

Maciej Bałtowski, Piotr Kozarzewski

Przedsiębiorstwa sektora publicznego w Polsce – próba zdefiniowania i wyodrębnienia

We współczesnej gospodarce polskiej – podobnie jak we wszystkich rozwiniętych gospodarkach rynkowych kapitalistycznych – przedsiębiorstwa prywatne wyraźnie dominują nad państwowymi w strukturze własnościowej gospodarki. Celem niniejszego artykułu jest próba możliwie precyzyjnego zdefiniowania i wyodrębnienia podmiotów określanych ogólnie jako „przedsiębiorstwa państwowe”, a które bardziej precyzyjnie można określić jako przedsiębiorstwa sektora publicznego (PSP).

Wskutek prowadzonych od początku transformacji procesów prywatyzacyjnych, a także z powodu dynamicznego, oddolnego powstawania nowych przedsiębiorstw prywatnych, własność państwowa w gospodarce jest stosunkowo niewielka i dotyczy w zasadzie wyłącznie grupy przedsiębiorstw dużych. Skoncentrowana jest w branżach surowcowych i infrastrukturalnych. Jednak jednoznaczne wyodrębnienie spośród całego sektora przedsiębiorstw zbioru, który można określić mianem „przedsiębiorstwa państwowe”, jest praktycznie niemożliwe. Istnieje bowiem całe spektrum przedsiębiorstw o własności mieszanej, państwowo-prywatnej, a faktyczne władztwo (kontrola) państwa nad przedsiębiorstwami nie zawsze musi mieć charakter własnościowy. Oznacza to, że postawienie jasnej granicy

oddzielającej podmioty „prywatne” od „państwowych” wymaga przyjęcia określonych, arbitralnych założeń. W zależności od tych założeń, szacunki dotyczące miejsca i roli przedsiębiorstw państwowych w gospodarce okazują się istotnie różne. Wykazujemy, że cechą konstytutywną przedsiębiorstw sektora publicznego jest faktyczna kontrola korporacyjna ze strony państwa, która może być sprawowana nie tylko narzędziami właścicielskimi. W konsekwencji wyróżniamy dwie odrębne grupy PSP – podlegające kontroli właścicielskiej oraz podlegające kontroli niewłaścicielskiej ze strony państwa.

W końcowej części artykułu podejmujemy próbę – na podstawie danych liczbowych pochodzących z różnych źródeł – egzemplifikacji wcześniejszych rozważań poprzez dokonanie szacunku udziału obu wyróżnionych grup PSP w gospodarce polskiej. Wykazujemy, że znaczenie gospodarcze PSP jest większe, niż wynikałoby to z ich niewielkiej liczby, a to ze względu na fakt, że są one skupione zdecydowanie w grupie największych i najważniejszych polskich przedsiębiorstw.

Rodzaje kontroli państwa nad przedsiębiorstwami

Przegląd literatury przedmiotu, zarówno zagranicznej jak i polskiej, wskazuje dobitnie, że kategoria „przedsiębiorstwo państwowe” (pp) wydaje się być jedną z najbardziej nieprecyzyjnie definiowanych

kategorii w naukach ekonomicznych. W poważnej ekonomicznej literaturze angielskojęzycznej, obok najczęściej występującego terminu *state owned enterprises*, spotykamy takie określenia jak: *state companies*, *state controlled enterprises*, *public enterprises*, *public sector enterprises*, *public corporations*, *government companies*, *government controlled companies* itd. W niektórych krajach używane są powszechnie – także w literaturze naukowej – określenia ukształtowane historycznie. Przykładem może tu być Kanada i jej *crown enterprises*.

Problem jasnego wyodrębnienia i zdefiniowania przedsiębiorstw państwowych (przedsiębiorstw sektora publicznego) jest podnoszony od dawna w literaturze światowej. Ekspercki raport o sektorze pp w najbardziej rozwiniętych krajach świata, opublikowany w 2011 r. przez OECD, wskazuje na wielkie zróżnicowanie, gdy chodzi o przyjmowane w tych krajach definicje przedsiębiorstw w taki czy inny sposób zależnych od państwa i na negatywne konsekwencje tego dla wszelkich prób porównań międzynarodowych [Christiansen, 2011]. W opracowaniach statystyki publicznej (np. Eurostat), a także w większości raportów różnych organizacji międzynarodowych (np. OECD, UNIDO), przy definiowaniu pp w pierwszym rzędzie brane jest pod uwagę kryterium własnościowe – dla określenia podmiotów państwowych używane są najczęściej pojęcia *state owned enterprises* (SOEs) lub *public enterprises*, definiowane jako jednostki (podmioty gospodarcze), w których państwo, w sposób bezpośredni i pośredni, posiada stuprocentowe lub większościowe udziały własnościowe [OECD, 2010].

Jednak niektórzy autorzy obejmują określeniem „przedsiębiorstwa państwowe” (SOEs) także przedsiębiorstwa jedynie kontrolowane przez państwo, bez większościowych udziałów własnościowych [Shapiro, Globberman, 2009,

Cuervo-Cazurra *et al.*, 2014]. Jeszcze inni autorzy [Musacchio, Lazzarini, 2014] używają określeń *majority SOEs* (gdy własność państwowa jest pełna lub większościowa) bądź *minority SOEs* (gdy własność państwa jest mniejszościowa).

Przyczyn tej niejednoznaczności, mającej fatalne skutki dla wszelkich analiz o charakterze naukowym jest kilka. Po pierwsze, samo pojęcie „przedsiębiorstwo” jest różnie definiowane i rozumiane w różnych systemach prawnych i krajowych systemach statystyki publicznej, dostarczających danych liczbowych o tych podmiotach. Po drugie, o czym już wspomnieliśmy, we współczesnych gospodarkach powszechnie istnieją przedsiębiorstwa (spółki) o własności mieszanej, w przypadku których dokonanie dychotomicznego podziału państwowy-prywatny nie jest praktycznie możliwe.

Jednak podstawowa i najważniejsza przyczyna tej różnorodności i niejednoznaczności rozumienia kategorii „przedsiębiorstwo państwowe” wynika – naszym zdaniem – z innego powodu. Z tego mianowicie, że współcześnie nie tylko własność, ale także sprawowanie faktycznej kontroli korporacyjnej nad danym podmiotem gospodarczym przez państwo (co nie zawsze musi być tożsame z posiadaniem własności) przesądza o zaliczaniu go do grupy „państwowych”. Stwierdzenie, że kontrolę korporacyjną nad przedsiębiorstwem można sprawować nie tylko poprzez narzędzia o charakterze właścicielskim, dość oczywiste dla praktyków gospodarczych, występuje również w literaturze ekonomicznej. J. Farrar, amerykański badacz problemów *corporate governance*, pisze na ten temat, że kontrola korporacyjna to: *władza (...) pozwalająca na wykorzystywanie kontrolnego wpływu na zarząd lub politykę organizacji gospodarczej poprzez własność (...) lub w inny sposób* [Farrar 2008, p. 42]. Również w jednym z raportów OECD znajdujemy wprost rozróżnienie funkcji właścicielskich oraz

funkcji kontrolnych państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych: *zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i korporacje publiczne są organizacjami, które w całości albo w dominującej części są przedmiotem własności i/lub kontroli ze strony administracji publicznej* [OECD, 2008, p. 433].

Podobne stanowisko występuje w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W jego ocenie, obok podstawowego kryterium majątkowego (własność kapitału) przy wyodrębnianiu przedsiębiorstw publicznych (państwowych) powinno być brane pod uwagę również kryterium możliwości i zakresu wpływu organów państwa na funkcjonowanie danego podmiotu gospodarczego. Jako „przedsiębiorców publicznych”, stwierdza Trybunał, należy określać takie podmioty: *na których działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty* [Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 67/05, s. 11].

Naszym zdaniem, najogólniej można określić przedsiębiorstwo państwowe (ściślej – przedsiębiorstwo sektora publicznego) jako podmiot gospodarczy, wobec którego zasadnicza część władztwa korporacyjnego (kontroli korporacyjnej) jest wypełniana przez organy państwa. Innymi słowy, uprawnione wydaje się nazywanie danego podmiotu „przedsiębiorstwem sektora publicznego”, gdy państwo (poprzez różne swoje organy) ma faktyczną możliwość wpływania na kluczowe decyzje dotyczące tego przedsiębiorstwa, takie jak: powoływanie organów przedsiębiorstwa, podział zysku czy określanie strategii rozwoju.

Kontrola korporacyjna państwa nad przedsiębiorstwami może być realizowana na dwa sposoby. Nie tylko w sposób, można powiedzieć, „klasyczny”, czyli poprzez narzędzia wynikające z uprawnień właścicielskich, ale także poprzez różne narzę-

dzia o charakterze niewłaścicielskim. Z pierwszym sposobem mamy do czynienia w sytuacji, kiedy państwo jest stuprocentowym lub większościowym właścicielem przedsiębiorstwa. Tego rodzaju kontrola korporacyjna państwa (kontrola właścicielska), porównywalna generalnie do kontroli prywatnych właścicieli nad prywatnymi przedsiębiorstwami, występuje zwykle w stosunkowo klarownej postaci w rozwiniętych gospodarkach Zachodu. Przedsiębiorstwa podlegające tego rodzaju kontroli korporacyjnej ze strony państwa będziemy w skrócie określać jako PSP-W.

Drugi, niewłaścicielski sposób realizowania kontroli korporacyjnej przez państwo nad przedsiębiorstwami – szczególnie i rzadziej analizowany w literaturze – omówimy dokładniej w kolejnym punkcie. Przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo w ten sposób będziemy skrótowo określać jako PSP-NW.

Niewłaścicielska kontrola korporacyjna ze strony państwa

Ogląd rzeczywistości gospodarczej w wielu krajach świata, a szczególnie tak ważnych i wielkich jak Chiny czy Rosja, wskazuje dobitnie na stosunkowo powszechne występowanie niewłaścicielskich form kontroli korporacyjnej nad przedsiębiorstwami ze strony państwa. W takim przypadku udziały własnościowe państwa są mniejszościowe, a nawet zerowe, a więc niewystarczające do sprawowania kontroli właścicielskiej, a mimo to organy państwa, dzięki wykorzystywaniu różnego rodzaju narzędzi – zarówno prawnych jak i pozaprawnych – sprawują nad przedsiębiorstwem faktyczną kontrolę korporacyjną.

Istnienie kontroli niewłaścicielskiej jest charakterystyczne dla krajów, które tradycyjnie mają stosunkowo ścisłe, a jednocześnie słabo skodyfikowane związki między państwem a gospodarką. W krajach tych prawa własności są zwykle słabiej określone niż w rozwiniętych krajach

Zachodu, a kultura korporacyjna i zagadnienia *corporate governance* są na stosunkowo niskim poziomie. Tego rodzaju sytuacja dotyczy obecnie nie tylko gospodarek wielu mniejszych krajów rozwijających się, ale i wielkich, szybko rosnących gospodarek krajów, takich jak Brazylia, Indie, Meksyk czy Tajlandia.

Szczególna sytuacja występuje w krajach postsocjalistycznych. Z jednej strony, w ostatnich 25 latach struktura własnościowa gospodarki – formalnie rzecz biorąc – upodobniła się w tych krajach w większym lub mniejszym stopniu do struktury w krajach zachodnioeuropejskich. Ale jednocześnie często zbiór przedsiębiorstw faktycznie kontrolowanych przez państwo znacznie wykracza ponad obszar objęty kontrolą właścicielską. Bardzo trudno jest stwierdzić w tych krajach, w jakim stopniu działalność dużych i ważnych przedsiębiorstw, formalnie prywatnych, determinujących funkcjonowanie gospodarki, jest nakierowana na realizację interesów ich akcjonariuszy (i podporządkowana regułom efektywności i maksymalizacji zysków), a w jakim są one narzędziem realizowania określonych celów państwa, najczęściej pozaekonomicznych (politycznych lub społecznych). Szczególnie niejasna sytuacja występuje w krajach, takich jak Rosja czy Chiny, w których postępy we wdrażaniu reform rynkowych są relatywnie mniejsze, zaś państwo nadal odgrywa bardzo dużą rolę w gospodarce. Dla Rosji charakterystyczne są bardzo nieprzejrzyste „kaskadowe” struktury własności, w których często państwo (a ściślej – urzędnicy państwowi) odgrywa kluczową rolę [Dawisha, 2014]. W odniesieniu do gospodarki chińskiej Y. Huang wprost na ten temat pisze: *nie jest łatwo ustalić, czy prawo kontroli nad daną firmą w Chinach znajduje się w rękach prywatnych lub państwowych* [Huang, 2008, p. 14].

Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, że znaczna część sektora

prywatnego, a szczególnie największych i najbardziej znaczących przedsiębiorstw, powstała w krajach postsocjalistycznych w wyniku prywatyzacji byłych przedsiębiorstw państwowych. Analizując losy wielu przedsiębiorstw objętych prywatyzacją można łatwo zidentyfikować zjawisko, które włoscy badacze procesów prywatyzacyjnych B. Bortolotti i M. Faccio określili jako *reluctant privatization* (czyli dosłownie „prywatyzacja niechętna” – w dalszej części artykułu używamy przyjętego w literaturze przedmiotu terminu angielskiego). Pisali oni: *Definiujemy reluctant privatization jako przekazanie {w procesie prywatyzacyjnym} praw własności przedsiębiorstw państwowych bez przekazania praw do kontroli nad nimi* [Bortolotti, Faccio 2004, p. 1]. Na podstawie obszernych badań empirycznych, prowadzonych głównie w rozwiniętych krajach Zachodu, autorzy ci dochodzą do wniosku, że: *wiele przypadków prywatyzacji pp charakteryzuje się sprzedażą majątku bez odpowiedniego przekazania praw do kontroli nad nim*. I dalej: *prywatyzacja nie zawsze obejmuje radykalną zmianę struktury własności przedsiębiorstwa państwowego; państwo utrzymuje nadal kontrolę przy pomocy narzędzi o charakterze bezpośrednim bądź pośrednim* [Bortolotti, Faccio 2009, p. 3]. Podobne wnioski znajdujemy też w innej publikacji, gdy czytamy o *efekcie rezidualnych praw własności ze strony państwa* w odniesieniu do sprywatyzowanych przedsiębiorstw [Beltratti, Bortolotti, Milella, 2009].

Można sądzić, że zjawisko *reluctant privatization* jest szczególnie ważne w przypadku gospodarek krajów postsocjalistycznych. Jakkolwiek prywatyzacja socjalistycznych przedsiębiorstw państwowych była kluczowym elementem reform transformacyjnych i w początkowych latach przemian rzeczywiście była zwykle intensywnie realizowana, to w późniejszym okresie (od końca lat 90. ub. wieku) często pojawiały się różnorodne

przeszkody w dalszym odpaństwowieniu gospodarki. Miały one zarówno przyczyny polityczne (dojście do władzy partii sceptycznie nastawionych do głębokich przemian gospodarczych i prywatyzacji, szczególnie przedsiębiorstw największych, o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej), jak i społeczne (obawy przed utratą istniejącej przez dziesięciolecia stabilizacji gospodarczej na niskim poziomie, związanej z dominującą rolą państwa w gospodarce). Bardzo często wynikały też po prostu z obaw biurokratycznej administracji rządowej przed pozbyciem się tradycyjnej sfery wpływów i możliwości realizacji partykularnych interesów.

Nasze badania i analizy dotyczące gospodarki polskiej [Bałtowski, Kozarzewski, 2014], a także badania innych autorów dotyczące gospodarki rosyjskiej czy czeskiej [Radygin, Entov, 2013, Kocenda, Hanousek, 2012] prowadzą do wniosku, że zjawisko *reluctant privatization* jest podstawowym źródłem funkcjonowania w krajach postsocjalistycznych znacznej liczby przedsiębiorstw formalnie prywatnych, a faktycznie kontrolowanych przez państwo narzędziami niewłaścicielskimi.

W polskiej praktyce gospodarczej ostatnich 20 lat istniały trzy podstawowe narzędzia wykorzystywane przez państwo do zapewnienia sobie kontroli korporacyjnej w przedsiębiorstwach/spółkach w warunkach braku co najmniej większościowego pakietu akcji:

- złote akcje,
- pozycja akcjonariusza dominującego,
- zapisy w statutach preferujące państwo-właściciela.

Złote akcje oznaczają zwykle przypisany ich właścicielom zbiór szczególnych uprawnień, dających większy wpływ na strategiczne decyzje spółki, niż wynika to z posiadanych praw majątkowych. Zwykle tego rodzaju uprawnienia specjalne dotyczą prawa mianowania na stanowiska

w organach spółki albo udzielania zgody na nabycie/zbycie majątku w przypadku dużych transakcji (lub możliwości ich zablokowania).

To narzędzie sprawowania kontroli korporacyjnej przez akcjonariuszy mniejszościowych jest znane i stosowane w wielu krajach od dziesiątków lat. W Polsce od końca XX w. istniały różne przepisy prawa dające szczególne uprawnienia Skarbowi Państwa. Np. na podstawie ustawy z 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. Nr 132, poz. 1108) rząd mógł blokować kluczowe decyzje (sprzedaż, zmiana statutu, przerwanie lub rozpoczęcie działalności itp.) w spółkach, które sam uznał za strategiczne, nawet jeśli nie miał większości głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Jednak w 2006 r. Komisja Europejska uznała, że przepisy o „złotej akcji” to ograniczenie swobody przepływu kapitału, co jest sprzeczne z art. 56 Traktatu Wspólnotowego. W konsekwencji ustawa z czerwca 2005 r. musiała być wycofana. W roku 2010 wprowadzone zostało rozwiązanie prawne dające państwu szczególne uprawnienia kontrolne o charakterze złotej akcji jedynie w kilku strategicznych sektorach: energetyce, transporcie i przeróbce ropy naftowej oraz paliw gazowych [Grzegorzcyk, 2012 a].

Ministerstwo Skarbu Państwa od kilku lat forsuje zmiany w prawie, które rozszerzyłyby możliwości państwa w zakresie kontroli korporacyjnej także na firmy w pełni prywatne. W lipcu 2015 r. Sejm przyjął projekt ustawy o kontroli niektórych inwestycji (druk sejmowy nr 3454), która daje państwu możliwość blokowania wejścia inwestora strategicznego do szeregu spółek o znaczeniu strategicznym – w tym spółek prywatnych, nawet bez mniejszościowych udziałów własnościowych państwa.

Zgodnie z polskim porządkiem prawnym, podstawowe decyzje przesadzające o sprawowaniu kontroli korporacyjnej (określanie strategii rozwoju, powoływanie organów zarządczych spółki, podział zysku itp.) podejmowane są generalnie zwykłą większością głosów akcjonariuszy obecnych na walnym zgromadzeniu, a niektóre z nich (np. zmiana statutu spółki) wymagają większości kwalifikowanej. W przypadku spółek notowanych na polskiej giełdzie, cechujących się generalnie niewielkim stopniem rozproszenia akcjonariatu i dużą rolą akcjonariuszy instytucjonalnych, do wykonywania tego rodzaju kontroli wystarcza posiadanie 25-40 proc. akcji. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku największych i najważniejszych spółek giełdowych z mniejszościowymi udziałami Skarbu Państwa (tablica 4). W szczególnych okolicznościach, kiedy np. akurat duża liczba akcjonariuszy prywatnych zgłasza swój udział w walnym zgromadzeniu, Skarb Państwa może szukać sprzymierzeńców dla uzyskania większości głosów (lub większości kwalifikowanej) wśród niektórych inwestorów instytucjonalnych, np. funduszy inwestycyjnych. Sytuacja taka kilkakrotnie miała miejsce w przypadku walnych zgromadzeń PKN Orlen SA, w której to spółce państwo sprawuje faktyczną kontrolę korporacyjną mimo posiadania jedynie 27,5 proc. akcji.

Wprowadzanie do statutow spółek z udziałem Skarbu Państwa zapisów dających przywileje państwowemu właścicielowi jest praktyką często występującą w ostatnich latach w Polsce. Zwykle tego rodzaju zapis przyjmuje brzmienie, że na walnym zgromadzeniu żaden z akcjonariuszy nie ma prawa do wykonywania więcej niż 10 proc. (lub 20 proc.) głosów, niezależnie od liczby posiadanych akcji. Przy czym ograniczenie to nie obejmuje akcjonariuszy, którzy w dniu uchwalenia zmiany statutu mieli ponad 10 proc. (lub 20 proc.) akcji w spółce, a więc jedynie

Skarbu Państwa. Zapisy takie znalazły się w statutach wszystkich ważnych spółek giełdowych z mniejszościowymi udziałami państwa. W niektórych spółkach z mniejszościowymi udziałami państwa (np. PKN Orlen SA), a także większościami (np. PGE SA) są dodatkowo jeszcze inne zapisy statutowe zwiększające uprawnienia państwowego akcjonariusza – takie jak np. prawo do bezpośredniego wyznaczania jednego członka rady nadzorczej przez ministra Skarbu Państwa.

Przedsiębiorstwa sektora publicznego – definicja

Jak stwierdziliśmy wcześniej, w różnych krajach świata (i w różnych językach) podmioty gospodarcze o własności państwowej lub zależne od państwa określane są poprzez różne, zwykle mało precyzyjne terminy. Najbardziej ogólne i często używane w polskiej literaturze określenie „przedsiębiorstwa państwowe”, z dwóch powodów nie wydaje się właściwe. Po pierwsze, mianem tym przyjęło się historycznie określać jedynie część podmiotów domeny państwowej – a więc samorządne przedsiębiorstwa państwowe funkcjonujące na podstawie ustawy z 25 września 1981 r., które w okresie transformacji były początkowo dominującym, a potem szybko malejącym (ale istniejącym w szcążkowej formie do dziś) elementem sektora publicznego. Po drugie, w ramach domeny państwowej są również przedsiębiorstwa komunalne, wobec których prawa własności wykonują nie organy administracji centralnej lecz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Określenie „przedsiębiorstwo publiczne” – niekiedy używane w literaturze [Bałtowski, 2002, Grzegorzczuk, 2012] – także nie wydaje się właściwe, gdyż wywołuje jednoznaczne skojarzenie z mianem „spółka publiczna” (przedsiębiorstwo publiczne najczęściej ma formę prawną spółki), a to ostatnie jest powszechnie przyjętym synonimem firmy, najczęściej prywatnej,

Tablica 1 Największe przedsiębiorstwa ze 100-procentową własnością państwową w Polsce, stan na koniec 2013 roku

Lp.	Spółka	Branża	Przychody (mld zł)	Zatrudnienie (tys. osób)	Miejsce Top 1500
1	Grupa PKP	kolejnictwo	10,38	44,4	16
2	Kompania Węglowa	górnictwo	9,70	52,0	18
3	Lasy Państwowe	leśnictwo	6,90	29,4	28
3	Poczta Polska	usługi pocztowe	6,32	83,5	33
4	PSE Operator	energetyka	5,81	0,7	39
5	Węglokoks	górnictwo	4,09	1,8	69
6	Katowicki Holding Węglowy	górnictwo	3,97	19,0	72
7	Totalizator Sportowy	zakłady wzajemne	3,27	0,9	92
8	Gaz-System	energetyka	2,20	2,4	138
9	Telewizja Polska	media	1,49	3,3	196
10	Polski Holding Obronny	obronna	1,39	9,4	211
Razem			55,52	246,8	

Źródło: Lista 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500).

której akcje są dopuszczone do publicznego obrotu na rynku kapitałowym. Dodatkowo, w nauce i praktyce prawa określenie przedsiębiorstwo publiczne używane jest często w rozumieniu art. 106 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, więc w znaczeniu bliższym przedsiębiorcy publicznemu (*public undertaking*). Istotą tej definicji jest nie tyle struktura własności, co zadania o charakterze publicznym przypisane przedsiębiorcy [Grzegorzcyk, 2012]. Inaczej mówiąc, w tym ujęciu przedsiębiorcą publicznym jest taki podmiot, który realizuje zadania publiczne, bez względu na formę własności.

Naszym zdaniem, najlepszym rozwiązaniem terminologicznym dla określenia przedsiębiorstw domeny państwowej w Polsce wydaje się stosownie określenia dłuższego, ale precyzyjniejszego – przedsiębiorstwa sektora publicznego (psp). Ma to uzasadnienie także w tym, że pojęcia sektor publiczny używa Główny Urząd Statystyczny właśnie dla wyodrębnienia szeroko rozumianej domeny państwowej. Według GUS na sektor publiczny składają się te podmioty, których *mienie w całości lub w przeważającej części należą do Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub jednostek samorządu teryto-*

rialnego [GUS, 2012, s. 20], a więc są to podmioty podlegające zgodnie z naszymi wcześniejszymi rozważaniami – właścicielskiej kontroli korporacyjnej. GUS nie bierze pod uwagę podmiotów z niewłaścicielską kontrolą korporacyjną: zbiór przedsiębiorstw, wyodrębnianych przez GUS, określany tu jako PSP-W, *składa się z jednostek (...) własności państwowej, samorządu terytorialnego oraz mieszanej z przewagą kapitału podmiotów własności państwowej lub samorządu terytorialnego* [GUS 2005, s. 377].

Przedsiębiorstwa sektora publicznego z kontrolą właścicielską państwa

Zbiór przedsiębiorstw, wobec których państwo sprawuje kontrolę narzędziami właścicielskimi, składa się w Polsce z trzech zasadniczych grup:

1. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i inne przedsiębiorstwa ze stuprocentową własnością państwa;
2. spółki o własności mieszanej, w których państwo samodzielnie lub wraz z podmiotami z grupy 1 posiada większościowe udziały własnościowe, ale w strukturze własnościowej występuje jednocześnie właściciel prywatny;

3. spółki z pośrednią własnością państwową – spółki zależne (spółki-córki) podmiotów z grup 1, 2, w których posiadają one łącznie udziały co najmniej większościowe.

Trudna do jednoznacznego rozstrzygnięcia jest sytuacja podmiotów z kolejnych szczebli własności pośredniej, tzn. spółek-wnuczek itd. podmiotów z grup 1–3, szczególnie, gdy występuje w nich własność mieszana. O ile w podmiotach grupy 1 zakres kontroli korporacyjnej ze strony państwa jest maksymalnie możliwy (wyznaczony przez zasady obowiązującego prawa), to w przypadku podmiotów z grupy 2 jest nieco ograniczony z co najmniej dwóch powodów:

- w swoich działaniach wobec tego rodzaju podmiotów, które najczęściej są notowane na giełdzie, Skarb Państwa musi uwzględniać pewne wymagania i oczekiwania pozostałych akcjonariuszy (np. skład rad nadzorczych). Giełda narzuca spółkom przestrzeganie standardów *corporate governance* (dobrych praktyk), co także zawsze ogranicza zakres kontroli korporacyjnej największego akcjonariusza;
- realizowanie uprawnień właścicielskich państwa nie może być natychmiastowe, jak w przypadku własności stuprocentowej. Np. zwołanie walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółki, w trakcie którego podejmowane są kluczowe decyzje, wymaga wcześniejszego zawiadomienia wszystkich współwłaścicieli.

Z kolei w przypadku podmiotów grupy 3 nie jest do końca jasne, jak głęboko w strukturę „kaskadową” własności może sięgać władztwo państwa. Problem ten budzi liczne kontrowersje i dyskusje zarówno wśród prawników, jak i wśród przedstawicieli administracji państwowej. Przykładem tego problemu jest długotrwały spór między NIK a Ministerstwem Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego co do statusu prawnego i faktycznego przedsiębiorstwa Elewarr sp. z o.o. [zob. np. Kominy, 2015].

W pierwszej grupie, obejmującej podmioty ze stuprocentowymi udziałami własnościowymi państwa, można wyróżnić dwie podgrupy – podmiotów państwowych *sensu stricto*, tzn. podlegających władztwu korporacyjnemu ze strony rządu lub agend rządowych (państwowe PSP) oraz podmiotów komunalnych, podlegających władztwu korporacyjnemu ze strony jednostek samorządu terytorialnego (komunalne PSP).

Na koniec 2014 r. zbiór przedsiębiorstw ze stuprocentowymi udziałami państwa liczył niespełna 2000 podmiotów, z czego wobec jedynie ok. 120 podmiotów prowadzących normalną działalność gospodarczą (czyli niebędących w stanie likwidacji bądź upadłości) kontrolę korporacyjną sprawował minister Skarbu Państwa, a także – w znacznie mniejszym zakresie – inni ministrowie: gospodarki, infrastruktury i rozwoju, administracji i cyfryzacji. Mimo małej liczebności, były to przedsiębiorstwa zdecydowanie naj-

Tablica 2 **Największe spółki należące w 100 proc. do jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, stan na koniec 2013 roku**

Lp.	Spółka	Branża	Przychody (mld zł)	Zatrudnienie (tys. osób)	Miejsce Top 1500
1	Holding Komunalny Kraków	usługi komunalne	1,41	4,2	209
2	MPWiK Warszawa	wod.-kan.	1,16	2,3	247
3	Tramwaje Warszawskie	transport	0,83	3,5	359
4	Zakłady Autobusowe Warszawa	transport	0,75	4,4	361
5	Koleje Mazowieckie	transport	0,59	2,6	453
6	MPEC Kraków	ciepłownicza	0,47	0,8	571
Razem			5,21	17,8	

Źródło: Lista 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500).

Tablica 3 Największe spółki z większościami udziałami własnościowymi państwa w Polsce, stan na koniec 2013 roku

Lp.	Spółka	Branża	Udział SP (%)	Przychody (mld zł)	Zatrudnienie (tys. osób)	Miejsce Top 1500
1	PGNiG SA*	gazowa	72,4	32,12	31,2	3
2	PGE SA*	energetyczna	61,9	30,15	41,2	4
3	Lotos SA*	naftowa	53,2	28,60	5,0	5
5	Enea SA*	energetyczna	51,5	9,15	10,0	20
4	Energa SA*	energetyczna	51,5	7,83	10,5	22
6	Jastrzębska Sp. Węgl.*	górnictwo	55,2	7,63	29,4	23
7	PLL Lot	transp. lotniczy	99,7	3,15	2,3	97
8	Krajowa Spółka Cukrowa	rolno-spożywcza	79,7	2,37	1,9	131
Razem				30,334	130,9	

* spółki giełdowe

Źródło: Lista 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500).

większe i najważniejsze w całym zbiorze. Pozostałą część zbioru dopełniało ponad 1800 przedsiębiorstw komunalnych – z reguły podmiotów niewielkich, o lokalnym znaczeniu, wobec których uprawnienia właścicielskie wypełniały organy jednostek samorządu terytorialnego.

Największe „państwowe” PSP zaprezentowano w tablicy 1, natomiast w tablicy 2 wymienione zostały największe polskie przedsiębiorstwa komunalne. Dane liczbowe w tabelach 1–5 czerpiemy z listy 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500), którą stworzyli autorzy niniejszego tekstu na podstawie zweryfikowanej i uzupełnionej danyymi z innych źródeł listy 2000 największych polskich przedsiębiorstw dziennika „Rzeczpospolita” (Lista 2014). Wszystkie dane dotyczą przedsiębiorstw sektora niefinansowego.

Grupa spółek o własności mieszanej z większościami udziałami państwa nie jest zbyt liczna (dane Ministerstwa Skarbu Państwa wykazują ok. 30 tego rodzaju spółek na koniec sierpnia 2015 r.), ale znacząca. Główna jej część to bardzo duże i ważne w polskiej gospodarce spółki giełdowe. Aż sześć tego rodzaju przedsiębiorstw znajduje się wśród 25 największych polskich przedsiębiorstw (według wartości przychodów ze sprzedaży) – tablica 3.

Do ostatniej podgrupy należą spółki tworzone przez PSP-W, a także spółki

tworzone przez najróżniejsze państwowe osoby prawne. Mogą też występować zależności wielostopniowe, własność „kaskadowa”, wspólna własność podmiotów należących do różnych części sektora państwowego, itp. Spółek tych jest stosunkowo sporo, można szacować ich liczbę na 150-180, ale nie są one ujmowane w żadnych zbiorczych statystykach państwowych, mimo że ich znaczenie gospodarcze jest dość istotne.

Przedsiębiorstwa sektora publicznego z kontrolą niewłaścicielską państwa

Jak stwierdziliśmy powyżej, są to przedsiębiorstwa (spółki), w których większościami udziałami własnościowymi należą do inwestorów prywatnych, ale mimo tego państwo – przy wykorzystaniu różnych niewłaścicielskich narzędzi (przede wszystkim szczególnych zapisów w statutach spółek) – sprawuje nad nimi faktyczną kontrolę korporacyjną. Obserwacja PSP-NW w dłuższym okresie wskazuje, że sposób ich funkcjonowania w polskiej gospodarce jest bardzo zbliżony do przedsiębiorstw z kontrolą właścicielską państwa – zarządy i rady nadzorcze tych spółek zmieniają się w rytm wyborów parlamentarnych lub nawet w rytm zmian na stanowisku ministra Skarbu Państwa, państwo *de facto* określa ich strategię rozwojową, państwo wreszcie decyduje co-

Tablica 4 Największe spółki giełdowe z mniejszościowymi udziałami Skarbu Państwa, stan na koniec 2013 roku

Lp.	Spółka	Branża	Udział SP (%)	Przychody (mld zł)	Zatrudnienie (tys. osób)	Miejsce Top 1500
1	PKN Orlen SA	naftowa	27,5	113,86	21,6	1
2	KGHM PM SA	wydobyw.-przetw.	31,2	24,11	34,5	6
3	Tauron SA	energetyczna	30,1	19,13	26,4	7
4	Grupa Azoty SA	nawozy azotowe	33,0	9,82	13,9	17
5	PKP Cargo*	transp. kolej.	33,0	4,80	26,6	55
6	Ciech SA	chemia	38,7	3,51	3,9	87
Razem				175,23	126,9	

* udział pośredni

Źródło: Lista 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500).

rocznie o wielkości wypłacanej przez nie dywidendy.

Grupa tego rodzaju przedsiębiorstw jest w Polsce niezbyt liczna. Według statystyk Ministerstwa Skarbu Państwa na koniec sierpnia 2015 r. w ponad 50 spółkach SP posiada mniejszościowe (poniżej 50 proc.), ale znaczące (ponad 25 proc.) pakiety akcji [www.nadzor.msp.gov.pl, dostęp 15.08.2015]. Niemniej znaczenie gospodarcze tych spółek, szczególnie największych i najważniejszych z nich, jest olbrzymie. Pośród dziesięciu największych polskich przedsiębiorstw (według wielkości przychodów ze sprzedaży) znajdują się 3 tego rodzaju podmioty – tablica 4.

Podobny status przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo w sposób niewłaścicielski wykazują dwa największe polskie podmioty finansowe – PKO BP SA oraz PZU SA, oba notowane na giełdzie w Warszawie. Państwo realizuje w nich swoje zwiększone uprawnienia kontrolne, pozycję akcjonariusza dominu-

jącego oraz poprzez odpowiednie zapisy statutowe.

W gospodarce polskiej w zasadzie każdy przypadek sprawowania przez państwo kontroli korporacyjnej w spółkach, mimo posiadania jedynie mniejszościowych udziałów własnościowych, jest skutkiem analizowanego wcześniej zjawiska *reluctant privatization*. Wszystkie tego rodzaju podmioty były niegdyś własnością państwa, a w latach 1998–2010 rozpoczęły się w nich procesy prywatyzacyjne, które jednak do dziś nie zostały zakończone. Państwo posiada nadal w tych spółkach mniejszościowe pakiety akcji i bardzo znaczny zakres kontroli korporacyjnej. Zjawisko to zauważone zostało także w raporcie OECD: *W kilku przypadkach [polski rząd] wybrał prywatyzację częściową i zachował pakiet kontrolny w wielu przedsiębiorstwach państwowych, głównie w energetyce, sektorze finansowym i górnictwie, które w większości przypadków były uważane za posiadające strategiczne zna-*

Tablica 5 Udział PSP-W w tworzeniu wartości dodanej brutto, w przychodach i zatrudnieniu całego sektora przedsiębiorstw

	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Wartość dodana brutto sektora przedsiębiorstw (mld zł)	136,6	296,2	402,1	620,0	675,4	711,3
– w tym PSP-W (%)	49,1	28,0	18,9	14,9	14,2	12,8
Przychody sektora przedsiębiorstw (mld zł)	513,3	1207,1	1669,0	2559,6	2992,2	3013,2
– w tym PSP-W (%)	46,3	25,8	16,1	12,2	10,3	9,8
Zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw (tys. osób)		5337,2	5447,1	5548,2	5650,8	5692,5
– w tym PSP-W (%)	48,7	27,2	19,8	14,9	13,1	12,5

Źródło: *Rachunki narodowe według sektorów i subsektorów instytucjonalnych 1995-1999, 2000-2004, 2005-2008, 2009-2012*, GUS, Warszawa, *Roczniki statystyczne GUS*.

czenie. W ten sposób ograniczono korzyści, które niesie ze sobą własność prywatna [OECD, 2014, p. 28].

Udział i znaczenie przedsiębiorstw sektora publicznego w polskiej gospodarce

Jak wspomnieliśmy, wszelkie dane GUS dotyczące przedsiębiorstw sektora publicznego odnoszą się wyłącznie do podmiotów gospodarczych, których własność, zarówno w sposób bezpośredni jak i pośredni, w całości lub przeważającej części należy do państwa lub innych podmiotów państwowych (PSP-W). W ramach statystyki publicznej nie ma praktycznie możliwości uzyskania danych dotyczących przedsiębiorstw sektora publicznego z kontrolą niewłaścicielską państwa (PSP-NW), gdyż ich wyodrębnienie z całego zbioru przedsiębiorstw jest niewykonalne.

Najlepszą, a jednocześnie dostępną w zbiorach danych GUS, ekonomiczną miarą udziału PSP-W w gospodarce jest ich wkład w tworzenie wartości dodanej brutto całego zbioru przedsiębiorstw, co ze znacznym przybliżeniem można traktować jako wkład w tworzenie PKB (różnica między PKB a wartością dodaną brutto wynika z rozliczenia podatków oraz dotacji). Jako dodatkowe miary udziału przedsiębiorstw sektora publicznego w gospodarce i można wykorzystywać także dwie inne, łatwiej dostępne wskaźniki – wielkość przychodów oraz liczbę pracujących w odniesieniu do całego sektora przedsiębiorstw. Odpowiednie dane na ten temat w tablicy 5 (ostatnie dostępne dane nt. wartości dodanej brutto dotyczą roku 2012).

Dane te wskazują, że udział PSP-W w całym sektorze przedsiębiorstw spadał szybko przez cały okres transformacji, jego wielkość można szacować na 10-11 proc. (sierpień 2015). Dane nie uwzględniają jednak PSP-NW, a więc przedsiębiorstw formalnie prywatnych, a faktycznie pozostających pod kontrolą korporacyjną państwa. Dla określenia udziału PSP-NW w gospodarce (a w konsekwencji udziału całego sektora przedsiębiorstw publicznych) można z pożytkiem wykorzystać dane zawarte na liście największych polskich przedsiębiorstw. Spółki z niewłaścicielską kontrolą państwa to z reguły podmioty duże i ważne. Można szacować, że tego rodzaju podmioty znajdujące się na liście Top 1500 to co najmniej 95 proc. wszystkich PSP-NW w Polsce (zarówno pod względem przychodów, jak i zatrudnienia). Uwzględnimy je w analizie w kolejnym punkcie

Dane dotyczące największych polskich przedsiębiorstw

Tysiąc pięćset największych polskich przedsiębiorstw sektora niefinansowego osiągnęło w 2013 r. przychody 1556,5 mld zł, co stanowi 51,7 proc. udziału w przychodach wszystkich polskich przedsiębiorstw. Liczba zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach (2044,3 mln osób) to 35,9 proc. zatrudnionych w całym sektorze przedsiębiorstw. Ostatnie przedsiębiorstwo na liście uzyskało przychody ok. 160 mln zł.

Dane dotyczące udziału PSP (w rozbiu na PSP-W oraz PSP-NW) w zbiorze 1500 największych polskich przedsiębiorstw przedstawia tablica 6.

Tablica 6 Dane dotyczące zbioru 1500 największych polskich przedsiębiorstw

	PSP-W		PSP-NW		Razem PSP	
	liczba/ wartość	udział w Top 1500	liczba/ wartość	udział w Top 1500	liczba/ wartość	udział w Top 1500
Liczba przedsiębiorstw	83	5,5%	6	0,4%	89	5,9%
Przychody (mld zł)	208,0	13,4%	170,7	11,0%	378,7	24,4%
Zatrudnienie (tys. osób)	466,7	22,8%	100,6	5,0	567,3	27,8%

Źródło: Lista 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500).

W miarę zawężania zbioru największych przedsiębiorstw można zauważyć silnie przyrastające udziały PSP, zarówno gdy chodzi o liczbę, jak i ich podstawowe charakterystyki (przychody, zatrudnienie). W grupie 25 największych polskich przedsiębiorstw udział PSP przekracza 60 proc. – tablica 7.

Szczególne znaczenie ma udział PSP w grupie 10 największych przedsiębiorstw w danym kraju. Tego rodzaju wskaźnik (biorący pod uwagę udział pp w grupie dziesięciu największych spółek pod względem trzech kluczowych charakterystyk: przychodów, wartości aktywów oraz wartości rynkowej), nazwany CSS (*Country SOE Share*) jest określany i analizowany w jednym z najnowszych raportów OECD dla 38 wybranych, znaczących krajów świata [OECD, 2013]. W grupie 10 największych polskich przedsiębiorstw znajdują się trzy spółki z większościowymi udziałami Skarbu Państwa, a więc PSP-W (PGE SA, PGNiG SA, Lotos SA) oraz trzy spółki kontrolowane przez państwo w sposób niewłaścicielski, czyli PSP-NW (PKN Orlen SA, KGHM MP SA, Tauron SA). Można szacować, że tego rodzaju wskaźnik wynosiłby dla Polski ok. 70 proc. (w zestawieniu OECD Polska nie jest uwzględniona), co plasowałoby nasz kraj pomiędzy Rosją (72 proc.) a Indiami (64 proc.), w pierwszej „piątce” najbardziej „upaństwowionych” gospodarek na świecie.

Uwagi końcowe i wnioski

W wielu krajach świata występują współcześnie dwa odmienne sposoby kontroli państwa nad przedsiębiorstwami. Pierwszy, dotyczący przedsiębiorstw z co najmniej większościowymi udziałami państwa, jest realizowany na podstawie uprawnień właścicielskich. Drugi, dotyczący przedsiębiorstw z co najwyżej mniejszościowymi udziałami państwa, jest realizowany przy wykorzystaniu różnych, niewłaścicielskich narzędzi. W konsekwencji można wyróżnić dwa rodzaje przedsiębiorstw sektora publicznego – podlegające kontroli właścicielskiej (PSP-W) oraz niewłaścicielskiej (PSP-NW).

Ten drugi rodzaj, tj. przedsiębiorstwa z niewłaścicielską kontrolą państwa, jest szczególnie istotny w krajach postsocjalistycznych. Przyczyną tego jest fakt, że w trakcie procesów prywatyzacyjnych, szczególnie dużych i ważnych podmiotów, stosunkowo często dochodziło w tych krajach do formalnego pozbycia się przez państwo większościowych udziałów własnościowych w danym przedsiębiorstwie, jednak przy utrzymaniu faktycznej kontroli korporacyjnej (*reluctant privatization*).

Występowanie dwóch rodzajów PSP sprawia, że bardzo trudno określić w sposób ilościowy faktyczny udział państwa w gospodarce. Statystyki publiczne (GUS, Eurostat i in.) uwzględniają w swoich zbiorach danych jedynie formalną strukturę własności, a więc utożsamiają PSP z PSP-

Tablica 7 **Udział PSP w zbiorach 500, 100 oraz 25 największych polskich przedsiębiorstw**

	500			100			25		
	liczba	przychody	zatrudnienie	liczba	przychody	zatrudnienie	liczba	przychody	zatrudnienie
Udział PSP-W (%)	6,2	24,0	25,7	15,0	19,7	36,1	28,0	26,9	41,4
Udział PSP-NW (%)	1,2	8,6	6,3	6,0	22,8	14,4	20,0	37,5	20,9
Udział PSP (%)	7,4	32,6	32,0	26,0	42,5	50,5	48,0	64,4	62,3

Źródło: Lista 1500 największych polskich przedsiębiorstw (Top 1500).

-W, a pomijają PSP-NW, gdyż nie jest możliwe w sensie statystycznym wyodrębnienie zbioru przedsiębiorstw podlegających niewłaścicielskiej kontroli ze strony państwa.

Po 25 latach przemian transformacyjnych, udział PSP-W w polskiej gospodarce wynosi 10-12 proc., natomiast przy uwzględnieniu także PSP-NW – 15-18 proc. Jeżeli jednak pod uwagę weźmiemy

największe i najważniejsze polskie przedsiębiorstwa udziały te drastycznie rosną – do ok. 30 proc. w grupie 500 największych przedsiębiorstw i ponad 60 proc. w grupie 25 największych przedsiębiorstw. Można więc twierdzić, że znaczenie własności państwowej w gospodarce jest znacznie większe, niż wynika to z prostych danych liczbowych.

Bibliografia:

1. Bałtowski M. (red.) [2002], *Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w polskiej gospodarce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
2. Bałtowski M., Kozarzewski P. [2014], *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki, 1989–2013*, Warszawa, PWE.
3. Beltratti A., Bortolotti B., Milella V. [2009], *State Ownership, Political Risk, and Asset Prices*, <http://privatizationbarometer.it/rullo/soap.pdf>, dostęp 5\02\2016.
4. Bortolotti B., Faccio M. [2004], *Reluctant privatization*, Working Papers Fondazione Eni, No. 130.
5. Bortolotti B., Faccio M. [2009], *Government Control of Privatized Firms*, “Review of Financial Studies”, Vol. 22, Issue 8.
6. Christiansen H. [2011], *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5.
7. Cuervo-Cazurra A., Inkpen A., Musacchio A., Ramaswamy K. [2014], *Governments as owners: State-owned multinational companies*, “Journal of International Business Studies”, No. 45.
8. Farrar J. [2008], *Corporate Governance Theories, Principles and Practice*, Oxford, Oxford University Press.
9. Dawisha K. [2014], *Putin’s Kleptocracy: Who Owns Russia?*, New York, Simon & Schuster.
10. Huang Y. [2008], *Capitalism with Chinese Characteristics*, Cambridge, Cambridge University Press.
11. Grzegorzczak F. [2012], *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo. Zagadnienia konstrukcyjne*, LexisNexis, Warszawa.
12. Grzegorzczak F. [2012 a], *New Polish “Golden Share” Regulation – A Model Law for EU Member States?*, “European Company Law”, Vol. 9, No. 1.
13. GUS [2005], *Rachunki narodowe według sektorów i subsektorów instytucjonalnych*, Warszawa, oraz inne lata.
14. GUS [2012], *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa, GUS.
15. Kočenda E., Hanousek J. [2012], *State ownership and control in the Czech Republic*, “Economic Change and Restructuring”, Vol. 45(3).
16. *Kominy w spółce Elewarr były za wysokie* [2015], „Gazeta Wyborcza”, 3 czerwca.
17. Lista [2014], *Lista 2000 największych polskich przedsiębiorstw w 2013 r.*, „Rzeczpospolita”, 28 października.
18. Musacchio A., Lazzarini S.G. [2014], *Reinventing State Capitalism*, Columbia, Harvard University Press.
19. OECD [2008], *Glossary of Statistical Terms*, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2196>.
20. OECD [2010], *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, Paris, OECD Publishing.
21. OECD [2013], *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*, OECD Trade Policy Paper, No. 147.
22. OECD [2014], *Economic Surveys POLAND*, March, OECD.
23. Radygin A., Entov R. [2014], *The Fundamental Privatization Theorem: Ideology, Evolution, Practice*, SSRN, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398960.
24. Shapiro D., Gliberman S., [2012], *The International Activities and Impacts of State-Owned Enterprises*, in: *Sovereign investment: concerns and policy reactions*, Oxford, Oxford University Press.

Prof. dr hab. **Maciej Bałtowski**, Wydział Ekonomiczny UMCS w Lublinie.

Dr hab. **Piotr Kozarzewski**, prof. WSiE w Olsztynie, Wydział Socjologii i Pedagogiki.