

Barbara Błaszczyk*

RECENZJA KSIĄŻKI
MACIEJA BAŁTOWSKIEGO I GRZEGORZA KWIATKOWSKIEGO
*PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE WE WSPÓŁCZESNEJ
GOSPODARCE*

(Artykuł nadesłany: 19.09.2018; Zaakceptowany: 02.10.2018)

Maciej Bałtowski, Grzegorz Kwiatkowski, *Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2018, 343 strony.

Przeczytałam recenzowaną pracę z dużym zainteresowaniem i rosnącym podziwem, gdyż nie tylko zapełnia ona ważną lukę w polskiej literaturze ekonomicznej na temat istoty, roli i znaczenia przedsiębiorstw państwowych w różnych typach gospodarek i w całej gospodarce światowej, ale próbuje przezwyciężyć braki w dostępności i porównywalności danych na ten temat i przedstawia Czytelnikowi w miarę pełny obraz badanego zjawiska we wszystkich jego przejawach. Autorzy podjęli się opracowania trudnego i ważnego tematu, jakim jest skala, struktura, znaczenie i sposób funkcjonowania sektora państwowego we współczesnym świecie i starali się, mimo wielu przeszkód, o obiektywne jego zanalizowanie. Należy się zgodzić, moim zdaniem, z ich sformułowaniem ze wstępu do książki, że podjęli się pionierskiej próby w polskiej literaturze ekonomicznej i należy dodać, iż z próby tej wyszli zwycięsko.

Temat książki jest niezmiernie istotny, gdyż dotyczy podstawowych problemów systemowych związanych z rolą państwa w gospodarce, w tym jego roli właścicielskiej. Ta rola, mimo kwestionowania jej zasadności przez ważne nurty w ekonomii

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN; e-mail: Barbara.Blaszczyk@case-research.eu

i postulowania jej ograniczenia do minimum¹, stale istnieje, a ponadto często jest wymuszana przez okoliczności pozaekonomiczne. Co więcej, wiele współczesnych nurtów politycznych i społecznych postuluje znaczne zwiększenie roli państwa w gospodarce, w tym poszerzenie jego kompetencji we władaniu i nadzorowaniu podmiotów gospodarczych (zob. np. Florio, 2014; Flores-Macias, Mussacchio, 2009). Jednocześnie nadal istnieje silne, płynące z doświadczenia przekonanie, że państwo nie jest dobrym właścicielem i nie potrafi apolitycznie nadzorować przedsiębiorstw, a przedsiębiorstwa państwowe osiągają znacznie gorsze wyniki efektywnościowe od prywatnych (zob. Djankov, Murell, 2002; Megginson, Netter, 2001; Estrin, 2009). W gąszczu tych obiektywnych faktów, sprzecznych poglądów i przeciwstawnych racji Autorzy starają się zbudować pewną logikę rozumowania i czynią to, według mnie, z sukcesem.

W książce wykorzystano, jak piszą Autorzy we wstępie, wyniki ich dziesięcioletnich studiów i badań nad zagadnieniami przedsiębiorstw państwowych i własności państwowej, w tym „skonsumowano” rozprawę doktorską jednego z Autorów i duże fragmenty wcześniejszych publikacji drugiego z nich. Znając poprzednie prace obu Autorów uważam, że recenzowaną książkę cechuje – w porównaniu z wcześniejszymi publikacjami – głębszy poziom refleksji naukowej i wyższy poziom umiejętności warsztatowych, a umieszczone w niej interpretacje, oceny i podsumowania są znacznie dojrzsze i bardziej uniwersalne. Omawiana książka świadczy o erudycji Autorów, wykorzystano w niej bogatą literaturę, w większości zagraniczną, łącznie z najnowszymi pozycjami książkowymi i artykułami w czasopismach fachowych. Wystarczy podać, że obszerna bibliografia zajmuje 11 stron. Praca jest napisana jasnym, precyzyjnym i zrozumiałym językiem. Oprócz ważnych walorów poznawczych recenzowana książka ma, moim zdaniem, także bogate walory dydaktyczne. Ze względu na temat tej pracy oraz duży ładunek wiedzy pozytywnej w niej zawartej polecam jej przeczytanie nie tylko zawodowym ekonomistom i politykom gospodarczym, ale także wykładowcom oraz studentom wszystkich kierunków ekonomicznych, zarządzania, prawa i politologii. Praca ma też znaczenie praktyczne, gdyż we fragmentach odnoszących się do modeli nadzoru właścicielskiego państwa nad przedsiębiorstwami Autorzy prezentują różne metody gospodarowania własnością państwową i wskazują dobre praktyki w tej dziedzinie.

Przechodząc do struktury i głównych treści poszczególnych części recenzowanej książki należy zaznaczyć, że książka jest stosunkowo obszerna (340 stron); składa się ze wstępu oraz ośmiu rozdziałów.

Część pierwsza, w skład której wchodzi rozdziały 1 i 2, stanowi część teoretyczną pracy. W rozdziale pierwszym przedstawiono historyczne aspekty działalności państwa jako właściciela i różne podejścia do tej własności: od ujęć z okresu

¹ Na przykład koncepcja państwa według Milтона Friedmana, która zawierała ważne funkcje daleko przekraczające rolę „stróża nocnego”, nie obejmowała jednak sprawowania przez państwo funkcji właścicielskich w gospodarce (Friedman, 1993, s. 35–44). Podobną koncepcję państwa jako dostawcy czystych dóbr publicznych przedstawił Bank Światowy w 1997 roku.

antyku, poprzez utopie społeczne, ekonomię klasyczną, keynesizm aż do teorii praw własności. Ważną część tego rozdziału zajmuje omówienie roli państwa w gospodarce w najnowszej literaturze naukowej nie tylko ekonomicznej, ale też socjologicznej i politologicznej. Istotnym wnioskiem z tego fragmentu pracy jest teza, że zakres i znaczenie funkcji właścicielskiej państwa, a więc i skala przedsiębiorczości państwowej, zależy od przyjętego i realizowanego typu państwa. Na wybór typu państwa wpływają czynniki obiektywne, takie jak osiągnięty etap rozwoju społeczno-gospodarczego i przesłanki historyczno-kulturowe (*path dependence*), ale ostatecznie typ czy model państwa jest wybierany w wyniku procesów politycznych, a nie ekonomicznych. Jeśli tak jest, to nie da się w sposób obiektywny określić optymalnego udziału przedsiębiorstw państwowych w gospodarce, bo istniejący udział zależy od kryteriów wyboru politycznego, a nie od racjonalności ekonomicznej. Zgadzam się z takim wnioskiem i postulowałabym, aby go konsekwentnie podtrzymywać w dalszych częściach pracy. W drugiej części tego rozdziału znajduje się dość obszerna analiza problemu efektywności przedsiębiorstw państwowych dotycząca zarówno ujęcia teoretycznego tego problemu, jak i prezentacji najważniejszych badań empirycznych na ten temat. W podsumowaniu tej części są zawarte ważne wnioski traktujące o tym, że trudno jest poprawnie metodologicznie porównywać efektywność przedsiębiorstw państwowych i prywatnych, gdyż te pierwsze prawie zawsze realizują jakieś cele pozaekonomiczne, narzucone przez państwo. Ponadto otoczenie ekonomiczne przedsiębiorstw państwowych (m.in. częste tzw. miękkie ograniczenia budżetowe) wpływa negatywnie na ich wyniki. Ważna jest końcowa konstatacja, że ogólnie przedsiębiorstwa prywatne są bardziej efektywne od państwowych, ale różnica ta się zmniejsza w gospodarkach o rozwiniętych i ugruntowanych instytucjach oraz pod wpływem wprowadzania na giełdy przedsiębiorstw z udziałem własnościowym państwa. W szczególności poziom kultury korporacyjnej ma, zdaniem Autorów, silny wpływ na możliwości zwiększania efektywności przedsiębiorstw państwowych. Z powyższymi wnioskami w pełni się zgadzam.

Rozdział drugi książki stanowi jej główną część metodologiczną. Zawiera on omówienie problemów definicyjnych, wyodrębnienie różnych typów przedsiębiorstw państwowych i kryteria ich podziału, prezentację różnych modeli nadzoru właścicielskiego państwa, przedstawia główne źródła danych do badań nad przedsiębiorstwami państwowymi na świecie, a także omawia miary syntetyczne odnoszące się do oceniania i porównywania sektora przedsiębiorstw państwowych w różnych krajach świata, m.in. stosowane przez OECD. Rozdział ten nie tylko stanowi szkielet metodyczny całej recenzowanej pracy, ale równie dobrze może służyć jako podstawa metodyczna innych badań naukowych. Został on – moim zdaniem – opracowany niezwykle starannie i z bardzo dużym nakładem pracy własnej Autorów.

Druga część książki, składająca się z rozdziałów 3–6, stanowi jej część empiryczną, w której, na podstawie szkieletu teoretycznego i miar zaproponowanych w części pierwszej, jest opisywany sektor przedsiębiorstw państwowych w 12 wybranych krajach świata oraz w Polsce. Poszczególne rozdziały w tej części pracy

są poświęcone krajom wysoko rozwiniętym (Niemcy, Francja, Włochy, Norwegia, USA), krajom postsocjalistycznym (Rosja, Chiny, Węgry), krajom rozwijającym się (Indie, Brazylia, Indonezja i RPA) oraz Polsce. Jest to dla Czytelników zainteresowanych tematem, a niemających oczekiwań teoretycznych, najciekawsza poznawczo część pracy. Na uwagę zasługuje to, że opis sektora przedsiębiorstw państwowych w każdym kraju zajmuje około 10 stron i jest podporządkowany temu samemu schematowi (geneza i ewolucja sektora, dane liczbowe i ich analiza, państwo jako właściciel, czyli kwestie nadzoru, i podsumowanie). Utrzymanie tej dyscypliny opisu zapewne nie było łatwe, biorąc pod uwagę wielką liczbę i dużą różnorodność źródeł wykorzystanych w analizie. Odnosząc się do zastosowanego w tym rozdziale podziału na trzy grupy krajów, nieco rażąco wydaje się zaliczenie do tej samej grupy krajów postsocjalistycznych: Chin, Rosji i Węgier. To uproszczenie zostało jednak zweryfikowane w ostatniej części książki, gdzie wyróżnia się trzy różne modele funkcjonowania sektora państwowego w krajach postsocjalistycznych (środkoeuropejski, rosyjski i chiński), a także zostały znacznie zróżnicowane modele odpowiednio dla krajów rozwiniętych (anglosaski, kontynentalny i skandynawski) oraz rozwijających się (większościowy i mniejszościowy).

Rozdział dotyczący Polski jest, co zrozumiale, znacznie obszerniejszy i liczy niemal 50 stron. Zawiera on rys historyczny sektora państwowego w Polsce, opis ewolucji sektora państwowego w okresie transformacji, typologię przedsiębiorstw państwowych we współczesnej Polsce (przedsiębiorstwa podlegające kontroli właścicielskiej i pozawłaścicielskiej państwa), dane liczbowe dotyczące udziału przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce oraz omówienie najnowszych źródeł prawa określających sposób zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Dla osób zainteresowanych szerzej tym tematem interesujący może być rys historyczny dotyczący okresu Polski międzywojennej. Autorzy pokazują w nim spory zakres ówczesnego sektora państwowego, przyczyny takiego jego ukształtowania oraz jego patologie. Szczególnie interesujący, na tle częstego dziś apologetyzowania przedwojennych przedsiębiorstw państwowych, jest fragment opisujący wnioski państwowej komisji ds. badania gospodarki przedsiębiorstw państwowych, która pracowała w latach 1936–1938. Wnioski tej komisji odnośnie do gospodarności zbadanych przedsiębiorstw państwowych były miazdzące, toteż postulowała ona wycofanie się państwa ze wszystkich obszarów działalności gospodarczej oprócz zaspokajania potrzeb zbiorowych (czyli dzisiejszych usług publicznych). Niestety wybuch drugiej wojny światowej nie pozwolił na wcielenie w życie wniosków tej komisji.

W rozdziale dotyczącym Polski nie do końca przekonująco jest dla mnie wątek przedstawiony na s. 228 i dalej na s. 245, gdzie Autorzy twierdzą, że „znaczący udział państwa we własności przedsiębiorstw, szczególnie podmiotów strategicznych, wszedł na stałe do polskiego modelu gospodarki rynkowej (...), stał się elementem systemowym, co do którego była zgoda wszystkich najważniejszych sił politycznych”; i dalej prognozują, że „przedsiębiorstwa państwowe w obecnym stanie i zakresie będą najprawdopodobniej trwałym elementem gospodarki pol-

skiej w długim horyzoncie czasowym”. Wynika to, ich zdaniem, z trendów gospodarki światowej (*the return of state-owned enterprises*), a „polska gospodarka z różnych powodów” jakoby wpisuje się w ten trend. Moim zdaniem, po pierwsze, co do podmiotów strategicznych to zgoda, jeśli definiujemy je wąsko (infrastruktura przesyłowa, portowa itp., przemysł naftowy, sektor obronny), gdyż co do utrzymania tych podmiotów w domenie państwowej jest rzeczywiście zgoda większości sił politycznych w Polsce ze względów geopolitycznych. Co do innych sektorów, podciąganych pod strategiczne (banki, elektrownie, węgiel, chemia itp.), byłabym o wiele bardziej ostrożna w ocenie pełnej akceptacji wszystkich sił politycznych co do zachowania tych sektorów jako państwowe.

Po drugie, jak sami Autorzy w kilku miejscach w książce słusznie zauważają, trendy światowe wcale nie są jednoznaczne, bo wzrost znaczenia i wielkości sektora państwowego następuje w gospodarkach rozwijających się (głównie Chiny, Indie, Indonezja) i to ma wpływ na widoczny trend wzrostu udziału firm państwowych w gospodarce światowej. W krajach rozwiniętego Zachodu (z wyjątkiem Skandynawii) udział sektora państwowego jest jednak niski i malejący. Dlaczego więc Polska będąca stosunkowo rozwiniętym krajem europejskim miałaby powiełać raczej trend chiński i rosyjski niż niemiecki i francuski? Oczywiście ważne znaczenie ma tu wybór polityczny. Jak Autorzy piszą na początku pracy, jest to podstawowy czynnik wyboru modelu państwa, a w ślad za tym wyborem idzie wybór zakresu i znaczenia sektora przedsiębiorstw państwowych. Jak pamiętamy z historii naszej transformacji, wybór modelu gospodarki nie dokonywał się tu w ciągłym, konsekwentnym procesie, lecz raczej metodą prób i błędów i wahał się między różnymi skrajnościami. Nie mamy też bardzo silnych i długich tradycji etatystycznych z okresu przed realnym socjalizmem. Jak sugerują Autorzy w ostatniej części pracy dotyczącej modelowego ujęcia sektora państwowego na przykładzie różnych krajów, modele europejskich krajów postsocjalistycznych są mieszanką różnych rozwiązań i raczej nie są czymś trwałym, ale będą zmierzać bądź to do jednego z modeli europejskich, bądź to do modeli wschodnich (Rosja, Chiny).

Czy istnieją jakieś czynniki determinujące kierunek, do którego zmierza model polski, oprócz jasno widocznej tendencji obecnej władzy? Ale na ile można to uznać za trwały czynnik wpisywania się w taki trend? Czy następna zmiana władzy politycznej nie może odwrócić tego kierunku? Nie sądzę, abyśmy mieli podstawy do determinizmu w tej sprawie. Autorzy powołują się na końcu pracy na moją publikację, w której zasugerowałam pewne podobieństwo obecnego modelu węgierskiego i polskiego zarządzania państwem do modelu rosyjskiego, jednak sformułowałam to jako ostrzeżenie, a nie jako nieuchronny kierunek, do którego zmierzamy. Dlatego postulowałabym nieco ostrożniejsze sformułowanie tych sądów, na przykład, że istnieje prawdopodobieństwo, iż pozostaniemy w takim modelu i określenie czynników, które mogą zwiększyć lub zmniejszyć to prawdopodobieństwo. Alternatywnie można też spróbować zarysować różne możliwe scenariusze ewolucji tego modelu w przyszłości, z określeniem głównych czynników wpływających na wejście na określoną ścieżkę rozwoju. Inaczej

Czytelnik otrzymuje sygnał, że obecny model sektora państwowego w Polsce jest wadliwy zarówno pod względem zakresu, jak i metod nadzoru, ale że jest to kierunek, który jest nam „przeznaczony” przez jakieś obiektywne i nienadające się do odwrócenia siły. Te uwagi krytyczne w niczym nie zmniejszają mojego uznania dla recenzowanej książki i nie zmieniają przeświadczenia, że jest ona wartościowym dziełem.

Ostatnia, trzecia część książki operuje na wyższym poziomie uogólnienia poruszanych w niej zagadnień. Bardzo istotne wątki dla analizy stanu i oceny światowych trendów rozwoju sektora przedsiębiorstw państwowych zostały podniesione w rozdziale 7, będącym próbą syntezy części empirycznej pracy, w którym analizuje się te trendy, używając dostępnych, opracowanych przez organizacje międzynarodowe mierników, uzupełnionych przez własne badania Autorów na podstawie dostępnych w różnych publikacjach list największych przedsiębiorstw. Analizy te pokazują w sposób porównawczy zakres i znaczenie sektora państwowego w różnych krajach świata i zawierają wiele cennych informacji dla dalszych badań i analiz. Książka kończy się rozdziałem 8, w którym próbuje się w sposób bardziej precyzyjny i zróżnicowany niż w poprzednich rozdziałach pracy ująć różne modele funkcjonowania sektora państwowego na świecie, oraz podsumowaniem przypominającym główne wątki i płynące stąd wnioski pracy.

Kończąc pragnę jeszcze raz zaznaczyć, że uważam recenzowaną książkę za wybitną publikację zasługującą na jak największe rozpowszechnienie.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Światowy (1997), *World Development Report: The State in a Changing World*, World Bank and Oxford University Press, New York.
- Djankov S., Murell P. (2002), *Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey*, „Journal of Economic Literature”, 40(3).
- Estrin S.i in., (2009), *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*, „Journal of Economic Literature”, 7(402).
- Flores-Macias F., Mussacchio A. (2009), *The Return of State-Owned Enterprises*, „Harvard International Review”, April 4.
- Florio M. (2014), *The Return of Public Enterprise*, „Centre for Industrial Studies Working Papers”, 72.
- Friedman M. (1993), *Kapitalizm i wolność*, Centrum Adama Smitha, Warszawa.
- Megginson W.L., Netter J.M. (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature”, 39(2).