

WSTĘP

W XVII w. Locke (1992, s. 222) określił prawa człowieka do „swego życia, wolności i majątku” jako obiektywne i niezbywalne prawo natury. Współczesny świat ufundowany jest na najwyższej wartości, jaką jest dla człowieka wolność, która umożliwia mu decydowanie o jego życiu, w tym posiadanej własności. Oprócz tego niemniej ważna jest sprawiedliwość, jako cecha człowieka, ale i państwa stworzonego przez ludzi. Przy czym wymiarowi sprawiedliwości musi towarzyszyć równość wszystkich wobec prawa, a nie uprzywilejowanie ze względu na pozycję społeczną i status majątkowy. Takie są główne cechy idealnego państwa prawa. Tyle że funkcje państwa są pełnione przez polityków i aparat urzędniczy, a tym może być daleko do ideału bezstronności, najwyższych kompetencji i dbania o interes publiczny. Jeśli do tego państwo występuje jednocześnie w roli regulatora i właściciela przedsiębiorstw, to stanowi to wielką pokusę dla polityków wykorzystania tej sytuacji zarówno w interesie publicznym (trudnym do zdefiniowania), jak i ich prywatnym.

Państwo może ingerować w rynek poprzez regulacje, które określają zasady dostępu do niego inwestorom i funkcjonowanie podmiotów gospodarujących, albo poprzez przedsiębiorstwa, których jest właścicielem lub współwłaścicielem i którym stawia określone cele finansowe i niefinansowe. Przedsiębiorstwa państwowe realizują wówczas politykę publiczną państwa skierowaną na realizację interesu publicznego i narodowego. Jak prześledzimy historię rozwoju tych przedsiębiorstw od początku formowania się kapitalizmu jako systemu gospodarczego, to można zauważyć, że w poszczególnych krajach decyzje rządzących o wyborze – regulacja czy własność państwowa – podlegały zmianom w czasie. Zależne były od wielu czynników, takich jak: sytuacja polityczna w danym kraju i na świecie, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz dziedzictwo historyczne danego kraju w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, w tym skali ich udziału w gospodarce. Uzasadnień zakładania oraz trwałości przedsiębiorstw państwowych było i jest wiele, o charakterze ekonomicznym, politycznym i społecznym.

W latach 1980 i 1990 zachodziły procesy deregulacji gospodarki i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w krajach rozwiniętych, a potem w krajach transformujących się, podyktowane przede wszystkim argumentem o wyższej

efektywności finansowej przedsiębiorstw prywatnych nad państwowymi. Wpłynęło to na istotne zmniejszenie domeny państwowej w krajach rozwiniętych i zasadniczą przebudowę własnościową gospodarek krajów postsocjalistycznych. Wydawało się wówczas, że dyskusja o przedsiębiorstwach państwowych i ich funkcjonowaniu w krajach kapitalistycznych jest już definitywnie zakończona. Jednak temat przedsiębiorstw państwowych powrócił i w pierwszej dekadzie XXI wieku zaczęły być stawiane nowe pytania o rolę państwa jako właściciela przedsiębiorstw. Obserwowane wówczas były kolejne zmiany w sektorze państwowym, które można scharakteryzować następująco. Po pierwsze, przedsiębiorstwa państwowe zmieniły swój charakter: ze zorientowanych głównie na rynek krajowy i o umiarkowanej efektywności na działające na rynkach międzynarodowych, o wysokiej i rosnącej efektywności. Konkurują one z prywatnymi podmiotami o zasoby i konsumentów tak na krajowym, jak i zagranicznych rynkach. Stają się też znaczącymi państwowymi inwestorami zagranicznymi. Do grona wielkich korporacji transnarodowych będących własnością państwa z krajów wysoko rozwiniętych, takich jak Francja czy Włochy, dołączyły przedsiębiorstwa z krajów BRICS¹. Po drugie, przedsiębiorstwa państwowe powstałe na bazie starych socjalistycznych przedsiębiorstw stały się istotną częścią gospodarki i są traktowane jako „koła zamachowe narodowych strategii rozwoju”. Idea „państwa rozwojowego” zyskała więc nowe życie. Wreszcie chińskie i rosyjskie przedsiębiorstwa państwowe zaczęły się pojawiać na międzynarodowych rynkach kapitałowych i prowadzić agresywną politykę przejęć i fuzji, co zaniepokoiło rządy wielu państw. Kierują się one nie tylko celami ekonomicznymi, ale też politycznymi, a te są w istotnym stopniu zależne od założeń polityki zagranicznej ich rządów. Rządy te stosują różne formy protekcjonizmu państwowego tworzące przewagę konkurencyjne przedsiębiorstw państwowych. Te działania w pewnym stopniu ograniczają wolną konkurencję, ale nie naruszają przyjętych zasad liberalizacji przepływów handlowych i finansowych w ramach członkostwa tych krajów w WTO.

Opisując zauważalną, coraz większą rolę przedsiębiorstw państwowych, zaczęto mówić o „nowoczesnym kapitalizmie państwowym” (Bremmer, 2009; *The Economist*, 2012; *The Lure of State Capitalism*, 2012; Nowakowski, 2014). Bremmer (2009) definiuje go jako system, w którym państwo funkcjonuje jako ważny podmiot gospodarczy będący właścicielem (o różnych udziałach) przedsiębiorstw, który używa rynków (krajowego, międzynarodowych) w celu uzyskania korzyści politycznych. Przy czym taki wariant kapitalizmu nie narusza – z założenia – mechanizmów rynkowych w skali krajowej ani międzynarodowej, choć może ograniczać – poprzez wspieranie przez państwo

¹ Grupa BRICS obejmuje: Brazylię, Rosję, Indie, Chiny i RPA.

własnych przedsiębiorstw – wolną konkurencję. Przedsiębiorstwa państwowe stały się ważną częścią gospodarki narodowej i globalnej, co znalazło swoje odzwierciedlenie w licznych badaniach nad nimi. Są im poświęcone regularne raporty organizacji międzynarodowych (np. Bank Światowy, OECD, UE, IMF), w których formułowane są rekomendacje dla zarządzających oraz analizowana jest ich efektywność rozumiana szerzej niż tylko finansowa. Z kolei ekonomiści w prowadzonych badaniach nad przedsiębiorstwami państwowymi koncentrują się na takich zagadnieniach, jak: efektywność i jej uwarunkowania, ład korporacyjny i efektywność modeli zarządzania przez państwo, znaczenie dla rozwoju gospodarczego, strategie umiędzynarodowienia, pogoń za rentą w tych przedsiębiorstwach. W polskiej literaturze najważniejsze prace dotyczące przedsiębiorstw państwowych w Polsce i na świecie zostały opublikowane przez zespół pod kierunkiem Bałtowskiego. Spośród licznych prac warto przywołać publikację *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce* (Bałtowski i Kwiatkowski, 2018). Niniejsza monografia w wielu miejscach odwołuje się do tej książki i innych prac tego zespołu, ale istotnie rozwija ustalenia dotyczące państwa jako właściciela przedsiębiorstw, w tym uzasadnienia wyboru takiego sposobu interwencji w rynek, uwarunkowania efektywności przedsiębiorstw państwowych oraz konflikty interesów, w których stroną jest zawsze państwo. W niniejszej monografii to państwo jako właściciel znajduje się w centrum wszystkich analiz.

Celem głównym pracy jest prezentacja roli państwa jako właściciela przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce kapitalistycznej z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych, gospodarczych i historycznych. Jako cele szczegółowe pracy przyjęto:

- prezentację dyskusji o własności i prawach własności w historii myśli ekonomicznej i roli państwa w zakresie ochrony praw własności w gospodarce kapitalistycznej;
- prezentację znaczenia przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej, ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnień (ekonomicznych, politycznych i społecznych) ich funkcjonowania;
- krytyczny przegląd definicji przedsiębiorstwa państwowego i sposobów określania zakresu własności państwowej w gospodarce oraz charakterystyka tego zakresu w krajach europejskich po 2000 r.;
- określenie uwarunkowań efektywności przedsiębiorstw państwowych, ze wskazaniem na cele ich właścicieli (państwowy i prywatni) i pozostałych interesariuszy, relacje pomiędzy nimi oraz jakość instytucji państwa;
- prezentację zidentyfikowanych konfliktów interesów występujących w przedsiębiorstwach państwowych, w tym mechanizmu powstawania konfliktu,

określenia potencjalnych przewag stron, sposobów ograniczenia tych konfliktów oraz ich wpływu na efektywność finansową tych przedsiębiorstw.

W pracy przyjęta jest teza: stanowiska co do występowania państwa w roli właściciela przedsiębiorstw, za których pomocą prowadzi ono politykę publiczną, są determinowane przez: uwarunkowania polityczne, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i dziedzictwo historyczne. W pracy zostało postawione pytanie badawcze: dlaczego państwo pozostaje właścicielem przedsiębiorstw w gospodarce kapitalistycznej, od czego to zależy i jakie ma to znaczenie dla gospodarki narodowej.

Dla tak postawionego pytania konieczne jest doprecyzowanie dwóch ważnych pojęć „rządzących” tą pracą, są to: państwo i przedsiębiorstwo państwowe. Państwo jest rozumiane w trzech wymiarach i tak też będzie analizowane: (1) jako tworzące „reguły gry”, czyli regulacje, w tym prawa własności; (2) jako właściciel przedsiębiorstw, które traktuje jako instrument polityki publicznej; (3) jako w jego imieniu działający agenci – politycy i urzędnicy państwowi. Te trzy wymiary będą szczególnie istotne przy identyfikacji celów państwa występującego w roli regulatora i właściciela w przedsiębiorstwie państwowym oraz jego agentów. Przedsiębiorstwo państwowe jest rozumiane jako przedsiębiorstwo prowadzące działalność komercyjną (zorientowaną na zysk finansowy), w którym państwo jest jedynym właścicielem lub posiada kontrolujący udział, dający decydujący wpływ na jego działalność.

Praca stanowi rozwinięcie zainteresowań autorki dotyczących roli państwa w gospodarce, zaprezentowanych w książce pt. *Państwo w gospodarce. Studium teoretyczne – od Adama Smitha do współczesności* (2013). Jej celem była rekonstrukcja debaty nad rolą państwa w gospodarce toczącej się w teorii ekonomii od ukazania się *Bogactwa narodów* Smitha w 1776 r. do czasów współczesnych. Niniejsza monografia nawiązuje do tych ustaleń w zakresie roli państwa jako tworzącego sprawne instytucje formalne w gospodarce, w tym prawa własności. Jednak istotnie rozwija ona zagadnienie występowania państwa w roli właściciela przedsiębiorstw w gospodarce kapitalistycznej. Jest to podejście problemowe, w którym uwaga skupia się na wielopłaszczyznowej analizie uzasadnienia funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, ich efektywności oraz znaczenia dla wzrostu gospodarczego. Analiza ta przeprowadzona jest zarówno w aspekcie historycznym, teoretycznym, jak i empirycznym. Kwestia państwa jako właściciela przedsiębiorstw w gospodarce będzie prezentowana z kilku perspektyw teoretycznych: historii gospodarczej, teorii praw własności, teorii wyboru publicznego, teorii interesariuszy (w ujęciu deskryptywnym), współczesnych teorii przedsiębiorstwa. Ponadto przywołane zostaną wyniki licznych badań empirycznych, w tym przeprowadzonych przez autorkę z innymi badaczami.

Ta wielowymiarowość ujęcia problemu państwa jako właściciela przedsiębiorstw stanowi novum w porównaniu do innych prac z tego zakresu.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. Celem rozdziału 1 jest rekonstrukcja głównych wątków w dyskusji w myśli ekonomicznej na temat własności, z uwzględnieniem cech systemu społeczno-gospodarczego, oraz prezentacja umowy społecznej zawartej między państwem a społeczeństwem w zakresie praw własności w gospodarce kapitalistycznej. Omówiono w nim, jak w poszczególnych systemach (niewolnictwo, feudalizm, gospodarka kapitalistyczna, gospodarka socjalistyczna) są chronione prawa własności, jakie występują ograniczenia własności pod względem podmiotowym i przedmiotowym oraz jaka dominuje własność (państwowa vs. prywatna). W tym celu przyjęto klasyfikację instytucji włączających i wyłączających ekonomicznych i politycznych zaproponowaną przez Acemoglu i Robinsona. Kwestie praw własności w danym systemie gospodarczym zaprezentowano z dwóch perspektyw: praktyki życia polityczno-społeczno-gospodarczego i najważniejszych poglądów na własność formułowanych głównie w ówczesnej myśli ekonomicznej. Zaprezentowano dyskusję na temat roli państwa jako chroniącego prawa własności i wpływu praw własności na wzrost gospodarczy. Omówiono także uzasadnienie ekonomiczne dla ograniczeń praw własności przez państwo.

Celem rozdziału 2 jest prezentacja funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej od okresu rewolucji przemysłowej, ze względu na ich uzasadnienie, współczesne sposoby ich definiowania oraz zakres ich udziału w gospodarce narodowej. Wskazano, jak uzasadnienie ekonomiczne, polityczne i społeczne dla własności państwowej zmieniało się wraz z rozwojem gospodarczym krajów i dlatego państwo ingerowało w gospodarkę poprzez takie przedsiębiorstwa, zamiast zdać się na rynek. Przedstawiono także przykłady historycznych i współczesnych przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących w wybranych krajach (głównie Europy), z uwzględnieniem ich celów finansowych i niefinansowych. Następnie dokonano krytycznego przeglądu definicji przedsiębiorstw państwowych ze względu na główne perspektywy (właściciel, forma prawna, kontrola, cel) oraz omówiono wybrane rozwiązania prawne i instytucjonalne stosowane w krajach Europy i Ameryki Północnej. Ponadto, z wykorzystaniem oryginalnych opracowanych wskaźników, scharakteryzowano udział przedsiębiorstw państwowych w gospodarce w krajach Europy.

Celem rozdziału 3 jest określenie uwarunkowań efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, ze wskazaniem na cele ich właścicieli i pozostałych interesariuszy, relacje pomiędzy nimi oraz jakość instytucji państwa. W przypadku przedsiębiorstwa państwowego istotne będzie zdefiniowanie efektywności gospodarowania w kontekście stawianych mu celów finansowego i niefinansowych. Przedstawiono potencjalne zyski i koszty wynikające z funk-

cjonowania przedsiębiorstw państwowych dla gospodarki narodowej. Przy opisie uwarunkowań relacji pomiędzy interesariuszami w przedsiębiorstwie państwowym wskazano potencjalne konflikty interesów, które będą szczegółowo omawiane w kolejnym rozdziale.

Celem rozdziału 4 jest prezentacja konfliktów interesów, jakie mogą wybuchnąć w przedsiębiorstwach państwowych. Ich źródłem jest występowanie państwa w wielu rolach: właściciela, regulatora, inwestora zagranicznego oraz działanie jego poprzez agentów-urzędników państwowych. Te zidentyfikowane konflikty to: (1) państwo występujące jednocześnie w roli regulatora i właściciela; (2) dyskryminacja właścicieli mniejszościowych przez dominującego właściciela państwowego; (3) państwo jako inwestor zagraniczny działający poprzez przedsiębiorstwa państwowe. Wyjaśnienie wystąpienia takich właśnie konfliktów w obszarze własności państwowej można znaleźć w wielu teoriach i badaniach ekonomicznych. Przedstawiono je ze szczególnym uwzględnieniem celów właścicieli przedsiębiorstwa państwowego, mechanizmu powstawania konfliktu, określenia potencjalnych przewag stron, sposobów ograniczenia tych konfliktów, a także ich skutków dla efektywności finansowej przedsiębiorstwa państwowego.

W zakończeniu zawarto główne wnioski wynikające z analizy i rozważań przeprowadzonych w pracy. Podjęto próbę określenia czynników trwałości przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej. Wskazano w nim również na dalsze, potencjalne kierunki badań nad przedsiębiorstwami państwowymi.

* * *

Monografia jest efektem prac prowadzonych przeze mnie dzięki wsparciu otrzymanemu ze strony Narodowego Centrum Nauki na realizację projektu badawczego pt. „Nowoczesny kapitalizm państwowy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – efektywność przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa”, którego byłam kierownikiem. Realizując ten będący dużym wyzwaniem projekt, współpracowałam z wieloma osobami, którym chciałabym w tym miejscu podziękować. Do tego grona należą Wanda Nowara i – dalej w kolejności alfabetycznej – Akos Dombi, Bartosz Kabaciński, Andreas Kardziejonek, Jarosław Kubiak, Sławomir Kuźmar, Paweł Marszałek, Piotr Matuszak, Iwona Olejnik, Dawid Piątek, Bartosz Totleben i Mirosława Żurek. Współpracę tę zawsze będę wspominała jako czas owocnej, intensywnej pracy, żywej debaty intelektualnej, nauki i życzliwości. Nie mam wątpliwości, że tak pozytywny przebieg prac w projekcie i jego efekty były możliwe tylko dzięki temu zespołowi wspaniałych naukowców.

Szczególne podziękowania pragnę skierować do recenzenta – Profesora dr. hab. Macieja Miszewskiego, którego niezwykle cenne refleksje i uwagi przyczyniły się do znacznego ulepszenia pierwotnej wersji książki. Oczywiście pełną odpowiedzialność za ostateczny kształt monografii ponoszę wyłącznie ja.

Katarzyna Szarzec

Nad Wartą, w czerwcu 2022 r.