01% przy innych warunkach spełnionych, albo powyżej 50,01%), różne zakresy krajów i okresów, a także różne grupy zakresów analizowanych przedsiębiorstw (duże, giełdowe, finansowe i niefinansowe). Nie sposób więc pogodzić ze sobą stosowanych metodyk w różnych opracowaniach. Ponadto aby analizować efektywność przedsiębiorstw państwowych, prowadzić analizy porównawcze, badać ich wpływ na gospodarkę, potrzebne są dane jednostkowe o jak największej grupie przedsiębiorstw i najdłuższym okresie. Jedyne źródło danych to te oferowane przez komercyjne bazy danych, jak Orbis (bardzo kosztowne) albo analiza sprawozdań zgłaszanych przez spółki prawa handlowego do państwowych rejestrów (w Polsce jest to Krajowy Rejestr Sądowy), ale mogą być problemy z porównaniami międzynarodowymi. Ponadto należy mieć na uwadze zachodzące zmiany w strukturze własnościowej przedsiębiorstw, bo to ma też wpływ na skalę własności państwowej.

### 2.3.2. Skala własności państwowej w krajach europejskich po 2000 roku

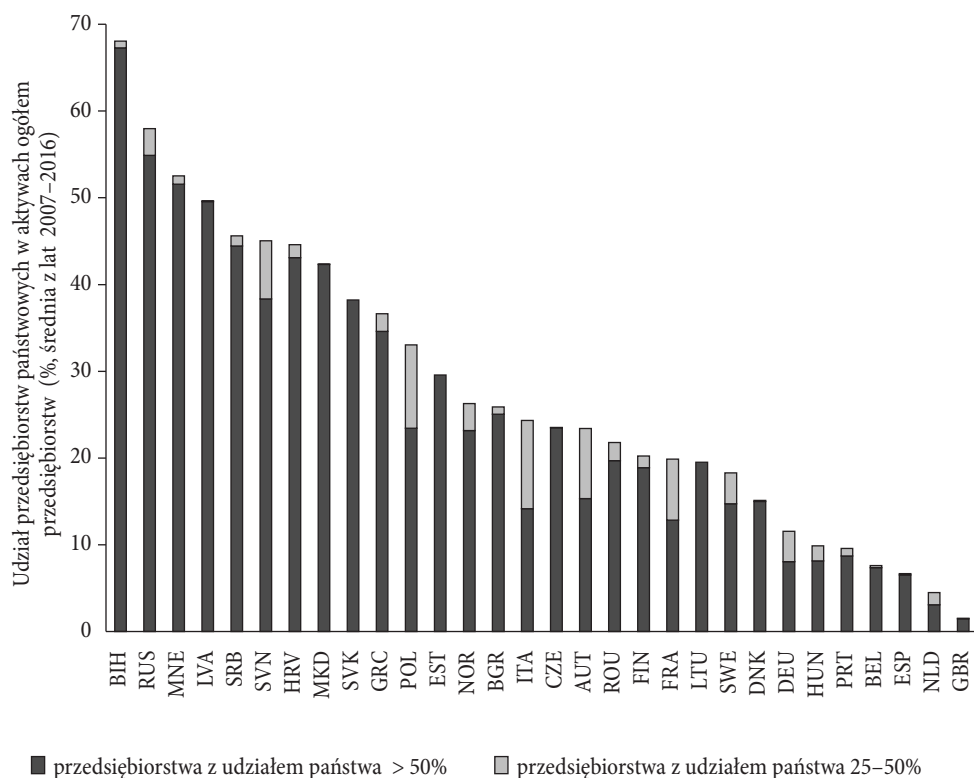
W tej części zostaną zaprezentowane oryginalne mierniki udziału własności państwowej w krajach Europy oszacowane na podstawie danych jednostkowych o przedsiębiorstwach państwowych i filiach zagranicznych takich przedsiębiorstw. Określona zostanie skala własności państwowej w kraju, jak i skala internacjonalizacji przedsiębiorstw państwowych poprzez dokonywane przez nie zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

Pierwszy wskaźnik dotyczy udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarce. Został on oszacowany na podstawie danych jednostkowych dla 30 krajów Europy (w tym 16 postsocjalistycznych), dla okresu 2007–2016, pozyskanych z bazy Amadeus<sup>76</sup>. Wskaźnik uwzględnia tylko niefinansowe, duże przedsiębiorstwa<sup>77</sup>. Przedsiębiorstwo państwowe jest rozumiane jako takie, które prowadzi działalność komercyjną i państwo ma w nim udział w wysokości minimum 25,01%, przy rozproszonych pozostałych udziałach.

<sup>76</sup> Omówienie na podstawie: (Szarzec, Dombi i Matuszak, 2021). Dokładna metodyka szacowania wskaźników (w tym uwzględnienie zmian w strukturze własnościowej przedsiębiorstw w czasie, strategia uzupełniania braków w danych) została przedstawiona w tym artykule.

<sup>77</sup> Definicja za Eurostat, według której przedsiębiorstwo duże to takie, w którym zatrudnienie jest większe lub równe 250, suma bilansowa jest większa lub równa 43 milionów euro, obroty (przychód operacyjny) są większe lub równe 50 milionów euro.

Na rysunku 2 przedstawiono przeciętny udział dużych niefinansowych przedsiębiorstw państwowych w latach 2007–2016 mierzony udziałem aktywów ogółem dużych przedsiębiorstw państwowych w przedsiębiorstwach ogółem w poszczególnych krajach. Największy udział był w Rosji i krajach bałkańskich niebędących członkami UE. Kolejne miejsca zajmują kraje bałkańskie należące do UE, kraje bałtyckie i z Europy Środkowej (poza Węgrami). Wśród krajów, które nie przeszły transformacji, największy udział mają: Grecja, Norwegia, Włochy i Austria. Najniższy udział przedsiębiorstw państwowych jest w Wielkiej Brytanii i Holandii. Warto podkreślić, że uwzględnienie w analizie przedsiębiorstw, w których państwo ma udział w granicach 25,01–50%, jest ważne, bo pokazuje rzeczywisty udział własności państwowej. Jeśli te przedsiębiorstwa byłyby uznane za prywatne, to w przypadku Polski i Włoch udział przedsiębiorstw państwowych spadłby znacząco.



**Rysunek 2. Skala własności państwowej – udział aktywów dużych niefinansowych przedsiębiorstw państwowych w aktywach ogółem**

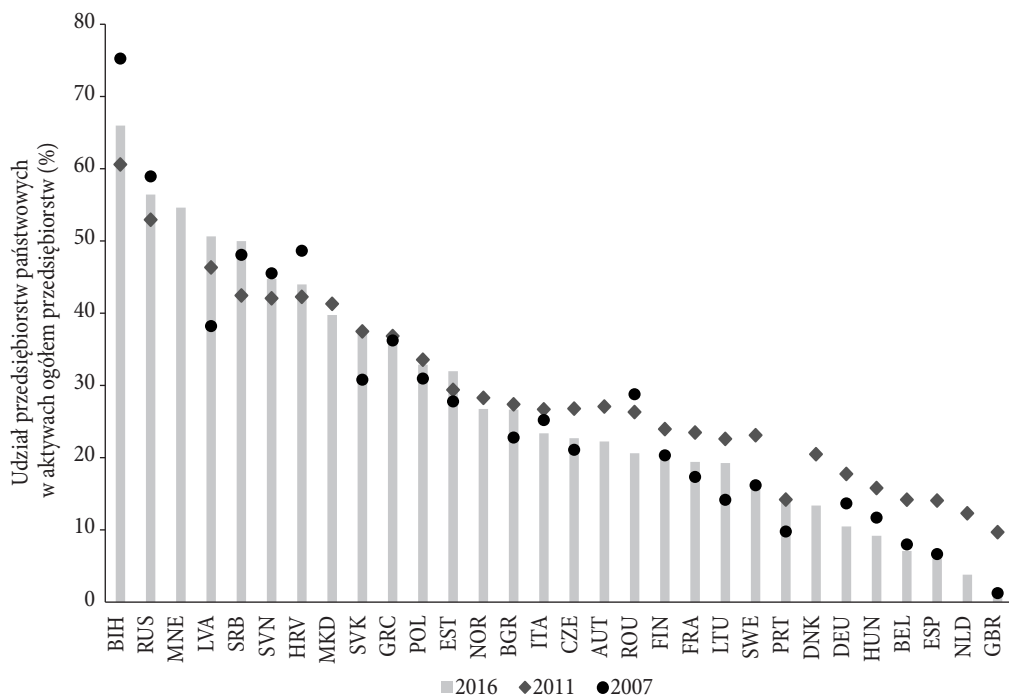
Źródło: dane z Amadeus, metodyka szacowania (Szarzec, Dombi i Matuszak, 2021).

Z powyższych danych wynika, że w krajach postsocjalistycznych przedsiębiorstwa państwowe ciągle mają znacząco większy udział w gospodarce niż w pozostałych. Co istotne, wielkie prywatyzacje zostały już w nich zakończone, można więc przewidywać, że te udziały nie zmienią się znacząco. Jest to raczej trwały obraz. W przypadku krajów zachodnich udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce odzwierciedla różne podejścia do interwencji państwa w gospodarce i pożądaną rolę przedsiębiorstw państwowych. Jak już wcześniej wspomniano (rozdział 2.1), udziały te zostały ukształtowane przez historyczne, polityczne i kulturowe dziedzictwo, takie jak: wolnorynkowe podejście w Wielkiej Brytanii (w okresie do II wojny światowej i od początku rządów Margaret Thatcher) i Holandii, społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech, decyzje rządu Austrii po II wojnie światowej o nacjonalizacji przedsiębiorstw współpracujących z nazistami, dyryżym we Francji i państwo dobrobytu w Szwecji (Toninelli, 2000; Czech, 2013, 2019). Te dane wskazują na znaczenie *path-dependence* w przypadku własności państwowej.

Biorąc pod uwagę zmiany w udziale niefinansowych przedsiębiorstw państwowych w okresie 2007–2016, można zauważyć, że w większości analizowanych krajów pozostaje on na zbliżonym poziomie (por. rysunek 3). Jest tak pomimo kryzysu finansowego okresu 2007–2009, ale ten dotknął głównie przedsiębiorstwa z sektora finansów. Występuje tylko kilka wyjątków. Udział państwa zmalał znacząco w przypadku Bośni i Hercegowiny, Chorwacji i Rumunii, co było związane z procesami prywatyzacji. Udziały wzrosły w Słowacji, Litwie, Łotwie i Portugalii.

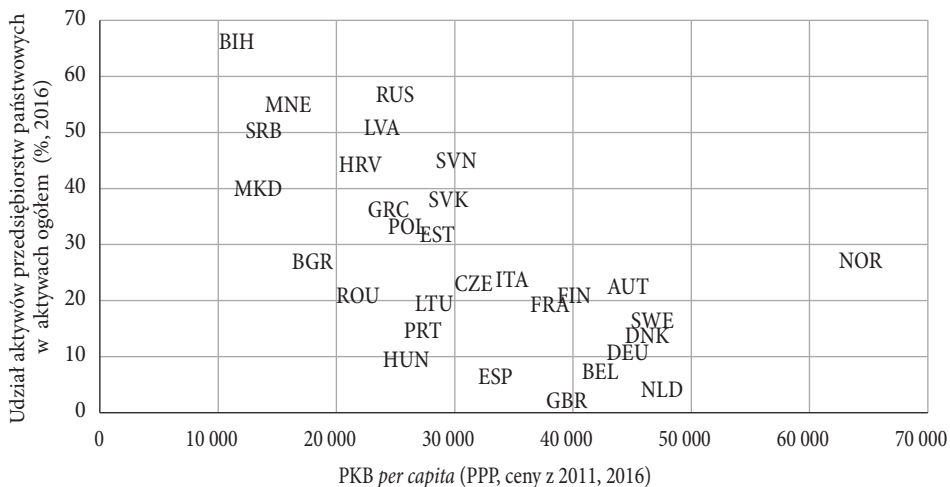
Na rysunku 4 przedstawiono relację między udziałem aktywów ogółem przedsiębiorstw państwowych i poziomem PKB *per capita* dla 2016 r. Wynika z niej, że wraz ze wzrostem PKB *per capita* udział tych przedsiębiorstw maleje. Poziom PKB *per capita* i skali przedsiębiorstw państwowych pokazuje na współwystępowanie zależności między tymi zmiennymi. Korelacja między tymi dwoma wskaźnikami wynosi 0,59 dla 2016 r. Krajem odstającym od tej zależności jest Norwegia, będąca krajem wysoko rozwiniętym, z dużym udziałem przedsiębiorstw państwowych.

Zaangażowanie właścicielskie państwa może być także rozpatrywane w kontekście internacjonalizacji przedsiębiorstw państwowych poprzez zagraniczne inwestycje bezpośrednie i zakładane przez nie filie zagraniczne. Filie zagraniczne będące własnością przedsiębiorstw państwowych są to zarejestrowane w kraju goszczącym przedsiębiorstwa, których kontrolującym właścicielem jest przedsiębiorstwo państwowe z innego kraju (kraj pochodzenia). Kontrola filii jest zdefiniowana jako: przedsiębiorstwo państwowe posiada w niej udziały na poziomie minimum 50,01% lub na poziomie 25,01–50,00%, pod warunkiem pozostałych udziałów rozproszonych. W takiej sytuacji to państwo decyduje o zarządzaniu i kierunkach rozwoju danej filii zagranicznej.



**Rysunek 3. Zmiany w skali własności państwowej – udział przedsiębiorstw państwowych (powyżej 25,01%) w aktywach ogółem**

Źródło: jak dla rysunku 2.



**Rysunek 4. Skala własności państwowej i poziom PKB per capita (PPP) w 2016 roku**

Źródło: dane z: (Szarzec, Dombi i Matuszak, 2021; World Bank Datasets, 2022).

Stosując tę definicję, ustalono liczbę niefinansowych filii zagranicznych działających w krajach UE z perspektywy kraju goszczącego i kraju pochodzenia kapitału<sup>78</sup>. Źródłem danych była baza Amadeus. W 2017 r. w krajach UE było 713 953 przedsiębiorstw zarejestrowanych jako filie zagraniczne, z czego 7407 było własnością zagranicznych przedsiębiorstw państwowych. W tej grupie 4061 należało do krajów UE, a 3346 do krajów spoza UE.

W 2017 r. z perspektywy kraju goszczącego najwięcej filii, będących własnością przedsiębiorstw państwowych z innych krajów UE, zostało ulokowanych w krajach UE-15, tj. Wielkiej Brytanii<sup>79</sup> (946, tj. 23,3% całkowitej liczby ulokowanych filii przez korporacje państwowe), Niemiec (562; 13,8%), Holandii (356; 8,8%). Francja zajęła 11. miejsce, z 99 filiami. Filie te działają głównie w sektorach transportu i magazynowania (10 krajów) oraz w sektorze dostaw energii elektrycznej i gazu (9). Największymi – ze względu na liczbę posiadanych filii – inwestorami w krajach UE są: EDF Energy UK Limited (Francja), SUEZ UK Group Holdings Ltd (Francja), ENI Investment PLC (Włochy), AIB Holdings UK Limited (Irlandia), Transdev UK (Francja).

Spośród filii działających w UE, które są własnością przedsiębiorstw państwowych z krajów spoza UE (3346), większość pochodziła z: Chin (918), Zjednoczonych Emiratów Arabskich (529), Norwegii (448) i Rosji (304). W 2017 r. były one głównie zlokalizowane w Wielkiej Brytanii, Holandii i Niemczech. Chiny miały swoje filie w 25 z 28 krajów (poza Bułgarią, Litwą i Maltą), a najwięcej w Wielkiej Brytanii (188), Niemczech (125) i Irlandii (115).

Z perspektywy kraju pochodzenia filii zagranicznej z UE zdecydowana większość była własnością jednego kraju (4043), 18 jest własnością po równo dwóch krajów – Francji i Włoch. Aż 2274 filii z liczby 4061 ogółem jest większością (powyżej 50,01%) własnością przedsiębiorstw państwowych. Z porównania liczby przedsiębiorstw państwowych w krajach UE z liczbą filii zagranicznych wynika, że średnio co trzecie przedsiębiorstwo państwowe ma filię zagraniczną ulokowaną w innym kraju UE. Zdecydowana większość tych filii pochodzi ze starych krajów UE (91,8%). Pod względem liczby takich filii największym inwestorem jest państwo francuskie. Jego przedsiębiorstwa są właścicielami 1731 filii zagranicznych, które mają udział w wysokości 42% wszystkich filii korporacji państwowych należących do krajów UE. Drugie miejsce zajmują Niemcy (411 filii), a trzecie Włochy (281). Te wysokie pozycje mogą być wyjaśnione poprzez wielkość gospodarek narodowych i politykę właścicielską państwa, co determinuje liczbę i skalę działalności przedsiębiorstw państwowych oraz możliwość użycia ich w celu promowania narodowych interesów. W 2017 r. Francja posiadała 3344 przedsiębiorstw państwowych, Niemcy – 1183 i Włochy – 1242.

<sup>78</sup> Prezentacja wyników na podstawie: (Szarzec, Nowara i Tottleben, 2021). Dokładny opis metody klasyfikacji i szacowania udziałów również w tej publikacji.

<sup>79</sup> Wielka Brytania przestała być członkiem UE 31 stycznia 2020 r.

- narzucanie audytora związanego z akcjonariuszem większościowym;
- odmowa dostępu do informacji finansowych.

Transakcje drugiego rodzaju polegają na rozwałnianiu udziałów (ang. *dilution of miniroties*), czyli na zwiększaniu udziału akcjonariusza dominującego w spółce przy marginalizacji pozostałych poprzez fikcyjne emisje i nabywanie akcji, emisje zamknięte. Te wszystkie działania mają negatywne skutki nie tylko dla efektywności przedsiębiorstwa i zysków jego udziałowców, ale też całej gospodarki i społeczeństwa. Zyskały one już swoje nazwy – „kapitalizm koleśiów” (ang. *crony capitalism*) czy zawłaszczenie gospodarki lub państwa.

Konflikty typu pryncypał – pryncypał w przedsiębiorstwach państwowych są dość częste (Dharwadkar i in., 2000). Właściciel państwowy jest zaangażowany w tunelowanie w nich na dwa sposoby. Pierwszy to realizacja deklarowanych celów niefinansowych przez przedsiębiorstwo, czyli wykorzystywanie go przez państwo do realizacji państwowej strategii gospodarczej, sektorowej, regionalnej. Właściciel państwowy zachowuje się jak strateg i określa cele dla przedsiębiorstwa, kierując się celami państwa. Ten rodzaj działań dominującego udziałowca państwowego w przedsiębiorstwie, Milhaupt i Pargendler (2019) nazwali „polityką kierowania” (ang. *policy channeling*) i wskazali, że może to być istotnym źródłem konfliktu pomiędzy udziałowcami. W tym przypadku ważne jest dokonanie priorytetyzacji wyznaczonych celów działania przedsiębiorstwa i zakomunikowanie ich pozostałym udziałowcom. Jeśli państwo tego nie robi, czyli nie określa precyzyjnie, jakie cele niefinansowe stawia przedsiębiorstwu państwowemu albo *ad hoc* je poszerza, to pojawia się kolejne pole konfliktu (Pedersen i Thomsen, 2003). Dlatego też wszystkie cele przedsiębiorstwa państwowego powinny być jasno sformułowane, by móc ocenić ich realizację i efektywność przedsiębiorstw. Ponadto raporty z działalności takich przedsiębiorstw powinny być powszechnie dostępne, by każdy obywatel – a więc współwłaściciel majątku państwowego – mógł ocenić ich efektywność i jakość nadzoru właścicielskiego państwa. Precyzyjne określanie celów finansowych i niefinansowych nie jest jednak regułą, jest to jedynie *best practise*. Najczęściej rządy krajów uzasadniają funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych ich celem strategicznym, bez dokładnego określenia, co – poza zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego – dokładnie to znaczy. Cele są często formułowane *ad hoc* na forum publicznym przez premiera, właściwego ministra lub są ukryte – i wówczas są one rekonstruowane *post factum*, na podstawie działań tych przedsiębiorstw. Cele mogą być związane z bieżącą sytuacją polityczną, gospodarczą i społeczną, realizacją zadań zleconych bezpośrednio przez rządzących polityków<sup>108</sup>. Precyzyjnie sformułowane cele

<sup>108</sup> Przykłady takich działań: nakaz zakupu środków higienicznych w celu walki z pandemią COVID-19 przez PKN Orlen, o czym informował premier rządu polskiego w 2020 r.; w czasie kry-

dla przedsiębiorstwa państwowego przez kontrolującego udziałowca, jakim jest państwo, stanowią ważną informację dla pozostałych udziałowców. Brak takiej transparentności może rodzić wiele konfliktów między udziałowcami. Ponadto te cele niefinansowe powinny być powiązane z odpowiednio wyznaczonym celem finansowym, bo będą realizowane z wygenerowanych zysków.

Drugi rodzaj tunelowania to zawłaszczenie przedsiębiorstw państwowych przez polityków. Tu cele rzeczywiste polityków są różne od deklarowanych i na wszelkie możliwe sposoby wykorzystują oni przedsiębiorstwa państwowe i pozyskują renty. Są to cele sprzeczne z celem udziałowców mniejszościowych, którzy dążą do zysków. Poprzez takie działania polityków zmniejsza się rentowność przedsiębiorstwa.

Należy podkreślić, że występowanie w spółce kontrolującego udziałowca jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do tego, by był on zaangażowany w tunelowanie. To wszystko zależy od polityki ochrony właścicieli mniejszościowych w danym kraju, rodzaju udziałowca dominującego, nadzoru właścicielskiego oraz jakości instytucji państwa i regulacji. Państwo jako dominujący udziałowiec ma odpowiednie warunki i możliwości do wywłaszczania udziałowców mniejszościowych. Dotyczy to w szczególności krajów z rynkami wschodzącymi i postsocjalistycznymi, w których funkcjonuje wiele przedsiębiorstw sprywatyzowanych, ale z udziałem dominującym państwa. Z badań przeprowadzonych dla Chin (trzeba jednak mieć na uwadze, że jest to inny model gospodarki i powiązań polityczno-gospodarczych) wynika, że własność państwowa jest pozytywnie skorelowana z występowaniem różnego rodzaju tunelowania (Shan, 2013; Huyghebaert i Wang, 2012). Jednak z badań Solarino i Boyd (2020) wynika, że nie jest to tak jednoznaczne. Stosując metaanalizę, określili, którzy wyróżnieni dominujący udziałowcy, tj. państwo, grupy biznesowe czy rodzina, są najbardziej zaangażowani w działania związane z wywłaszczaniem mniejszościowych udziałowców. Okazało się, że – w porównaniu do pozostałych dwóch grup udziałowców – państwo nie angażuje się automatycznie i tak intensywnie w takie działania. Bardziej skłonne do tunelowania są rodziny i grupy biznesowe. Autorzy wyjaśniają, że tunelowanie w przedsiębiorstwach państwowych może być utrudnione przez to, że podlegają one twardemu ograniczeniu budżetowemu, pozostają w centrum uwagi opinii publicznej, a także mogą w nich występować napięcia związane z ambicjami polityków. Należy do tego jeszcze dodać, że tunelowaniu sprzyja niska praworządność i wysoka korupcja w kraju.

Kiedy pojawia się konflikt pomiędzy państwem udziałowcem a mniejszościowymi udziałowcami w zakresie celów przedsiębiorstwa, to menedżerowie przedsiębiorstwa państwowego będą raczej podejmować decyzje na korzyść

---

zysu finansowego w 2008 r. rząd włoski potrzebował funduszy na sfinansowanie programu opieki społecznej i w tym celu kontrolowane przez niego przedsiębiorstwo ENI przekazało 200 mln euro do ENI Foundation, z czego sfinansowano ten program.



interesów dominującego udziałowca, kosztem mniejszościowych. Ich kariery i wynagrodzenia zależą w dużym stopniu od tego, czy skutecznie zrealizują cele stawiane im przez rząd i polityków (Lin i Milhaupt, 2013). Wielu z nich pozostaje politykami lub urzędnikami powiązanymi z rządzącą partią polityczną (Lin i Milhaupt, 2013; Fan, Wong i Zhang, 2007). W tego rodzaju konflikcie przewagę ma dominujący właściciel państwowy. Warto jednak podkreślić, że udziałowiec mniejszościowy z jednej strony musi się liczyć z niższą efektywnością finansową przedsiębiorstwa państwowego, ale z drugiej odnosi korzyści z tego, że przedsiębiorstwo ma polityczne powiązania oraz jego upadłość jest raczej nie-  
możliwa. Państwo – jako regulator i właściciel – do końca będzie chronić swoje przedsiębiorstwo, używając do tego całego arsenału środków. Przedsiębiorstwa państwowe są za duże, zbyt znaczące dla gospodarki, ale i polityków, by upaść.

Konflikty interesów między udziałowcami w przedsiębiorstwach wynikają albo z braku formalnej instytucjonalnej ochrony w ogóle, albo korupcji, albo nieprzestrzegania prawa. Prawo powinno skutecznie chronić i wzmacniać interesy udziałowców mniejszościowych przed większościami, bo jest to ważne z punktu widzenia jakości zarządzania i efektywności samego przedsiębiorstwa, ale i wzrostu gospodarczego i rozwoju rynków finansowych (La Porta i in., 2002). Co istotne, takie wzmocnienie pozycji udziałowców mniejszościowych jest możliwe jedynie w warunkach przejrzystości informacyjnej spółek (Postrach, 2004; Szewc-Rogalska, 2006). Niestety, wiele przypadków tunelowania trudno udowodnić albo nie są sprzeczne z prawem, a „jedynie” są nieetyczne. W przypadku przedsiębiorstwa państwowego właściciel państwowy powinien działać wzorcowo, stosować najlepsze praktyki<sup>109</sup>, by rozpowszechnić dobre wzorce. W szczególności powinien prowadzić skuteczną politykę informacyjną i komunikacyjną na temat stawianych celów niefinansowych przedsiębiorstwu państwowemu i oceną ich realizacji (rozwiązania przyjęte m.in. w Finlandii, Litwie, Norwegii). Odbiorcą tych polityk są nie tylko pozostali udziałowcy mniejszościowi i kadra zarządzająca, ale i ostateczny pryncypał przedsiębiorstwa państwowego, czyli obywatele.

### 4.3. Zawłaszczenie przedsiębiorstw państwowych przez polityków

Potencjalne korzyści, które czerpią przedsiębiorstwa państwowe z bliskich kontaktów ze swoim jednoczesnym właścicielem i regulatorem oraz reprezentowanymi przez niego urzędnikami państwowymi i politykami, mogą być niwelowane poprzez pogoń za rentą przez tych ostatnich. Pojawia się tu kolejny

<sup>109</sup> Rekomendacje dotyczące przedsiębiorstw państwowych wydawane przez UE, OECD, IMF i inne organizacje międzynarodowe są bardzo liczne (np. Musacchio, Pineda i Ayerbe, 2019).

konflikt interesów, który wpływa negatywnie na efektywność gospodarowania przedsiębiorstw państwowych. Jest to konflikt pomiędzy rzeczywistymi celami stawianymi im przez właściciela państwowego i przez właścicieli prywatnych. Politycy i urzędnicy są zainteresowani nie tylko realizacją przez przedsiębiorstwa państwowe deklarowanych celów finansowych i niefinansowych, ale także uzyskaniem korzyści dla siebie i swoich partii politycznych. Z kolei właściciele prywatni są zainteresowani „tylko” odpowiednią rentownością przedsiębiorstwa. Jeśli przedsiębiorstwo jest w 100% własnością państwa, to jest to konflikt pomiędzy celem deklarowanym przez państwo jako właściciela a celem rzeczywistym jego agenta – urzędnika państwowego.

Pogoń za rentą to jedna z ułomności rządu, na którą – obok wzrostu biurokracji, korupcji – zwrócili uwagę ekonomiści z teorii wyboru publicznego. Przy analizie funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych szczególnie zasadne jest przyjęcie tego punktu widzenia. Umożliwia to wyjaśnienie mechanizmu podejmowania decyzji przez agentów politycznych, czyli jakie interesy nimi kierują oraz jakie uzyskują korzyści. Politycy i wyznaczeni przez nich przedstawiciele władzy wykonawczej wykorzystują swoją pozycję do uzyskania dodatkowych korzyści, których nie mieliby, gdyby nie piastowane stanowiska w rządzie i innych organach władzy, nawet jeśli są wybierani w wyborach demokratycznych. Stanowią oni grupę interesu, która jest zainteresowana kreowaniem i przejmowaniem rent, w tym w przedsiębiorstwach państwowych.

Istnieją dwa główne sposoby pogoni za rentą przez polityków. Po pierwsze, gdy wpływają na warunki rynkowe za pomocą regulacji, tworząc w ten sposób renty ekonomiczne w celu zaspokojenia swoich interesów lub „zaprzyjaźnionych” podmiotów. Politycy czerpią wówczas korzyści z przyjmowanych łapówek, zatrudniania krewnych w przedsiębiorstwach, pozyskiwania dotacji dla swoich partii czy wspieranych organizacji pozarządowych. Po drugie, w grę rynkową mogą się angażować sami politycy. W tym przypadku mamy do czynienia z trzema sytuacjami. Po pierwsze, jeśli polityk jest właścicielem przedsiębiorstwa, to może zaproponować uchwalenie takich przepisów, które byłyby korzystne dla sektora, w którym działa jego przedsiębiorstwo, lub może wykorzystać informacje, do których ma dostęp przed konkurentami<sup>110</sup>. Po drugie, gdy następuje zmiana w organach ustawodawczych i wykonawczych państwa, to osoby wcześniej w nich pracujące przechodzą do pracy w przedsiębiorstwach prywatnych<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Hillman, Zardkoohi i Bierman (1999) jako pierwsi zbadali, jak spółki, których prezesi czy dyrektorzy zostają zatrudnieni lub wybrani na stanowiska w administracji rządowej, odnotowują anormalne zyski rynkowe w momencie mianowania lub wyboru. Okazuje się, że takie powiązanie z rządem wpływa pozytywnie na wartość spółki. Oznacza to, że korzyści dla przedsiębiorstwa mogą pochodzić z przyjętej odpowiedniej strategii politycznej.

<sup>111</sup> Na przykład niemiecki kanclerz Gerhard Schroeder, po skończeniu urzędowania, w czasie którego wydał zgodę na budowę gazociągu Nord Stream, przeszedł do władz spółki zarządzającej Nord Stream.

Po trzecie, politycy mogą uzyskiwać różnego rodzaju renty ekonomiczne od przedsiębiorstw państwowych.

Głównymi mechanizmami zawłaszczenia państwa przez polityków są patronat partyjny (ang. *party patronage*) i klientelizm (ang. *clientelism*) (Biezen i Kopecký, 2007, 2014). Pierwszy jest związany z oferowaniem stanowisk w urzędach publicznych, przedsiębiorstwach państwowych, w zamian za polityczną lojalność i wsparcie (Kopecký, Mair i Spirova, 2012). Z kolei klientelizm to zjawisko polegające na tym, że politycy udostępniają różnego rodzaju środki publiczne – np. dotacje państwowe, kontrakty, regulacje – krewnym, przyjaciółom i sojusznikom politycznym (Kopecký, Scherlis i Spirova, 2008). Oba mechanizmy zawłaszczenia w dużym stopniu występują w przedsiębiorstwach państwowych<sup>112</sup>.

Przedsiębiorstwa państwowe są przedmiotem wielkiego zainteresowania polityków i ich przedstawicieli w administracji państwowej. Ci, reprezentując państwo jako właściciela, kontrolują te przedsiębiorstwa i mają wpływ na decyzje przez nich podejmowane, a tym samym na ich funkcjonowanie i efektywność. Chcą oni osiągnąć korzyści dla siebie i swoich partii, co może negatywnie wpłynąć na efektywność przedsiębiorstw, ich zarządzanie i ład korporacyjny. W szczególności zjawisko zawłaszczenia przedsiębiorstw państwowych jest charakterystyczne dla krajów postsocjalistycznych. Powodów tego jest kilka. Po pierwsze, kraje te, ze względu na swoją początkową słabość instytucji państwa, proces zmiany ram prawnych i instytucjonalnych oraz silne powiązania między polityką a biznesem, były narażone na szukanie rent przez polityków (Havrylyshyn, 2006; Jackowicz, Kozłowski i Mielczarz, 2014). Po drugie, skala sektora przedsiębiorstw państwowych w postsocjalistycznych krajach członkowskich UE wydaje się dość stabilna i jest efektem celowej polityki gospodarczej i własnościowej (Szarzec i Nowara, 2017; Matuszak i Szarzec, 2020). Po trzecie, zaobserwowano wiele przypadków, w których politycy dążą do osiągnięcia korzyści dla siebie i dla własnej partii, naruszając zasady ładu korporacyjnego (Wedel, 2003; Schoenman 2005; Kałdoński i Mizerka, 2011; Kowalewski i Rybiński, 2011; Byrka-Kita, Czerwiński, Preś-Perepeczo i Wiśniewski, 2018; Totleben, Szarzec i Kardziejonek, 2019). Zawłaszczenie przedsiębiorstw państwowych wydaje się doświadczeniem wspólnym dla krajów wszędzie tam, gdzie przedsiębiorstwa państwowe są trwałym elementem gospodarki, występuje niska jakość instytucji państwa, a więc w szczególności krajów postsocjalistycznych oraz Chin.

---

<sup>112</sup> Jednym z pierwszych artykułów (nieempirycznym), w którym pojawiła się prezentacja problemu zawłaszczenia przedsiębiorstw państwowych przez polityków, był opublikowany przez Vernon (1984) *Linking managers with ministers: dilemmas of the state-owned enterprise*. Dotyczył on przedsiębiorstw państwowych w krajach kapitalistycznych. Autor użył słowa *capture* w pierwszym zdaniu abstraktu tego artykułu.

Na podstawie literatury można zidentyfikować dwa kanały zawłaszczenia przedsiębiorstw państwowych przez polityków i uzyskiwania przez nich partykularnych korzyści. Pierwszy z nich jest związany z wpływaniem polityków na zatrudnienie (wielkość i polityka kadrowa) w przedsiębiorstwach państwowych. Przykłady takich działań to:

- oferowanie pracy w przedsiębiorstwach państwowych osobom związanym z rządzącą partią polityczną lub ich rodzinom (Kopecký i Spirova, 2011; Xiongyuan i Shan, 2013; Trantidis i Tsagkroni, 2017);
- oferowanie stanowisk w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw państwowych osobom z powiązaniem politycznym (Godinho i in., 2018);
- wymiana członków zarządów i rad nadzorczych przedsiębiorstw państwowych przed wyborami w celu otrzymania przez nich wysokich odpraw;
- wymiana składów zarządów i rad nadzorczych po wygraniu wyborów parlamentarnych przez nową partię rządzącą;
- zatrudnianie osób związanych z rządzącą partią polityczną lub ich rodzin w przedsiębiorstwach prywatnych, które regularnie świadczą usługi przedsiębiorstwom państwowym (np. w zakresie doradztwa i marketingu) (Szanyi, 2016);
- przerost zatrudnienia w celu ograniczenia bezrobocia oraz utrzymania pokoju społecznego i wsparcia politycznego (Lin i Tan, 1999; Xiongyuan i Shan, 2013).

Drugi kanał zawłaszczenia przedsiębiorstw państwowych jest związany z wpływem polityków na alokację środków finansowych i innych zasobów w przedsiębiorstwach państwowych oraz na ich współpracę z innymi organizacjami. Przykłady takich działań to:

- finansowanie partii politycznych lub kampanii wyborczych (Volintiru, 2015; Volintiru i in., 2017);
- wykupywanie ogłoszeń przez przedsiębiorstwa państwowe w „zaprzyjaźnionych” z politykami mediach;
- wzrost wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych po wygranych wyborach parlamentarnych bez wzrostu produktywności;
- finansowanie przez przedsiębiorstwa państwowe (bezpośrednio lub za pośrednictwem fundacji przez nie powołanych) różnych wydarzeń społecznych i kulturalnych oraz oferowanie „zaprzyjaźnionym” politykom „czerwonego dywanu” (Szanyi, 2016);
- wpływanie na wybór organizacji pozarządowych współpracujących z przedsiębiorstwami państwowymi;
- udzielanie kredytów przez banki państwowe przedsiębiorstwom będącym własnością lub zarządzanych przez politycznych zwolenników rządu lub partii (Sapienza, 2004; Carvalho, 2014);