

ROLA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W ROZWOJU GOSPODARCZYM KOREI POŁUDNIOWEJ W XX WIEKU

Wprowadzenie

Tradycyjnie w naukach ekonomicznych, głównymi narzędziami realizacji polityki gospodarczej państwa są instrumenty o charakterze fiskalnym i regulacyjnym¹, natomiast przedsiębiorstwa państwowe zaliczane są do mniej standardowych instrumentów wpływu rządzących na gospodarkę i w konsekwencji cieszących się mniejszym zainteresowaniem naukowców. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w historii przedsiębiorstwa państwowe odgrywały istotną rolę w systemach gospodarczych wielu krajów na różnych etapach ich rozwoju. W XIX wieku były narzędziami industrializacji i unifikacji gospodarczej tworzących się państw narodowych². W czasie Wielkiego Kryzysu lat 30. XX wieku i bezpośrednio po nim, w niektórych krajach zagrożone bankrutem przedsiębiorstwa prywatne, podlegały nacjonalizacji³. Po II wojnie światowej przez kraje Zachodnie przetoczyła się fala nacjonalizacji w wybranych sektorach gospodarki, a w innych państwach rozpoczęto eksperymenty budowy socjalistycznych systemów gospodarczych, a więc takich, w których przedsiębiorstwa państwowe odgrywały centralną rolę w systemie produkcji i dystrybucji dóbr. Z kolei w innych gospodarkach rozwijających się, przedsiębiorstwa państwowe były wykorzystywane do przejmowania sektorów zdominowanych wcześniej

* *Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*

Artykuł jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu NCN 2017/25/B/HS4/01103.

¹ V. Tanzi, *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press, New York 2011, s. 205–229.

² R. Millward, *Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2011, 82(4).

³ M. Florio, *The Return of Public Enterprise*, „Centre for Industrial Studies (CSIL) Working Papers” 2014, s. 5.

przez kapitał z krajów kolonialnych⁴ oraz do przyspieszenia rozwoju wybranych sektorów gospodarki.

Wprawdzie od lat 80. XX wieku rola przedsiębiorstw państwowych w niemal wszystkich gospodarkach świata ulegała zasadniczemu zmniejszeniu, to jednak w ostatnich latach obserwowane jest pewne odwrócenie tego trendu. Niektórzy badacze piszą o zjawisku „powrotu przedsiębiorstw państwowych”⁵ czy – w szerszym ujęciu – „powrotu kapitalizmu państwowego”⁶. Oczywiście współczesne przedsiębiorstwa państwowe istotnie różnią się od tych sprzed np. 40 czy 50 lat – badacze tego zjawiska analizują m.in. „hybrydyzację” współczesnych przedsiębiorstw państwowych⁷ oraz to, na ile wcześniejsza teza o immanentnie niższej efektywności przedsiębiorstw państwowych, potwierdzana jest w aktualnych badaniach empirycznych⁸. Warto jednak nie pomijać w analizie funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw państwowych, także doświadczeń historycznych i przywoływać wynikające z nich szanse i zagrożenia, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym.

W tym kontekście Korea Południowa jest ciekawym przykładem, ponieważ jest wymieniana wśród krajów, które odniosły sukces w realizacji koncepcji państwa rozwojowego (*developmental state*), bazującego na przyspieszonej industrializacji kraju oraz strategii wspierania eksportu. Powszechna jest wiedza na temat roli tzw. czebol⁹ w rozwoju gospodarczym Korei Południowej, a więc podmiotów formalnie prywatnych, choć będących w pewnym stopniu pod wpływem władzy koreańskiej. Warto jednak również przyjrzeć się temu, jakie było znaczenie, w tym procesie, przedsiębiorstw państwowych, a więc podmiotów, których formalnym właścicielem i nad którymi pełną (lub bardzo dużą kontrolę) sprawowało państwo.

⁴ W.L. Megginson, J.M. Netter, *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature” 2001, nr 39(2), s. 323.

⁵ F. Flores-Macias, A. Musacchio, *The Return of State-owned Enterprises*, „Harvard International Review” 2009, April 4; M. Florio, *The Return...*, op. cit.

⁶ I. Bremmer, *The End of the Free Market. Who Wins the War between States and Corporations?*, Portfolio, New York 2010.; A. Musacchio, S.G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge 2014; J. Kurlantzik, *State Capitalism How the Return of Statism is Transforming the World*. Oxford University Press, Oxford 2016.

⁷ G.D. Bruton, M.W. Peng, D. Ahlstrom, C. Stan, K. Xu, *State-owned Enterprises Around the World as Hybrid Organizations*. „Academy of Management Perspectives” 2015, 29(1), 92-114.

⁸ H. Mühlenkamp, *From State to Market Revisited: A Reassessment of the Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-Owned) Enterprises*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2015, t. 86, nr 4.

⁹ Czebole (*chaebols*) to wielkie konglomeraty przedsiębiorstw kontrolowanych przez wąską grupę zamożnych rodzin nieformalnie powiązanych z władzą państwową.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie, jaką rolę odgrywały przedsiębiorstwa państwowe w poszczególnych okresach rozwoju państwa koreańskiego i jakie były konsekwencje ich funkcjonowania. Tego rodzaju analiza historyczna – przy zastrzeżeniu różnic historycznych i kulturowych – może być przydatna również z perspektywy krajów, w których – jak choćby współcześnie w Polsce – widoczny jest trend rosnącego wykorzystywania przedsiębiorstw państwowych do realizacji polityki gospodarczej państwa.

Struktura niniejszego artykułu uporządkowana jest według kolejnych historycznych etapów rozwoju sektora przedsiębiorstw państwowych w Korei Południowej i zmian w nim zachodzących w XX wieku. W pierwszej części opisany jest okres przed powstaniem państwa południowokoreańskiego w 1948 roku. W części drugiej przedstawione zostało funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw państwowych w pierwszych kilkunastu latach od momentu uzyskania niepodległości, aż do czasów dyktatury Parka. Kolejna część prezentuje rozwój sektora przedsiębiorstw państwowych, aż do rozpoczęcia reform w latach 80. XX wieku. W następnej części opisany jest przebieg reform i czas aż do końca minionego stulecia. Artykuł kończy podsumowanie przeprowadzonej analizy historycznej i wnioski z niej wynikające.

1. Okres do powstania państwa południowokoreańskiego

Historia państwa południowokoreańskiego – a więc i będącego przedmiotem analizy w niniejszym artykule sektora przedsiębiorstw państwowych w tym kraju – rozpoczyna się formalnie w 1948 roku¹⁰, jednak źródła i czynniki rozwoju przyjętego oraz rozwijanego w późniejszych latach modelu gospodarczego należy szukać również we wcześniejszej historii Korei. Do czasu zakończenia II wojny światowej, a dokładniej w latach 1910-1945, Korea znajdowała się pod okupacją japońską, czego skutki były w późniejszych dekadach widoczne w koreańskim sektorze przedsiębiorstw państwowych w dwóch wymiarach¹¹. Oba wymagają podkreślenia, gdyż wpłynęły na zakres i skuteczność wykorzystania przedsiębiorstw państwowych w tej gospodarce.

Po pierwsze, jak dowodzi A. Kohli, rezultatem japońskiego kolonializmu (niewątpliwie – co należy podkreślić – bezwzględnego i brutalnego w warstwie społeczno-politycznej) był relatywnie szybki wzrost gospodarczy na okupowa-

¹⁰ Okupacja japońska zakończyła się w sierpniu 1945 roku, kilka miesięcy później dokonany został podział kraju wzdłuż 38. równoleżnika, a w 1948 roku powstało państwo południowokoreańskie, w którym władzę objął proamerykański Li Syng Man.

¹¹ A. Kohli, *Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's „Developmental State”*, [w:] *The Developmental State*, red. M. Woo-Cumings, Cornell University Press, Cornell 1999, s. 93-136.

nych terenach, jak również ogólny rozwój instytucji państwowych, w tym budowa relatywnie sprawnej biurokracji, co w późniejszych latach, już po odzyskaniu niepodległości, posłużyło do skutecznej realizacji modelu państwa rozwojowego.

Po drugie, w czasie okupacji Japonia kontrolowała niemal cały sektor przedsiębiorstw (głównie poprzez japoński kapitał prywatny, choć w niektórych obszarach gospodarki funkcjonowały również japońskie przedsiębiorstwa państwowe). W rezultacie po wycofaniu się Japonii w 1945 roku, koreański sektor prywatny był zasadniczo słabo rozwinięty. Zaległości te starano się nadrobić dwoma sposobami i jeden z nich obejmował właśnie wykorzystanie przedsiębiorstw państwowych, zarówno tworzonych na bazie przejmowanych po kolonizatorach aktywów, jak i obejmujących nowo utworzone podmioty w sektorach, które identyfikowano jako szczególnie ważne z perspektywy prowadzonej polityki gospodarczej. Drugim ze sposobów rozwiązania problemu niskiego poziomu rozwoju sektora prywatnego były – widoczne już od początków dyktatury Li Syng Mana tj. od 1948 roku – załączki tworzenia się formalnych i nieformalnych powiązań między państwem a nowo tworzącą się elitą biznesową. W kolejnych latach dało to początek dominującym w XX wieku w gospodarce koreańskiej tzw. czebolom.

2. Lata dyktatury Li Syng Mana

Jak już wspomniano, rola i znaczenie przedsiębiorstw państwowych w gospodarce Korei Południowej były ściśle powiązane z realizowaną w tym kraju w II połowie XX-ego wieku koncepcją państwa rozwojowego. W Korei, podobnie jak w niektórych innych krajach azjatyckich (m.in. w Singapurze), głównym celem polityki gospodarczej było pobudzanie wzrostu gospodarczego za pomocą różnego rodzaju interwencji państwowych, w tym znaczącej kontroli nad sektorem prywatnych przedsiębiorstw, ale i również za pomocą ustanawiania oraz wspierania przedsiębiorstw państwowych. Wielkie korporacje, zarówno prywatne, jak i państwowe, przy wsparciu rządu miały być motorem rozwoju technologicznego i w konsekwencji pobudzać wzrost wybranych branż gospodarki¹².

W początkowych latach nowego reżimu pojawiły się załączki konfliktu rządzących z kształtującym się środowiskiem biznesowym, na co władza (dyktatura Li Syng Mana) odpowiedziała represjami i w konsekwencji ukształtował się

¹² M.J. Seth, *South Korea's Economic Development, 1948–1996*, (w:) *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*, 2017, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190277727.013.271>; I. Nam, *Governance of SOEs and Public Institutions in Korea*, Knowledge Sharing Program: KSP Modularization, 2013. <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201306130126670.do>.

korupcyjny system współpracy klasy biznesowej z rządem. Choć tworzone były pojedyncze przedsiębiorstwa państwowe w wybranych sektorach, to główną rolę w tworzącym się w Korei Południowej systemie polityczno-gospodarczym odgrywały uzależnione od władzy państwowej przedsiębiorstwa prywatne. Niemniej należy odnotować, że w okresie od 1948 do 1961 roku wszystkie przedsiębiorstwa działające w sektorach energetycznym, kolejowym czy wydobywczym zostały znacjonalizowane. Na bazie japońskich przedsiębiorstw wydobywczych działających wcześniej w Korei, powstała w 1950 roku Korea Coal Corporation. Państwo powoływało przedsiębiorstwa również w innych sektorach gospodarki, np. w sektorze finansowym – w 1954 r. utworzony został Korea Development Bank, który miał koordynować finansowanie odbudowy kraju i rozwój wybranych branż gospodarki¹³.

Podsumowując, w tym okresie przedsiębiorstwa państwowe miały dwa główne zadania. Po pierwsze, służyły do przejmowania pokolonialnych przedsiębiorstw japońskich. Po drugie, były wykorzystywane do rozwijania infrastruktury kluczowej dla rozwoju sektora prywatnego, który miał być motorem napędowym rozwoju gospodarczego kraju. Istotną cechą tego okresu jest również to, że rozwojowi sektora przedsiębiorstw państwowych nie towarzyszyła spójna polityka właścicielska, a nadzór nad przedsiębiorstwami był chaotyczny i rozproszony¹⁴. Ówczesna Korea Południowa należała do jednych z najbiedniejszych państw świata, polityka gospodarcza w latach 50. XX wieku nie przyniosła oczekiwanych efektów, a poziom życia niemal nie uległ poprawie właściwie od początku istnienia państwa koreańskiego¹⁵.

3. Od dyktatury Parka do rozpoczęcia reform i prywatyzacji w latach 80. XX wieku

Lata 60. XX wieku to początek dyktatury Parka (Park Chung-hee), którego administracja postawiła na politykę skoncentrowaną na rozwoju przemysłów zorientowanych na eksport (*export-oriented manufacturing industries*). Rząd w jeszcze większym stopniu niż wcześniej, wskazywał branże gospodar-

¹³ H.-G. Jeong, *State-owned Enterprises in the Republic of Korea, (w:) Reforms, Opportunities, and Challenges for State-owned Enterprises*, red. E. Ginting, K. Naqvi, Asian Development Bank, 2020, <https://www.adb.org/publications/reforms-opportunities-challenges-state-owned-enterprises>, s. 55.

¹⁴ M. Lee, *SOE Reform and Privatization of Korea*, https://www.carecinstitute.org/wp-content/uploads/2019/09/CI-KSU-SOE-workshop-Session-5-3-Minchang-Lee_SOE-Reform-in-Korea-KGZ-26-Sep-2019.pdf, s. 1-2.

¹⁵ D.A. Irwin, *From Hermit Kingdom to Miracle on the Han*, “Peterson Institute for International Economics Working Papers” 21-14, <https://www.piie.com/publications/working-papers/hermit-kingdom-miracle-han>, s. 2.

cze¹⁶, a następnie aktywnie je wspierał, w szczególności za pomocą finansowania (gwarancje kredytowe i dostęp do taniego kredytu w bankach państwowych), narzędzi regulacyjnych (utrudnienia w dostępie do rynków zapewniające pozycję monopolistyczną wybranym podmiotom) oraz fiskalnych (preferencje podatkowe dla wybranych branż). Istotną rolę w tej polityce odgrywały zarówno czebole, jak i przedsiębiorstwa państwowe. Te drugie były w szczególności zaangażowane w obszarach gospodarki, w których prywatne podmioty nie zdołały realizować zakładanych celów. Różnica w porównaniu z poprzednimi latami miała charakter ilościowy (wzrost liczby przedsiębiorstw państwowych oraz ich udziału w gospodarce) oraz jakościowy (zmiany w systemie nadzoru).

Już na początku dekady powołano do funkcjonowania wówczas kilka ważnych podmiotów, z których część wciąż odgrywa istotną rolę w południowokoreańskiej gospodarce, jak np. Korea Electric Power Corporation (KEPCO)¹⁷, Korea Oil Corporation czy Korean Air. Następnie, w połowie dekady utworzono kilka kolejnych ważnych przedsiębiorstw państwowych w sektorze chemicznym (m.in. Chungju Fertilizer, Yeongnam Chemicals) i stalowym (Pohang Iron and Steel Company – POSCO). Głównym celem tych działań było wspieranie rozwoju krajowego przemysłu. Rządzący opierali się na założeniu, że samowystarczalność w obszarze przemysłu stalowego i budowa zintegrowanej huty są niezbędne dla rozwoju innych obszarów gospodarki. POSCO było ukierunkowane na rynek krajowy i sprzedawało wysokiej jakości produkty rodzimym przedsiębiorstwom po relatywnie niskiej cenie, aby wzmocnić w ten sposób ich pozycję konkurencyjną.

Ważną rolę w sprawowaniu kontroli nad gospodarką i w realizacji zamierzonych celów gospodarczych odegrały również banki państwowe, które wpływały na zależne od nich przedsiębiorstwa, zarówno państwowe, jak i prywatne, przez selektywne finansowanie (jak wspomniano – gwarancje kredytowe i dostęp do taniego kredytu). Udział państwa w sektorze bankowym był na wyso-

¹⁶ Wybrane obszary gospodarki (tj. te na których wspieraniu koncentrowała się koreańska administracja) ewoluowały wraz z rozwojem gospodarki Korei Południowej i zmianą otoczenia międzynarodowego. Początkowo, w latach 60. XX wieku takim sektorem była głównie produkcja tanich tekstyliów, z czasem jednak rosnąca konkurencja ze strony innych krajów regionu (m.in. Chin) doprowadziła do tego, że coraz trudniej było wytrzymać rywalizację cenową i rząd południowokoreański postanowił ukierunkować specjalizację na produkty lepsze jakościowo oraz na przemysł ciężki. Od początku lat 70. XX wieku rząd rozbudowywał przemysł rafineryjny, stalowy i nawozowy. W latach 90. XX wieku z kolei skoncentrowano wsparcie państwa (już głównie dla prywatnych podmiotów) na produkcji elektroniki.

¹⁷ W 1961 roku ten podmiot został utworzony na bazie połączenia trzech mniejszych podmiotów i funkcjonował pod nazwą Korea Electric Company (KECO). Współczesna i bardziej znana nazwa KEPCO pojawiła się wraz z reorganizacją w 1982 roku.

kim poziomie już na początku lat 60. XX wieku, a dodatkowo państwo przejmowało lub ustanawiało z czasem kolejne podmioty finansowe¹⁸.

Od początku lat 70. XX wieku rząd zaangażował się aktywnie w rozwój kolejnych przemysłów: rafineryjnego, stalowego i nawozowego. Wykorzystywano do tego zarówno działania regulacyjne (tworzono bariery wejścia do danych sektorów umożliwiające wybranym podmiotom uzyskiwanie wysokiego poziomu monopolistycznych zysków), jak i takie o charakterze właścicielskim i inwestycyjnym. Mowa tu m.in. o reinwestowaniu całości zysków przedsiębiorstw państwowych w wybranych branżach w rozwój technologii (ponieważ państwo było wyłącznym udziałowcem podmiotów, to zyski nie były wypłacane w formie dywidend, a reinwestowane, w szczególności w celu pobudzenia rozwoju technologicznego)¹⁹. Z kolei rozwój tych technologii i sektorów tworzył pozytywne efekty zewnętrzne dla pozostałych krajowych przedsiębiorstw.

Jak zaznaczono na wstępie tej części, wprowadzano też zmiany w systemie nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi. Wraz ze wzrostem liczby i znaczenia przedsiębiorstw państwowych pojawiła się potrzeba scentralizowanego i spójnego zarządzania sektorem przedsiębiorstw państwowych – rezultatem było uchwalenie dwóch aktów prawnych (*The Budget and Accounting Act for Government Invested Institutions* z roku 1962 oraz *The Government Invested Institutions Management Act* z roku 1973). Wprowadzały one zasady budżetowania i zarządzania w przedsiębiorstwach państwowych, co przekładało się na to, że te podmioty w mniejszym stopniu działały jak agencje państwowe, a w większym stopniu – choć wciąż ograniczonym – ich funkcjonowanie przypominało przedsiębiorstwa prywatne.

Na koniec warto wspomnieć o tym, że w czasie omawianego okresu pewnym przełamaniem trendu rosnącego znaczenia przedsiębiorstw państwowych w gospodarce Korei było – choć na niewielką skalę – podjęcie pierwszych działań prywatyzacyjnych jeszcze pod koniec lat 60. XX wieku. Przesłanką do nich była przede wszystkim potrzeba poprawy efektywności poszczególnych przedsiębiorstw. W ciągu kilku lat sprywatyzowano 11 przedsiębiorstw sprzedając udziały m.in. w Incheon Heavy Industries, Korean Airlines, Incheon Steel Corporation i Korea Transportation²⁰.

Podsumowując, przedsiębiorstwa państwowe odegrały kluczową rolę na tym etapie industrializacji Korei Południowej. W warunkach początkowego braku kapitału finansowego²¹, jak i niskiego poziomu kapitału ludzkiego i wiedzy

¹⁸ H.-G. Jeong, *State-owned Enterprises...*, op. cit., s. 50-51.

¹⁹ Ibidem, s. 52.

²⁰ I. Nam, *Governance of SOEs...*, op. cit., s. 23.

²¹ *South Korea. The Role of Public Enterprise*, <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-12304.html>.

technologicznej w sektorze prywatnym, ich zadaniem było zarówno aktywnie rozwijanie wybranych branż, jak i tworzenie efektów zewnętrznych dla sektora prywatnego. Warto zaznaczyć, że – mimo podjęcia wspomnianych reform – ówczesne przedsiębiorstwa państwowe wciąż znajdowały się pod bezpośrednią kontrolą państwa, ponieważ nie było zastosowanych mechanizmów autonomii ani transparentności. Z jednej strony umożliwiało sprawowanie przez rząd kontroli nad tymi podmiotami i kierowanie ich działaniami w stronę realizacji celów gospodarczych państwa, lecz z drugiej strony skutkowało to nieefektywnym funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych na poziomie mikroekonomicznym.

4. Okres od połowy lat 80. do końca XX wieku

Zmiana polityki gospodarczej, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, nastąpiła w latach 80. XX wieku. Wiązało się to z trzema czynnikami. Po pierwsze, z rozpoczynającym się wówczas w wielu krajach świata (początkowo oczywiście poza blokiem socjalistycznym) trendem liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji gospodarek. Po drugie, w uprzednio cechującej się autorytarnym systemem politycznym Korei Południowej rozpoczęły się procesy demokratyzacji. Po trzecie, w odniesieniu do funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych coraz wyraźniej ujawniały się obszary ich nieefektywności.

Zakres sektorów, w których rząd podejmował aktywne działania, był zmniejszany, a pomoc państwa została ograniczona do wsparcia badań i rozwoju oraz rozwoju sektora prywatnego. Istotnie ograniczono system subsydiów funkcjonujący w wybranych branżach i wspierano procesy wzmocnienia konkurencji. W odniesieniu do własności państwowej początkowo skupiono się na reformach funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, bez uruchamiania prywatyzacji na masową skalę²². W latach 1983-1984 roku przeprowadzona została reforma systemu nadzoru i zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Jej głównym elementem była ustawa *Framework Act on the Management of Government-Invested Institutions*, dzięki której przedsiębiorstwa państwowe uzyskały większy stopień niezależności od państwa (można powiedzieć, że dopiero od tego czasu funkcjonowały one jako autonomiczne podmioty gospodarcze), a jednocześnie po raz pierwszy podlegały kompleksowej ocenie w wymiarze ich funkcjonowania finansowego²³.

²² H.-G. Jeong, *State-owned Enterprises...*, op. cit., s. 52-53.

²³ H.-J. Chang, *State-owned Enterprise Reform*, Report for UN Department for Economic and Social Affairs, 2007, s. 23.

Te działania – choć w zamierzeniu sensowne i potrzebne – w praktyce nie przełożyły się na osiągnięcie satysfakcjonujących rezultatów w reformowaniu istniejących przedsiębiorstw państwowych i w poprawie ich funkcjonowania w ujęciu mikroekonomicznym. W rezultacie w 1987 roku rozpoczęte zostały procesy prywatyzacyjne na szeroką skalę. Plany objęły około 30 dużych, rynkowo zorientowanych podmiotów, które miały być przedmiotem całościowej lub częściowej sprzedaży. W grupie przeznaczonych do całkowitej prywatyzacji znalazły się w szczególności podmioty finansowe m.in. Kookmin Bank, Industrial Bank of Korea oraz Korea Exchange Bank²⁴ oraz inne jak choćby Korea Technology Development czy Korea Heavy Industry. Do częściowej prywatyzacji przeznaczono KEPCO, Korea Telecom oraz POSCO²⁵. Oprócz prywatyzacji, wzmocniono mechanizmy konkurencji między istniejącymi przedsiębiorstwami państwowymi.

Druga fala prywatyzacji miała miejsce w latach 90. XX wieku, ponadto podjęto ponownie próbę reorganizacji sektora przedsiębiorstw państwowych, wzmocnienia konkurencji w sektorach, w których one działały oraz zmniejszenia ich siły monopolistycznej. Związane było to m.in. z koniecznością przedstawienia gospodarki na bardziej innowacyjne, technologiczne sektory. W ówczesnej debacie publicznej stopniowo powszechne stawało się przekonanie, że przedsiębiorstwa państwowe zamiast – jak wcześniej uważano – wspierania wzrostu gospodarczego kraju, stały się przeszkodą do jego osiągnięcia, szczególnie w obszarze rozwoju sektorów innowacyjnych i technologicznie zaawansowanych. Do prywatyzacji lub reorganizacji przeznaczono niemal jedną trzecią z ponad 130 ówczesnych przedsiębiorstw państwowych. Realizacja tych planów skończyła się jednak dużym niepowodzeniem – sprywatyzowano jedynie 13 podmiotów. Wśród przyczyn porażki programu prywatyzacyjnego wskazuje się niską motywację polityczną (ministerstwa i agencje zajmujące się prywatyzacją miały interes w przedłużeniu istnienia przedsiębiorstw państwowych) oraz silny opór w samych przedsiębiorstwach (zatrudniających znaczącą liczbę osób)²⁶.

Katalizatorem zmian w koreańskiej gospodarce stał się azjatycki kryzys finansowy z 1997 roku. Pokazał on dobitnie, że wysoki udział państwa w gospodarce Korei Południowej zaczął stwarzać więcej zagrożeń, niż przynosił korzyści. Ówczesne wydarzenia, a następnie nacisk Międzynarodowego Funduszu

²⁴ Mimo tej istotnej zmiany własnościowej, sektor bankowy pozostał wówczas w dużej mierze pod faktyczną kontrolą państwa.

²⁵ I. Nam, *Governance of SOEs...*, op. cit., s. 25.

²⁶ M. Lee, *SOE Reform and Privatization of Korea*, 2019, https://www.carecinstitute.org/wp-content/uploads/2019/09/CI-KSU-SOE-workshop-Session-5-3-Minchang-Lee_SOE-Reform-in-Korea-KGZ-26-Sep-2019.pdf, s. 33.

Walutowego związany z realizacją pakietu ratunkowego, doprowadziły do powstania nowego konsensusu wśród sił politycznych co do intensyfikacji prywatyzacji, jak też szerszego wprowadzenia mechanizmów rynkowych w sektorze publicznym i poprawy nadzoru korporacyjnego przedsiębiorstw państwowych (m.in. w zakresie transparentności działania przedsiębiorstw państwowych). Audyt przeprowadzony w 1998 roku pokazał, że 2/3 z ówczesnych przedsiębiorstw państwowych przynosiło straty. Cechowały się one przy tym wyższym poziomem zatrudnienia i wynagrodzeń niż przedsiębiorstwa prywatne²⁷.

W okresie pokryzysowym sprywatyzowano kilkadziesiąt przedsiębiorstw państwowych, w tym takie ważne podmioty jak np. Korea Tobacco & Ginseng, POSCO, Korea Communications i Korea Heavy Industries. Wraz z rozwojem sektora prywatnego zmieniał się charakter oddziaływania państwa na gospodarkę. Zakres sektorów, w których rząd aktywnie działał, zmniejszał się, a pomoc państwa została ograniczona do działań badawczo-rozwojowych oraz do wspierania rozwoju sektora prywatnego²⁸.

Podsumowując ten okres, wcześniejsze wykorzystanie przedsiębiorstw państwowych jako narzędzia polityki gospodarczej przyniosło koszty w postaci nieefektywnego ich funkcjonowania. Początkowe plany reform nie przyniosły zamierzonych skutków, również późniejsze próby prywatyzacji napotykały opory o charakterze politycznym i pochodzące z samych przedsiębiorstw. Dopiero poważny kryzys gospodarczy rozpoczął realną zmianę w sektorze przedsiębiorstw państwowych i jego roli w gospodarce południowokoreańskiej.

Podsumowanie

1. Rola, jaką odgrywał w gospodarce Korei Południowej sektor przedsiębiorstw państwowych, ulegała przeobrażeniom na przestrzeni kolejnych dekad. Wynikało to przede wszystkim z potrzeb na danym etapie rozwoju i ogólnej polityki gospodarczej państwa, a w dalszej kolejności z ogólnościwiatowych trendów. Na wczesnym etapie rozwoju, gdy Korea Południowa opierała swoją politykę gospodarczą o model państwa rozwojowego, przedsiębiorstwa państwowe pełniły zasadniczo ważniejszą funkcję w gospodarce niż w późniejszych latach. W warunkach niskiego poziomu rozwoju sektora prywatnego, to właśnie przedsiębiorstwa państwowe były motorem wzrostu i rozwoju wybranych gałęzi gospodarki. Wskazuje to, że w pewnych warunkach przedsiębiorstwa państwowe mogą być w miarę skutecznymi narzę-

²⁷ H-G. Jeong, *State-owned Enterprises...*, op. cit., s. 61.

²⁸ K. Naqvi, E. Ginting, *State-owned Enterprises and Economic Development in Asia*, (w:) *Reforms, Opportunities...*, op. cit., s. 33-34.

- dziami polityki gospodarczej (takim czynnikiem w przypadku Korei była m.in. relatywnie sprawna administracja państwowa).
2. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że takie ich wykorzystanie może powodować istotne koszty. Jest oczywistym, że osiąganie innych celów niż zysk w przedsiębiorstwie (a więc również zadań polityki gospodarczej państwa), skutkować będzie – przynajmniej w krótkim okresie – zmniejszeniem poziomu tego zysku w przedsiębiorstwie w sensie mikroekonomicznym. Przykład Korei ilustruje dodatkowo, że takie nieefektywnie działające podmioty gospodarcze z czasem mogą dodatkowo stać się obciążeniem dla całej gospodarki, a próby ich reform mogą napotykać na szereg przeszkód o charakterze politycznym i społecznym.
 3. Przedsiębiorstwa państwowe, jako narzędzia realizacji polityki gospodarczej, cechuje szczególnego rodzaju inercja polegająca na tym, że relatywnie trudno wycofać się z ich stosowania nawet, gdy zapotrzebowanie na nie uległo zmniejszeniu. Oczywiście w pewnym sensie dotyczy to również innych narzędzi polityki gospodarczej (wprowadzone regulacje bywają niekiedy trudne do likwidacji bądź zmiany, podobnie jak zwiększone wydatki państwa na jakiś cel, szczególnie w przypadku wydatków socjalnych). Wydaje się jednak, że w przypadku przedsiębiorstw państwowych cecha ta jest szczególnie obecna z uwagi na kontekst społeczny (osoby zatrudnione w tych przedsiębiorstwach) oraz polityczny (utrata wpływów przez ministerstwa nadzorujące poszczególne przedsiębiorstwa państwowe). Często, jak właśnie w przypadku Korei Południowej, reformy są możliwe dopiero w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego.
 4. Trudności w reformowaniu przedsiębiorstw państwowych w Korei Południowej wynikały również z tego, że na przestrzeni lat były one postrzegane bardziej jako agencje rządowe czy narzędzia realizacji polityki gospodarczej, niż jako niezależne i samodzielne podmioty gospodarcze, nawet **reformach** po uzyskaniu przez nie większej niezależności z sensie formalno-prawnym. W takim ujęciu argumenty o nieefektywności mikroekonomicznej mają mniejszą siłę oddziaływania.
 5. Te wnioski i doświadczenia południowokoreańskie mają znaczenie również dla krajów, w których – jak choćby w Polsce – widoczny jest współcześnie trend wykorzystywania przedsiębiorstw państwowych do realizacji polityki gospodarczej państwa. Doświadczenia te sugerują ostrożność w szerokim wykorzystaniu przedsiębiorstw państwowych jako narzędzi polityki gospodarczej państwa. Oczywiście wszelkie bezpośrednie porównania powinny być opatrzone zastrzeżeniem o różnicach w kwestiach kulturowych, histo-

rycznych i instytucjonalnych (w szczególności przeszłości przedsiębiorstw państwowych oraz otoczenia gospodarczego, w którym one obecnie funkcjonują) i wymagają dalszych, pogłębionych badań.

Bibliografia

- Bremmer I., *The End of the Free Market. Who Wins the War between States and Corporations?*, Portfolio, New York 2010.
- Bruton G.D., Peng M.W., Ahlstrom D., Stan C., Xu K., *State-owned Enterprises Around the World as Hybrid organizations*. „Academy of Management perspectives” 2015, 29(1), 92-114.
- Chang H.-J., *State-owned Enterprise Reform*, Report for UN Department for Economic and Social Affairs, 2007.
- Flores-Macias F., Musacchio A., *The Return of State-owned Enterprises*, „Harvard International Review” 2009, April 4.
- Florio M., *The Return of Public Enterprise*, „Centre for Industrial Studies (CSIL) Working Papers” 2014.
- Irwin D.A., *From Hermit Kingdom to Miracle on the Han*, “Peterson Institute for International Economics Working Papers” 21-14,
<https://www.piie.com/publications/working-papers/hermit-kingdom-miracle-han>.
- Jeong H.-G., *State-owned Enterprises in the Republic of Korea*, [w:] *Reforms, Opportunities, and Challenges for State-owned Enterprises*, red. E. Ginting, K. Naqvi, Asian Development Bank, 2020, <https://www.adb.org/publications/reforms-opportunities-challenges-state-owned-enterprises>,
- Kohli A., *Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's „Developmental State”*, (w:) *The Developmental State*, red. M. Woo-Cumings, Cornell University Press, Cornell 1999.
- Kurlantzik J., *State Capitalism How the Return of Statism is Transforming the World*. Oxford University Press, Oxford 2016.
- Lee M., *SOE Reform and Privatization of Korea*, 2019,
https://www.careinstitute.org/wp-content/uploads/2019/09/CI-KSU-SOE-workshop-Session-5-3-Minchang-Lee_SOE-Reform-in-Korea-KGZ-26-Sep-2019.pdf.
- Meggison W.L., Netter J.M., *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature” 2001, nr 39(2).
- Millward R., *Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2011, 82(4).
- Mühlenkamp H., *From State to Market Revisited: A Reassessment of the Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-Owned) Enterprises*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 2015, t. 86, nr 4.
- Musacchio A., Lazzarini S.G., *Reinventing State Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge 2014;.
- Nam I., *Governance of SOEs and Public Institutions in Korea*, Knowledge Sharing Program: KSP Modularization, 2013,
<https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201306130126670.do>.

- Naqvi K., Ginting E., *State-owned Enterprises and Economic Development in Asia*, (w:) *Reforms, Opportunities, and Challenges for State-owned Enterprises*, red. E. Ginting, K. Naqvi, Asian Development Bank, 2020, <https://www.adb.org/publications/reforms-opportunities-challenges-state-owned-enterprises>.
- Seth M.J., *South Korea's Economic Development, 1948–1996*, (w:) *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*, 2017, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190277727.013.271>.
- South Korea. The Role of Public Enterprise*, <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-12304.html>.
- Tanzi V., *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press, New York 2011.

Streszczenie

Przedsiębiorstwa państwowe bywają wykorzystywane jako narzędzia polityki gospodarczej. Artykuł – za pomocą analizy historycznej – bada rolę tego rodzaju podmiotów w rozwoju gospodarczym Korei Południowej w XX wieku. Znaczenie przedsiębiorstw państwowych w tej gospodarce było w dużym stopniu uwarunkowane etapem rozwoju tej gospodarki. Początkowo – w warunkach słabo rozwiniętego sektora prywatnego – rola przedsiębiorstw była istotna, lecz malała wraz z rozwojem prywatnych podmiotów i całych sektorów gospodarki. Analiza pokazała, że w określonych warunkach przedsiębiorstwa państwowe mogą z powodzeniem realizować cele polityki gospodarczej państwa, jednak po pierwsze takie ich wykorzystywanie może istotnie zmniejszać ich efektywność mikroekonomiczną i z czasem powodować problemy dla całej gospodarki, a po drugie wymaga określonych warunków, które nie są uniwersalne dla wszystkich państw świata. Ponadto reformy sektora przedsiębiorstw państwowych bądź próby jego zmniejszenia, napotykać na szereg problemów o charakterze społecznym lub politycznym.

THE ROLE OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN SOUTH KOREA'S ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE 20TH CENTURY

Summary

State-owned enterprises are used as tools of economic policy. This article – through historical analysis – examines the role of such entities in South Korea's economic development in the 20th century. The importance of state-owned enterprises was largely determined by the stage of development of this economy. Initially – under conditions of an underdeveloped private sector – the role of state-owned enterprises was important, but declined as private corporations and entire sectors of the economy developed. The analysis has shown that under certain conditions, state-owned enterprises can successfully pursue the objectives of government economic policy, but first, such use may significantly reduce their microeconomic efficiency and, over time, cause problems for the whole economy, and second, it requires certain conditions that are not universal for all countries of the world. Moreover, reforms of the state-owned enterprise sector or attempts to reduce its size face a number of social or political problems.

