

Marlena Gołębiowska

Przedsiębiorstwa państwowe w Europie Środkowej i Wschodniej w dobie pandemii COVID-19

Kryzysy gospodarcze wiążą się zwykle ze zwrotem w kierunku interwencjonizmu państwowego, a także z aktywniejszą rolą państwa-właściciela. Nie inaczej jest obecnie. Pandemia COVID-19 na nowo otwiera debatę o przedsiębiorstwach państwowych. Z uwagi na historię własności gospodarczej wybrzmiewa ona szczególnie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Tym bardziej że w regionie coraz częściej słyhać zapowiedzi dokapitalizowania państwowych podmiotów, a nawet nacjonalizacji prywatnych. Obecnie mowa głównie o liniach lotniczych.

Obraz sprzed pandemii. Kilka ostatnich dekad przyniosło istotne zmiany w obszarze właścicielskiej roli państwa w Europie Środkowej i Wschodniej. Ta najbardziej spektakularna nastąpiła w latach 90. ubiegłego wieku, po upadku reżimów komunistycznych. Zakrojony na niespotykaną dotychczas skalę zakres przekształceń własnościowych doprowadził w ciągu dekady do przejścia od gospodarki opartej na sektorze państwowym do gospodarki z wyraźnie dominującym sektorem prywatnym. Tak diametralne zmniejszenie zakresu domeny państwowej nastąpiło zwłaszcza w tych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które wstąpiły później do Unii Europejskiej.

Jednak po przełomie wieków, a szczególnie po kryzysie lat 2008-2009, proces „odpaństwowienia” gospodarek wyraźnie spowolnił w większości państw regionu. Złożyło się na to kilka przyczyn. Po pierwsze w wielu państwach wyraźnie osłabił klimat społeczny wokół prywatyzacji z uwagi na nie zawsze pozytywne doświadczenia z nią związane. Dotyczyło to m.in. podejrzeń dotyczących nadużyć w tej sferze, ale także niechęci do restrukturyzacji sprywatyzowanych przedsiębiorstw, czego pokłosiem były nierzadko grupowe zwolnienia. Po drugie polityka gospodarcza ewoluowała w kierunku dążenia do zachowania pod kontrolą państw przedsiębiorstw w branżach uznanych za strategiczne – przede wszystkim w energetyce, petrochemii, bankowości i transporcie. Towarzyszyło temu rosnące znaczenie pozaekonomicznych celów narzucanych przez państwa przedsiębiorstwom państwowym. I wreszcie po trzecie – kryzys finansowy, który istotnie naruszył dotychczasowy ład społeczno-ekonomiczny, stał się przyczynkiem do ewolucji narodowych polityk gospodarczych w kierunku aktywniejszej roli państwa.

W efekcie doszło do zahamowania procesów prywatyzacyjnych, a w niektórych państwach nawet do wtórnego upaństwowienia sprywatyzowanych wcześniej przedsiębiorstw (np. w 2015 r., po 20 latach od prywatyzacji, węgierski Budapest Bank ponownie stał się bankiem państwowym, w Polsce państwo odzyskało kontrolę nad wcześniej sprywatyzowanym bankiem Pekao SA) lub nacjonalizacji funkcjonujących od początku jako prywatne (np. w 2016 r. znacjonalizowany został największy komercyjny bank na Ukrainie – PrywatBank).

Trzeba dodać, że zakres przedsiębiorstw państwowych w Europie Środkowej i Wschodniej jest zróżnicowany. Ich udział w gospodarce – mierzony udziałem w zatrudnieniu i/lub wkładem w tworzenie wartości dodanej – wynosi ok. 30% na Białorusi, 10-20% w Serbii, Bośni i Hercegowinie, Polsce i Ukrainie, 5-10% w Bułgarii, Rumunii, Chorwacji, Albanii, Słowenii, na Węgrzech i Łotwie oraz poniżej 5% na Litwie, Słowacji, w Czechach i Macedonii¹.

Państwo nadciąga z odsieczą... Gdy gospodarki dotyka kryzys, często zachwiana zostaje wiara w niezawodność mechanizmu rynkowego. Pojawia się wówczas społeczne przyzwolenie – a nawet pewne oczekiwania – by

¹ C. J. Richmond, M. D. Benedek, B. Cegar, M. P. Dohlman, M. Hassine, B. Jajko, ... & M. J. A. Miniane, *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe*, International Monetary Fund, 2019.

zwiększać rolę państwa w gospodarce, także państwa jako właściciela. Taki scenariusz miał miejsce w wielu państwach podczas wspomnianego już globalnego kryzysu finansowego. W tym aspekcie podobnie zapowiada się obecny kryzys, związany z pandemią COVID-19. Interwencje rządowe, także w aspekcie właścicielskim, koncentrują się – podobnie jak w przypadku ostatniego kryzysu – na wsparciu najbardziej dotkniętych branż.

Obecnie w niezwykle trudnej sytuacji znalazły się linie lotnicze, które w ciągu dwóch miesięcy stanęły w obliczu utraty płynności i widma bankructwa (na początku marca 2020 r. odwołanych zostało 10% wszystkich lotów w porównaniu do 2019 r., pod koniec marca – 40-60%, w kwietniu – ponad 80% (!)). W Europie wiele z tych przedsiębiorstw jest własnością państw, które skierowały do nich pomoc – głównie w postaci gwarancji pożyczkowych. Takie rozwiązania wdrożyły jako jedne z pierwszych państwa nordyckie: rządy Danii i Szwecji, posiadające po niespełna 15% udziałów w liniach SAS (kwota gwarancji – 274 mln euro), a także rząd Finlandii, posiadający niespełna 56% udziałów w liniach Finnair (600 mln euro). W przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej na tego typu rządowe wsparcie może liczyć m.in. należąca w 97% do państwa rumuńska linia lotnicza Tarom (65 mln euro). Zapowiedź pomocy uzyskała także należąca w 100% do Białorusi linia lotnicza Belavia.

Niektóre państwa idą jednak o krok dalej i udzielają pomocy poprzez dokapitalizowanie. Rząd łotewski ogłosił inwestycję w wysokości do 250 mln euro w kapitał własny linii lotniczych airBaltic, co spowodowałoby zwiększenie jego udziału w spółce z 80% do 91%. Taka forma rekompensaty strat spowodowanych przez COVID-19 planowana jest także w przypadku wspomnianych już linii Finnair. Planują one emisję akcji do kwoty 500 mln euro, a będący obecnie większościowym akcjonariuszem rząd zapowiedział udział w ofercie. Rząd Estonii uzależnia podwyższenie kapitału zakładowego w państwowych liniach lotniczych Nordica od fuzji aktywów lotnictwa estońskiego (w tym wykupu Regional Jet, będącego częściowo własnością Polskich Linii Lotniczych LOT).

Oprócz zwiększania udziałów w państwowych przedsiębiorstwach z branży lotniczej pojawiają się pomysły, by w taki sposób ratować przed bankructwem także te prywatne. Takie działania zasugerował czeski premier Andrej Babiš w przypadku flagowego przewoźnika – Czech Airlines. O konieczności utworzenia państwowej linii lotniczej mówił też prezydent Ukrainy Wołodymyr Zelenski.

...na ściśle określonych zasadach. Pomoc publiczna – kierowana na takich zasadach, jak w przypadku linii lotniczych – wraz z przeciąganiem się kryzysu bardzo szybko może rozszerzyć się na inne sektory. Przy tym w ramach Unii Europejskiej, w której w normalnych warunkach przyznanie w jakiegokolwiek formie pomocy publicznej pojedynczemu podmiotowi gospodarczemu, prowadzące do zakłócenia konkurencji na wolnym rynku, jest – co do zasady – zakazane, określono konkretne warunki umożliwiające jej udzielanie w czasach pandemii. Należy do nich np. obowiązek opracowania strategii wyjścia po kryzysie w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw, które otrzymały od państwa znaczną pomoc na dokapitalizowanie, czy ściśle ograniczenie wynagrodzenia ich kierownictwa, w tym zakaz wypłat premii.

Pomoc publiczna powinna być przyznawana tylko wtedy, gdy nie są dostępne inne rozwiązania. Instytucje międzynarodowe – w tym np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy – w kontekście obecnego kryzysu przypominają, że rządy powinny także regularnie sprawdzać, czy istnieje istotne uzasadnienie (zwykle w postaci przeciwdziałania zawodności rynku), aby dane przedsiębiorstwo było własnością państwa. Wśród przykładów przedsiębiorstw państwowych wykraczających poza ramy takich uzasadnień wskazywane są m.in. sanatorium na Białorusi, firma obuwnicza w Chorwacji czy cyrk na Ukrainie.

Wnioski. Ostateczna skala kryzysu gospodarczego w następstwie COVID-19 nie jest jeszcze znana. Podobnie jednak jak globalny kryzys finansowy lat 2008-2009, może on skutkować falą ratunkowych nacjonalizacji i dokapitalizowania państwowych przedsiębiorstw. W założeniu powinny być one obliczone na realizację określonego celu, po osiągnięciu którego nastąpi sprzedaż udziałów właścicielskich państw – taki schemat postępowania rekomenduje Unia Europejska, uznając równocześnie za konieczne czasowe luzowanie reguł dotyczących pomocy państwa. Obecnie takim celem jest zapobieżenie bankructwu kluczowych firm transportowych (w perspektywie czasu być może również firm z innych sektorów).

W Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie od ponad dekady obserwuje się wzmocnienie zakresu autonomicznej polityki gospodarczej prowadzonej na szczeblu państw narodowych, schemat ten może okazać się trudny do zrealizowania. Przedsiębiorstwa państwowe traktowane są w nich często jako „narodowe czempiony” o szczególnym, nie tylko ekonomicznym, znaczeniu dla gospodarek narodowych.

Wystarczy nadmienić, że przedsiębiorstwa będące własnością państw otwierają listy największych pod względem przychodów przedsiębiorstw w wielu państwach regionu: w Polsce – PKN Orlen, na Węgrzech – MOL, w Słowenii – Petrol, na Ukrainie – Naftogaz. Co więcej, ich spółki zależne otwierają listy największych przedsiębiorstw w innych państwach. Tak jest np. na Litwie, gdzie największą firmą jest Orlen Lietuva, należąca do polskiego koncernu PKN Orlen, a także w Chorwacji, gdzie pod względem przychodów przoduje INA – z węgierską grupą MOL i rządem chorwackim jako największymi akcjonariuszami.