

# Igor Postuła

---

## Władza organizacyjna w spółkach Skarbu Państwa

---

Problemy Zarządzania 12/2, 26-48

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Władza organizacyjna w spółkach Skarbu Państwa

Nadesłany: 05.12.13 | Zaakceptowany do druku: 03.01.14

**Igor Postuła\***

Artykuł dotyczy problematyki władzy organizacyjnej w spółkach Skarbu Państwa. Artykuł ma na celu rozstrzygnąć dwa problemy badawcze. Po pierwsze, czy realną władzę w spółkach posiadają te same podmioty, które posiadają władzę formalną, czyli wynikającą z regulacji prawnych. Po drugie, czy realną władzę w spółkach posiadają podmioty odpowiedzialne za wyniki spółek oraz dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach. Badania miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych polskich spółek Skarbu Państwa, a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujących spółki.

**Słowa kluczowe:** władza organizacyjna, władza formalna, spółka Skarbu Państwa.

## Corporate authority in State Owned Companies

Submitted: 05.12.13 | Accepted: 03.01.14

The paper refers to the problem of the corporate authority in Polish State Owned Companies. The aim of the article is to respond to research problems. Firstly, if the real corporate authority in State Owned Companies belongs to the entities that possess formal authority (i.e. the authority that is based on regulations). Secondly, if the real corporate authority is possessed by the entities that are responsible for companies' results and are appropriately informed about companies' situation. All findings are based on classic functional research and consists of regulation analysis and large sample analysis conducted among SOCs' management and supervisory boards' members and officials of Polish Ministry of Treasury that supervise SOCs.

**Keywords:** corporate authority, formal authority, State Owned Company.

**JEL:** H82, H83, K20, M10, M14

---

\* **Igor Postuła** – dr hab., Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.

## 1. Wprowadzenie

Współczesna korporacja podlega wpływowi wielu podmiotów działających zarówno w korporacji, jak i poza nią. Określenie, kto wpływa na korporację, jest istotnym problemem teoretycznym i praktycznym z zakresu *corporate governance*. Poprzez określenie wpływu możliwa jest identyfikacja właściciela ekonomicznego majątku i akcji korporacji, czyli podmiotu, który czerpie faktyczne korzyści z tych aktywów i decyduje o sposobach i formach ich wykorzystania (Postuła, 2013; Nogalski, 1994), a także określenie, kto jest interesariuszem korporacji, czyli podmiotem, który posiada osobiste interesy w korporacji, ma wpływ na jej funkcjonowanie, jest zobowiązany do określonych działań na jej rzecz, interesy którego korporacja jest zobligowana brać pod uwagę w swoich działaniach (Postuła, 2013), czy też w szerszym ujęciu podmiotem, który ma wpływ na korporację lub jest pod wpływem skutków jej działania (Freeman i Reed, 1983). Wpływ na korporację jest także atrybutem władzy organizacyjnej, która jest rozumiana jako umiejętność wpływania na innych, aby robili to, czego sami z siebie by nie robili (Morgan, 1999; za: Dahl, 1957).

Związek pomiędzy problematyką władzy organizacyjnej a *corporate governance* można zaobserwować przy tłumaczeniu tego drugiego terminu na język polski. Angielski termin *corporate governance* można bowiem tłumaczyć m.in. jako władzę korporacyjną (organizacyjną), co wynika z niejednoznaczności rzeczownika *governance* w języku angielskim, traktowanego przez słowniki języka angielskiego jako synonim słów *authority* oraz *control*, które w tłumaczeniu na polski oznaczają władzę, władztwo, władanie, rządzenie, zarządzanie, kontrolę rozumianą jako sterowanie (Mesjasz, 2007). Tłumaczenie *corporate governance* jako władztwo korporacyjne postuluje Domański, który odnosi ten termin do prawa spółek i podziału organów spółki kapitałowej na organ wykonawczy (zarząd), właścicielski (walne zgromadzenie akcjonariuszy) i nadzorczy (rada nadzorcza) (Lis i Sterniczuk, 2005; za: Domański, 2000).

W niniejszym artykule zakłada się, że termin *corporate governance* jest tłumaczony jako nadzór korporacyjny, który dotyczy „relacji między kadrą zarządzającą spółek, ich organami zarządzająco-nadzorczymi, współnikami/akcjonariuszami i innymi interesariuszami (podmiotami zainteresowanymi działaniem spółki)” oraz określa „strukturę, za pośrednictwem której ustalane są cele spółki, środki realizacji tych celów oraz środki umożliwiające śledzenie wyników spółki” (OECD, 2004). Jest to zatem rozumienie szersze niż wynikające z terminu „władza organizacyjna”. Nie zmienia to jednak faktu, że problematyka władzy organizacyjnej, którą w odniesieniu do korporacji można nazywać władzą korporacyjną, jest bezpośrednio związana z problematyką nadzoru korporacyjnego, ponieważ właśnie poprzez wpływ na poszczególnych interesariuszy korporacji kształtuje się jej cele oraz decyduje o sposobie jej działania. W tym znaczeniu władza organizacyjna stanowi immanentny element nadzoru korporacyjnego.

Stosowany w naukach o zarządzaniu termin „korporacja” nie występuje w polskim systemie prawnym, tzn. nie ma jego legalnej definicji. W literaturze przedmiotu przyjęto, że korporacja oznacza tylko spółkę kapitałową, czyli spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (Mesjasz, 2007). Konstrukcja spółki kapitałowej oparta jest na idei rozdzielenia sfery własności od sfery zarządzania. Rozkład władzy organizacyjnej w spółce kapitałowej ma swoje źródło w przepisach prawnych, na podstawie których spółki te funkcjonują. Jest to zatem, według terminologii Webera, władza legalna (racjonalna) (Koźmiński i Piotrowski, 2001; za: Weber, 1922) czy, według terminologii Frencha i Ravena, władza formalna (Koźmiński i Piotrowski, 2001; za: French i Raven, 1959). W konstrukcji tej właściciele-akcjonariusze, działając jako walne zgromadzenie, delegują władzę organizacyjną na rzecz zarządu, wyznaczając mu cele o charakterze strategicznym. Zarząd realizuje te cele, prowadząc sprawy spółki. Walne zgromadzenia powołują rady nadzorcze, które nadzorują zarządy z punktu widzenia interesu spółki lub interesu akcjonariuszy, a także przesłanek obiektywnych, zwłaszcza legalności oraz racjonalności ekonomicznej.

Szczególną kategorię spółek kapitałowych stanowią spółki Skarbu Państwa, czyli spółki, w których Skarb jest właścicielem wszystkich (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – JSSP) lub większości akcji (spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa – SWSP). Skarb Państwa jest osobą prawną wykonującą funkcje państwa w sferze własności. Jako abstrakcyjna osoba prawna nie jest on podmiotem autonomicznym, lecz działa poprzez organ polityczny – Ministra Skarbu Państwa, który jest obsługiwany organizacyjnie i merytorycznie przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP). Taka konstrukcja powoduje, że formalny, czyli wynikający z regulacji prawnych, rozkład władzy organizacyjnej w spółkach Skarbu Państwa jest inny niż w prywatnej spółce kapitałowej, ponieważ obok organów spółki funkcjonują także minister i aparat urzędniczy MSP. Przedmiotem artykułu jest właśnie problem władzy organizacyjnej w spółkach Skarbu Państwa.

Władza organizacyjna, jako element nadzoru korporacyjnego, który kształtuje cele i sposoby ich osiągania przez spółki, powinna być nierozdzielnie związana z kwestią odpowiedzialności za wyniki spółek, rozumiane zarówno jako wyniki w sensie finansowym, jak i realizację wyznaczonych spółkom celów. Niektórzy autorzy uważają wprost, że termin „nadzór korporacyjny” jest nowoczesną nazwą problemu *accountability*, czyli odpowiedzialności menedżerów przed akcjonariuszami i innymi grupami udziałowymi, a konkretnie sposobu, w jaki menedżerowie ponoszą tę odpowiedzialność (Jerzemowska, 2002; za: Brooks, 1997). Wpływ na działania i decyzje spółek powinny mieć te podmioty, które ponoszą odpowiedzialność za ich skutki. Nie chodzi tu w pierwszym rzędzie o odpowiedzialność o charakterze majątkowym, choć w określonych przypadkach nie można jej wykluczyć, ponieważ ją co do zasady ponosi sama spółka, lecz odpowiedzialność niemajątkową,

szczególnie skutkującą utratą zajmowanej pozycji (stanowiska) w spółce, czyli możliwości sprawowania władzy organizacyjnej.

Z punktu widzenia interesu spółki istotne jest, aby na jej cele i sposoby ich osiągnięcia miały wpływ podmioty posiadające wiedzę o sytuacji spółki. Dlatego też koniecznym atrybutem podmiotu sprawującego władzę organizacyjną powinien być również dostęp do informacji o sytuacji wewnętrznej w spółce oraz zewnętrznych (rynkowych) uwarunkowaniach.

Władza organizacyjna w spółkach z udziałem państwa nie była dotychczas analizowana jako problem samoistny w literaturze przedmiotu zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Jak wskazano na wstępie, w literaturze krajowej przedmiotem analizy była kwestia wpływu na spółki Skarbu Państwa różnego rodzaju podmiotów, co miało służyć identyfikacji właścicieli ekonomicznych i interesariuszy tych spółek (Postuła, 2013). Literatura zagraniczna dotycząca spółek z udziałem państwa odnosi się przede wszystkim do wpływu czynników politycznych na spółki. Badania przeprowadzone w tym zakresie w różnych krajach potwierdziły występowanie takich wpływów. Co interesujące, niejednoznaczne są wyniki badań dotyczących ich efektów. Mogą być one zarówno pozytywne, polegające zwłaszcza na zapewnieniu dostępu do zasobów, w tym środków publicznych oraz korzystnym traktowaniu przez organy administracyjne i podatkowe (Claessens, Feijen i Laeven, 2008; Fan, Rui i Zhao, 2008; Fisman, 2001; Goldman, Rochol i So, 2009), jak i negatywne, przejawiające się przede wszystkim w gorszych wynikach spowodowanych mniejszą motywacją powiązanych politycznie menedżerów (Faccio, 2006; Boubakri, Cosset i Saffar, 2008).

W tym kontekście interesujące są wnioski, które przedstawił Okhmatovskiy, a mianowicie, że korzyści z dostępu do kontrolowanych przez państwo zasobów są niwelowane przez negatywne konsekwencje powiązań politycznych (Okhmatovskiy, 2010). Mając na uwadze te wnioski, można stwierdzić, że władza organizacyjna w spółkach z udziałem państwa jest na pewno determinowana politycznie, niejednoznaczne są jednak efekty tego zjawiska. Z problemem władzy organizacyjnej w tego rodzaju spółkach związana jest także kwestia relacji kosztów politycznych, wynikających z możliwości wpływu czynników politycznych, i kosztów agencji, wynikających z oportunistycznych zachowań menedżerów. Zdaniem autorów chińskich pomiędzy tymi kosztami występuje specyficzna relacja, polegająca na tym, że kontrola funkcjonowania spółek przez organy państwowe zmniejsza koszty agencji, jednocześnie zwiększając koszty polityczne, podczas gdy autonomia menedżerów zmniejsza koszty polityczne, ale generuje koszty agencji (Xu, Zhu i Lin, 2005).

Celem artykułu jest w pierwszej kolejności określenie, jakie podmioty sprawują władzę organizacyjną w spółce Skarbu Państwa, czyli wpływają na decyzje i działania spółek. Przede wszystkim rozstrzygnąć należy, czy realną władzę w spółkach posiadają te same podmioty, które posiadają władzę formalną, czyli mającą podstawy w obowiązujących regulacjach. Następnie autor zamierza zidentyfikować, jakie podmioty są realnie odpowiedzialne za wyniki

spółek i dobrze poinformowane o ich sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Celem artykułu w tym zakresie jest wykazanie, czy władza organizacyjna w spółkach Skarbu Państwa jest sprawowana przez podmioty odpowiedzialne za ich wyniki i dobrze poinformowane o ich sytuacji.

## 2. Metoda badawcza

Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych JSSP oraz SWSP, a także wśród pracowników MSP nadzorujących spółki. Analiza regulacji prawnych miała na celu wykazać, jakim podmiotom regulacje przyznały prawo do wpływania na decyzje i działania spółek. Badania ankietowe odnosiły się do praktyki funkcjonowania spółek Skarbu Państwa i miały na celu wykazać, jakie podmioty faktycznie wpływają na cele i działania spółek, odpowiadają za ich wyniki i są dobrze poinformowane zarówno o sytuacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej spółek.

Badania ankietowe przeprowadzono w terminie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 r. wśród członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich JSSP (w liczbie 269) oraz SWSP (w liczbie 39), w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oprócz spółek w upadłości lub w likwidacji, a także wśród pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki. Próba badawcza obejmowała całą populację, czyli wszystkich członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oraz wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki według stanu na dzień rozpoczęcia badań. Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych, obliczona w poszczególnych grupach respondentów jako iloraz liczby wypełnionych kwestionariuszy oraz całkowitej liczby respondentów biorących udział w badaniu, wyniosła 42% dla członków zarządów JSSP, 26% dla członków rad nadzorczych tych spółek, 43% dla członków zarządów SWSP, 46% dla członków rad nadzorczych tych spółek oraz 46% dla pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki. Wysoka stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych pozwoliła przeprowadzić wiarygodne wnioskowanie statystyczne.

W artykule w pierwszej kolejności przedstawione są wyniki analizy regulacji prawnych, następnie wyniki badań ankietowych. W dalszej kolejności autor dokonuje zestawienia wyników analizy regulacji i badań ankietowych dotyczących określenia, jakie podmioty wpływają na spółki. Takie zestawienie ma służyć rozstrzygnięciu, czy faktyczny wpływ na spółki mają podmioty posiadające władzę formalną. W artykule dokonano także zestawienia wyników badań odnoszących się do kwestii: kto wpływa na spółki, kto ponosi odpowiedzialność za ich wyniki i kto jest dobrze poinformowany o ich sytu-

acji. Celem takiego zestawienia jest rozstrzygnięcie, czy na spółki realnie wpływają podmioty, które są odpowiedzialne za wyniki spółek i dobrze poinformowane o ich sytuacji.

### **3. Władza formalna w spółkach Skarbu Państwa – analiza regulacji prawnych**

Prawna konstrukcja spółki kapitałowej, mająca swe podstawy o kodeksie spółek handlowych<sup>1</sup>, zakłada, że wpływ na spółki mają ich organy. Zarządy prowadzą sprawy spółek, czyli podejmują decyzje w zakresie działalności spółek. Rady nadzorcze sprawują stały nadzór nad działalnością spółek we wszystkich dziedzinach ich działalności. W spółkach Skarbu Państwa rady wyrażają także zgodę na decyzje zarządów w sprawach określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>2</sup> lub w statutach spółek, a także co do zasady powołują członków zarządów. Walne zgromadzenia podejmują uchwały w sprawach fundamentalnych, ponadto wyrażają zgodę na decyzje zarządów w sprawach określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji lub w statutach spółek.

Poza organami wpływ na spółki Skarbu Państwa mogą mieć także ich pracownicy, którzy posiadają prawo do powoływania członków rad nadzorczych oraz, w określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przypadkach, jednego członka zarządu.

Możliwość wpływu na spółki posiadają także związki zawodowe, bezpośrednio tylko w sprawach dotyczących praw pracowniczych oraz uprawnień związków, co jednak może dawać możliwość pośredniego wpływu także na inne płaszczyzny działania spółek.

Z regulacji dotyczących spółek Skarbu Państwa wynika, że wpływ na nie mogą mieć także podmioty, które w ogóle nie występują w spółkach prywatnych, czyli pracownicy MSP nadzorujący spółki oraz minister i wiceministrowie Skarbu Państwa. Pracownicy MSP nadzorują spółki, współpracując w tym zakresie z członkami rad nadzorczych, przygotowują pod względem merytorycznym walne zgromadzenia, pełnią funkcję łączników pomiędzy zarządami i radami nadzorczymi spółek a reprezentującymi Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach ministrem lub wiceministrami, przeprowadzają postępowanie konkursowe na członków rad nadzorczych spółek. Co istotne, pracownicy MSP mogą nakazać członkom rad nadzorczych reprezentującym Skarb Państwa nadzorowanie spółek w konkretnym zakresie, a ci mają obowiązek informować MSP o istotnych z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa zdarzeniach i sytuacjach w spółkach<sup>3</sup>. Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa wpływają na spółki przede wszystkim reprezentując Skarb Państwa na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, ponadto podejmują oni ostateczne decyzje o powołaniu konkretnych osób na reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek, zatwierdzają decyzje zarządów w określonych sprawach.

#### **4. Władza realna, podmioty odpowiedzialne za wyniki spółek i podmioty dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach – wyniki badań ankietowych**

Pytania dotyczące wpływu poszczególnych podmiotów na spółki, kto jest odpowiedzialny za wyniki spółek oraz kto jest dobrze poinformowany o sytuacji spółek skierowano do wszystkich grup respondentów, czyli członków rad nadzorczych i zarządów JSSP i SWSP oraz pracowników MSP nadzorujących spółki.

W tabeli 1 są zaprezentowane wyniki odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu poszczególnych podmiotów na spółki. W odniesieniu do każdego z wymienionych podmiotów respondenci mogli wskazać, że podmiot ten wpływa bądź nie wpływa na spółki, a także zaznaczyć odpowiedź „trudno powiedzieć/nie wiem”.

Respondenci we wszystkich grupach nie mieli wątpliwości, że na spółki Skarbu Państwa wpływają zdecydowanie wszystkie ich organy, tj. zarządy, rady nadzorcze i walne zgromadzenia.

Niejednoznaczne są opinie członków zarządów i rad nadzorczych co do wpływu na spółki pracowników MSP (PMSP). Członkowie RNJSPP, RNSWSP oraz ZJSPP podobnie często uznawali, że PMSP wpływają na spółki, i mieli zdanie przeciwne. Jedynie członkowie ZSWSP istotnie częściej uznawali, że PMSP nie wpływają na spółki<sup>4</sup>. Jednoznacznie swój wpływ na spółki potwierdzają PMSP. Tak jednoznaczne opinie mogą wynikać z ich osobistego przeświadczenia o własnym znaczeniu dla spółek.

Członkowie zarządów i rad nadzorczych podobnie często uznawali, że na spółki wpływają minister i wiceministrowie Skarbu Państwa, podczas gdy PMSP istotnie częściej wskazywali na ministra niż wiceministrów. Regulacje prawne przewidują, że Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra. W praktyce minister nie reprezentuje Skarbu Państwa samodzielnie w odniesieniu do wszystkich spółek, lecz udziela wiceministrom pełnomocnictw do działania w tym zakresie w jego imieniu. Z tego punktu widzenia odpowiedzi członków organów spółek wydają się uzasadnione. Możliwe, że pracownicy MSP wskazywali częściej ministra, ponieważ mają oni świadomość, że w praktyce wiceministrowie działają i tak w imieniu ministra.

Większość członków organów spółek uznała, że na spółki wpływają ich pracownicy, podczas gdy PMSP tak samo często wskazywali na wpływ, jak i brak wpływu pracowników na spółki, istotnie częściej niż członkowie organów zaznaczali odpowiedź „trudno powiedzieć, nie wiem”. Wydaje się, że członkowie organów spółek, zwłaszcza członkowie zarządów, mając do czynienia na bieżąco z pracownikami spółek, potrafią ocenić ich realny wpływ. PMSP analizują tę kwestię spoza spółek, dlatego – choć mogą sobie zdawać sprawę z formalnych uprawnień pracowników – nie są w stanie ocenić ich wpływu w praktyce.



W jakim stopniu wskazane podmioty wpływają na działanie spółek Skarbu Państwa?	Odpowiedzi	RNJJSP	RNSWSP	ZJJSP	ZSWSP	PMSP
Zarządy spółek	wplywa	93,5	89,7	95,2	97,1	88,2
	nie wpływa	6,1	9,3	4,2	0,0	3,9
	trudno powiedzieć/nie wiem	0,4	1,0	0,6	2,9	7,8
Ważne zgromadzenia akcjonariuszy	wplywa	87,8	92,5	83,9	83,3	86,0
	nie wpływa	10,5	6,5	13,7	16,7	4,0
	trudno powiedzieć/nie wiem	1,7	1,1	2,5	0,0	10,0
Rady nadzorcze spółek	wplywa	91,6	92,4	89,5	88,6	56,3
	nie wpływa	7,5	5,4	9,9	11,4	4,2
	trudno powiedzieć/nie wiem	0,9	2,2	0,6	0,0	39,6
Pracownicy MSP	wplywa	46,7	47,4	49,1	40,0	57,1
	nie wpływa	48,9	49,5	44,1	54,3	28,6
	trudno powiedzieć/nie wiem	4,4	3,2	6,8	5,7	14,3
Minister Skarbu Państwa	wplywa	64,2	76,4	56,2	64,7	56,0
	nie wpływa	31,4	20,2	35,2	32,4	6,0
	trudno powiedzieć/nie wiem	4,4	3,4	8,6	2,9	38,0
Wiceministrowie Skarbu Państwa nadzorujący spółki	wplywa	68,8	77,8	59,5	64,7	35,4
	nie wpływa	27,1	18,9	31,0	32,4	25,0
	trudno powiedzieć/nie wiem	4,1	3,3	9,5	2,9	39,6

cd. tab. 1

W jakim stopniu wskazane podmioty wpływają na działanie spółek Skarbu Państwa?	Odpowiedzi	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Pracownicy spółek Skarbu Państwa	wpływa	55,7	56,7	60,5	58,8	41,9
	nie wpływa	41,7	36,7	38,3	41,2	41,9
Związki zawodowe w spółkach	trudno powiedzieć/nie wiem	2,6	6,7	1,2	0,0	16,3
	wpływa	64,8	75,6	60,7	57,6	33,3
Koalicja rządząca	nie wpływa	32,6	22,2	37,4	42,4	45,8
	trudno powiedzieć/nie wiem	2,6	2,2	1,8	0,0	20,8
Koalicja rządząca	wpływa	42,9	45,1	19,6	26,5	68,1
	nie wpływa	49,6	47,3	72,4	67,6	25,5
	trudno powiedzieć/nie wiem	7,6	7,7	8,0	5,9	6,4

Legenda:

RNJSSP – członkowie rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,

RNSWSP – członkowie rad nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa,

ZJSSP – członkowie zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,

ZSWSP – członkowie zarządów spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa,

PMSP – pracownicy Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujący spółki.

Tab. 1. Podmioty wpływające na spółki Skarbu Państwa (odpowiedzi w %). Źródło: opracowanie własne.

Istotne różnice można zaobserwować także, analizując odpowiedzi członków organów spółek i PMSP dotyczące wpływu związków zawodowych na spółki. Członkowie organów spółek w większości potwierdzili ten wpływ, podczas gdy PMSP w większości uznali, że związki zawodowe nie wpływają na spółki. Można zatem stwierdzić, że wpływ związków zawodowych jest silniejszy, bardziej odczuwalny na poziomie spółek niż na poziomie ministerstwa, występuje on bardziej w relacjach związku zawodowe–zarządy i rady nadzorcze niż związki zawodowe–akcjonariusz, czyli Skarb Państwa.

Poszczególne grupy respondentów w odmienny sposób oceniły wpływ na spółki koalicji rządzącej. Członkowie zarządów jednoznacznie uznali, że koalicja nie wpływa na spółki, podczas gdy liczba członków rad wyrażająca taki pogląd nieznacznie przekracza liczbę członków wyrażających pogląd przeciwny. Jednoznaczny i zdecydowanie odmienny od członków zarządów pogląd w tym zakresie mają PMSP, zdaniem których koalicja rządowa wpływa na spółki. PMSP, działając na poziomie ministerstwa w relacji z jego kierownictwem politycznym, mogą bardziej niż członkowie organów spółek zdawać sobie sprawę z wpływów politycznych na spółki.

Odpowiadając na pytanie, kto odpowiada za wyniki spółek Skarbu Państwa, respondenci mogli wskazać co najwyżej trzy z zaproponowanych w kwestionariuszu ankietowym podmiotów. W pytaniu celowo nie precyzowano, co oznaczają „wyniki spółek”. Respondenci mogli zatem w sposób dowolny interpretować to pojęcie. Było to zgodne z założeniem badania, zgodnie z którym termin „wyniki spółek” rozumiany jest w sposób ogólny i może odnosić się różnych kryteriów, tj. szczególnie do wyników finansowych, realizacji założonych celów, osiągnięcia określonej wartości przez akcje spółek. Wyniki odpowiedzi na pytanie są zaprezentowane na rysunku 1.

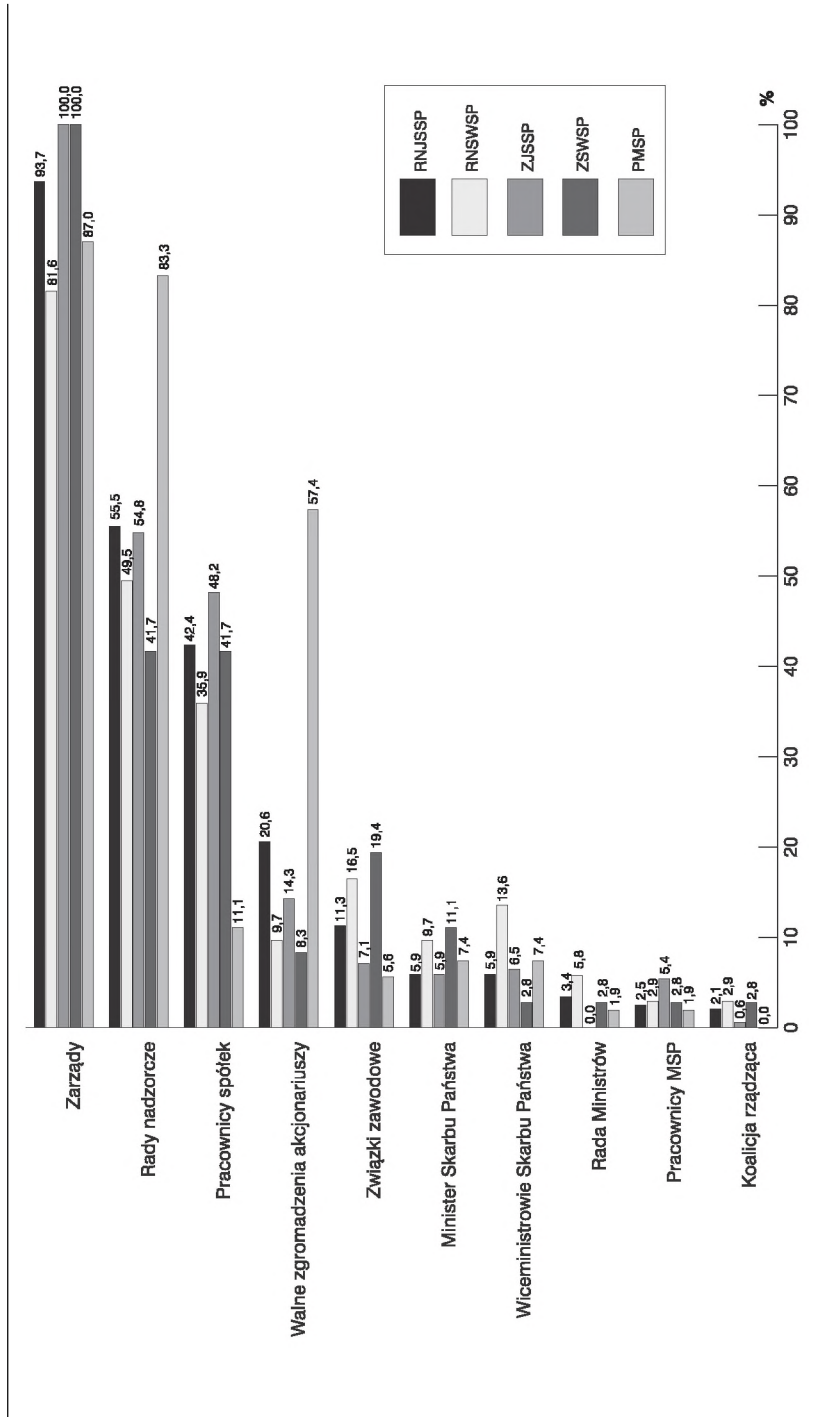
Wszystkie grupy respondentów jednoznacznie potwierdziły, że za wyniki spółek odpowiadają zarządy, co jest zgodne z założeniem konstrukcji spółki kapitałowej, że zarządy prowadzą sprawy spółek.

Kolejnym podmiotem, który odpowiada za wyniki spółek, są, zdaniem respondentów, rady nadzorcze. Zwraca uwagę, że na rady nadzorcze zdecydowanie częściej niż członkowie zarządów i rad nadzorczych wskazywali PMSP.

Zdaniem członków zarządów i rad nadzorczych za wyniki spółek w istotnym stopniu odpowiadają także pracownicy spółek. Tego zdania nie podzielają PMSP, którzy twierdzą, że za wyniki spółek istotnie bardziej niż pracownicy spółek odpowiadają walne zgromadzenia. Na pozostałe wymienione w kwestionariuszu podmioty PMSP wskazywali rzadko, co oznacza, że w zasadzie za odpowiedzialne za wyniki spółek uznają oni przede wszystkim organy spółek, ewentualnie, choć w istotnie mniejszym zakresie, ich pracowników.

Członkowie rad nadzorczych i zarządów JSSP uznawali walne zgromadzenia za odpowiedzialne za wyniki spółek istotnie rzadziej niż zarządy, rady nadzorcze i pracowników spółek.

Pozostałe wymienione w kwestionariuszu podmioty były wskazywane przez członków rad nadzorczych i zarządów rzadziej. Zwraca uwagę jedynie,



Rys. 1. Podmioty odpowiedzialne za wyniki spółek. Źródło: opracowanie własne.

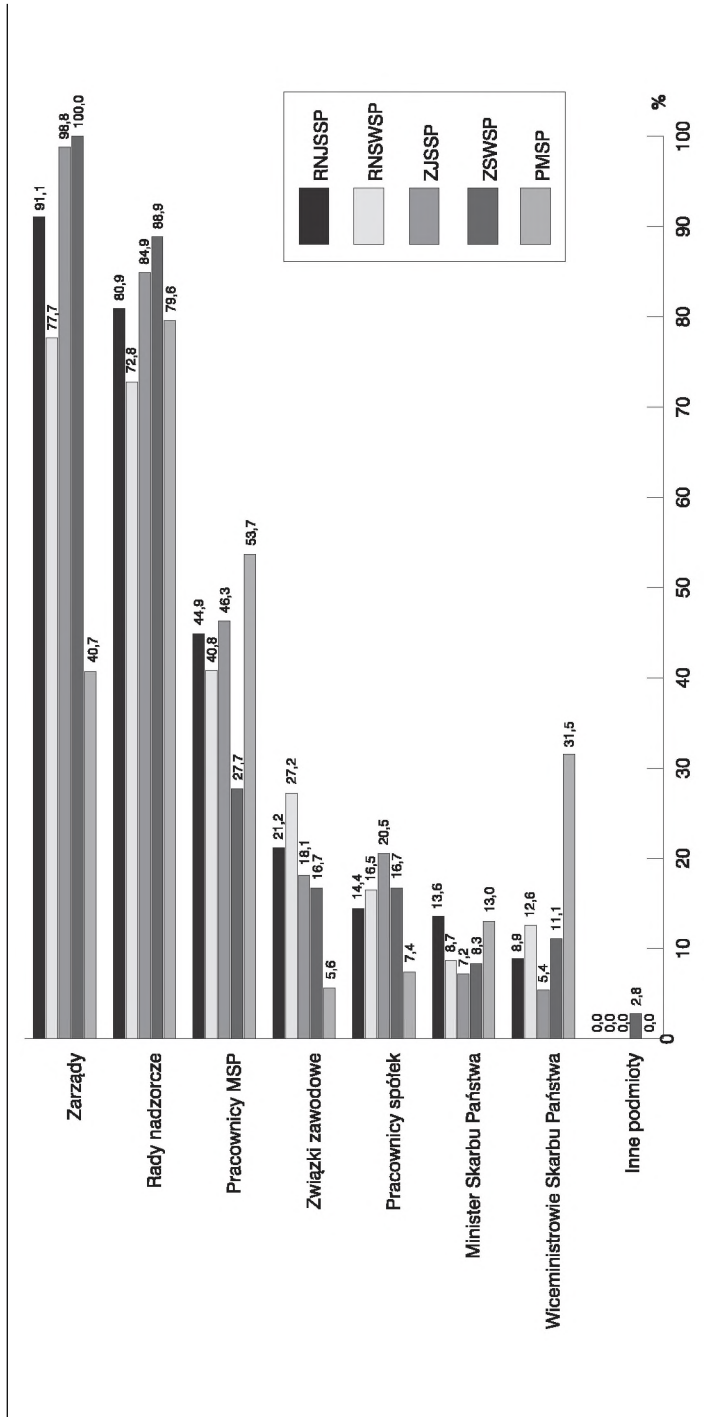
iż stosunkowo często za podmioty odpowiedzialne za wyniki spółek członkowie rad nadzorczych obydwu rodzajów spółek i członkowie zarządów SWSP uznawali ministra Skarbu Państwa, a członkowie rad nadzorczych SWSP także wiceministrów.

Pytanie, kto jest dobrze poinformowany o sytuacji w spółkach Skarbu Państwa, skierowano do wszystkich grup respondentów. Mogli oni wskazać trzy spośród zaproponowanych w kwestionariuszu podmiotów. W kwestionariuszu nie wskazano walnych zgromadzeń, zakładając, że ich role pełni samodzielnie minister. W SWSP w walnych zgromadzeniach uczestniczą także inni akcjonariusze, jednak ze względu na fakt, że Skarb Państwa dysponuje na nich większością głosów, decydująca jest tutaj także rola ministra Skarbu Państwa. Wyniki odpowiedzi na pytanie, kto jest dobrze poinformowany o sytuacji w spółkach, są prezentowane na rysunku 2.

Członkowie organów spółek jednoznacznie uznali, że najlepiej poinformowane o sytuacji w spółkach są ich zarządy, a następnie rady nadzorcze. Opinie PMSP są zbieżne tylko w odniesieniu do rad nadzorczych. Wskazanie na zarządy jako podmioty najlepiej poinformowane o sytuacji w spółkach wydaje się wynikać z założenia konstrukcji spółki kapitałowej, według którego to zarządy prowadzą sprawy spółki, na bieżąco monitorują sytuację w spółkach. Nie powinny zaskakiwać także częste wskazania na rady nadzorcze (choć rzadsze niż na zarządy). Rady nadzorcze nie funkcjonują w spółce na co dzień, polegają na informacjach przekazywanych im od zarządów i pracowników spółek. Co jednak bardzo istotne, w skład rad spółek Skarbu Państwa wchodzi także przedstawiciele pracowników spółek, którzy mogą przekazywać radom informacje o sytuacji w spółkach. Zaskakiwać może, że PMSP istotnie rzadziej niż członkowie organów uznawali, że podmiotem dobrze poinformowanym o sytuacji w spółkach są zarządy.

PMSP istotnie częściej niż na zarządy wskazywali na samych siebie. Takie odpowiedzi trudno uzasadnić, analizując kompetencje zarządów i pracowników MSP. Podczas gdy zarządy prowadzą sprawy spółek, PMSP polegają na informacjach przekazywanych im przez rady nadzorcze i zarządy, mogą także sami być członkami rad nadzorczych. Mając to na uwadze, trudno jednak zakładać, że PMSP są lepiej poinformowani o sytuacji w spółkach niż ich zarządy. Odpowiedzi członków zarządów i rad nadzorczych potwierdziły taki stan rzeczy, wskazując na PMSP jako podmioty dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach stosunkowo często, jednak istotnie rzadziej niż na zarządy i rady nadzorcze. Mając na uwadze kompetencje zarządów i PMSP, częstsze wskazania PMSP na samych siebie niż na zarządy może zatem świadczyć niekoniecznie o tym, że faktycznie są oni lepiej poinformowani o sytuacji w spółkach niż członkowie zarządów, tylko o ich osobistym przekonaniu, że tak jest.

Pozostałe wymienione w kwestionariuszu podmioty były wskazywane istotnie rzadziej.



Rys. 2. Podmioty dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach. Źródło: opracowanie własne.

Członkowie zarządów i rad nadzorczych JSSP po zarządach, radach nadzorczych i PMSP jako podmioty dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach wskazywali związki zawodowe, następnie pracowników spółek. Odwrotnie wskazywali członkowie zarządów i rad nadzorczych SWSP. PMSP wskazywali na te podmioty bardzo rzadko.

PMSP relatywnie często uznawali, że podmiotami dobrze poinformowanymi o sytuacji w spółkach są wiceministrowie Skarbu Państwa, jednocześnie istotnie rzadziej wskazując na samego ministra Skarbu Państwa. Faktycznie z podziału kompetencji członków kierownictwa politycznego MSP wynika, że często to wiceministrowie a nie sam minister nadzorują poszczególne spółki i reprezentują w imieniu ministra Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach. PMSP zatem w praktyce częściej mają do czynienia z wiceministrami, którym przekazują informacje o sytuacji w spółkach, niż z samym ministrem. Członkowie zarządów i rad nadzorczych wskazywali na ministra i wiceministrów rzadziej niż na pozostałe podmioty. Jednocześnie te grupy respondentów różniły się między sobą we wskazaniach na ministra i wiceministrów.

Ogólnie rzecz biorąc, członkowie zarządów i rad nadzorczych za podmioty dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach częściej uznawali podmioty działające w spółkach, czyli związki zawodowe i pracowników spółek, niż na podmioty spoza spółek, czyli ministra i wiceministrów. Zupełnie przeciwne zdanie mają w tym zakresie PMSP, który szczególnie często wskazywali na wiceministrów.

## **5. Władza formalna a władza realna – zestawienie wyników analizy regulacji i badań ankietowych**

Jednym z celów artykułu jest rozstrzygnięcie, czy realny wpływ na spółki mają podmioty posiadające władzę formalną. W tym celu należy dokonać zestawienia wyników analizy regulacji prawnych i wyników badań ankietowych.

Wyniki te są zbieżne w odniesieniu do organów spółek – zarówno analiza regulacji, jak i wyniki badań ankietowych wskazują, że organy spółek wpływają na spółki. Potwierdza to fakt, że sposób funkcjonowania spółek Skarbu Państwa w praktyce jest zgodny z założeniami konstrukcji spółki kapitałowej, że spółka działa przez swoje organy.

Analiza regulacji wykazała, że pośredni wpływ na spółki mogą mieć pracownicy MSP, pełniąc rolę pośredników pomiędzy radami a walnymi zgromadzeniami i kierownictwem politycznym MSP. Można stwierdzić, że wyniki odpowiedzi członków zarządów i rad nadzorczych potwierdzają właśnie taki pośredni wpływ pracowników MSP. Odpowiedzi samych PMSP wskazują, że ich wpływ na spółki można uznać za bezpośredni. Prowadzi to do wniosku o silnym przekonaniu PMSP o ich roli wobec spółek. Wpływ PMSP na spółki można uznać za cechę charakterystyczną spółek Skarbu Państwa.

Zarówno analiza regulacji, jak i badania ankietowe potwierdziły silny wpływ na spółki ministra i wiceministrów Skarbu Państwa, co także należy uznać za cechę charakterystyczną spółek Skarbu Państwa. PMSP nie byli

jednak jednoznaczni w ocenie wpływu na spółki wiceministrów, co – jak już zaznaczono – może wynikać z ich przeświadczenia, że wiceministrowie działają w imieniu ministra.

Odpowiedzi członków zarządów i rad nadzorczych dotyczące wpływu pracowników spółek na ich działanie wskazują, że w praktyce ten wpływ jest istotny. Wydaje się, że można wpływ ten uznać za silniejszy, niż wynikałoby z prawnych kompetencji pracowników spółek. Przepisy w zasadzie dają prawo pracownikom do powoływania członków rady nadzorczej, w większych spółkach także jednego członka zarządu. Możliwe zatem, że członkowie organów uznają, że wpływ pracowników nie ogranicza się jedynie do tych kompetencji, ale wynika także z uprawnień pracowników wynikających ze stosunku pracy, ewentualnie pośrednio także z uprawnień związków zawodowych. Wpływu pracowników na spółki nie potwierdzili PMSP, którzy jednak analizują stan rzeczy z zewnątrz, nie z punktu widzenia spółek.

Członkowie organów spółek uznali także za istotny wpływ na spółki związków zawodowych. Wydaje się, że wpływ ten może być w praktyce większy, niż wynikałoby tylko z przepisów prawnych. Nie potwierdzają tego PMSP, którzy w większości uznali, że związki zawodowe nie wpływają na spółki, co z kolei nie jest, jak się wydaje, zbieżne z formalnymi uprawnieniami związków.

Koalicja rządząca nie ma formalnych kompetencji bezpośredniego wpływu na spółki. Jedynie PMSP wskazali, że w praktyce taki wpływ istnieje, odpowiedzi członków rad nadzorczych nie były tutaj jednoznaczne, a członkowie zarządów zdecydowanie zaprzeczyli temu wpływowi. Ta niejednoznaczność stanu faktycznego wynikająca z różnych odpowiedzi poszczególnych grup respondentów może oznaczać, że w praktyce wpływ koalicji rządzącej na spółki może mieć miejsce, choć nie wszystkie grupy respondentów mogą być tego świadome.

## **6. Władza realna a odpowiedzialność za wyniki spółek i poinformowanie o ich sytuacji – zestawienie wyników badań ankietowych**

W celu rozstrzygnięcia, czy wpływ na spółki mają podmioty odpowiedzialne za ich wyniki i dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach, należy dokonać zestawienia przedstawionych powyżej wyników badań ankietowych. Takie zestawienie jest przedstawione w tabeli 2. Przy sporządzaniu zestawienia dokonano kilku założeń.

Po pierwsze, o tym, czy podmiot wpływa czy nie na spółki, rozstrzygała przewaga odpowiedzi potwierdzających albo zaprzeczających, że wskazane w kwestionariuszu podmioty wpływają na spółki. Jeżeli w danej grupie respondentów istotnie przeważały wskazania, że dany podmiot wpływa na spółki, w tabeli wpisywano T, jeżeli przeważały odpowiedzi o braku wpływu, wpisywano N, w przypadku nieznacznych różnic pomiędzy tymi dwoma sposobami odpowiedzi w tabeli wpisywano T/N.



Podmioty	Czy podmiot wpływa na spółki Skarbu Państwa?					Czy podmiot odpowiada za wyniki spółek?					Czy podmiot jest poinformowany w spółkach?		
	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP
Zarządy	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Rady nadzorcze	T	T	T	T	T	T	T/N	T	T/N	T	T	T	T
Walne zgromadzenia akcjonariuszy	T	T	T	T	T	T/N	N	N	N	T	-	-	-
Pracownicy MSP	T	T	T	T	T	N	N	N	N	N	T/N	T/N	T/N
Minister Skarbu Państwa	T	T	T	T	T	N	N	N	N	N	N	N	N
Wiceministrowie Skarbu Państwa	T	T	T	T	T	N	N	N	N	N	N	N	N
Pracownicy spółek	T	T	T	T	T/N	T/N	T/N	T/N	T/N	T/N	N	N	T/N
Związki zawodowe	T	T	T	T	N	N	N	N	N	N	T/N	T/N	N
Koalicja rządząca	N	N	N	N	T	N	N	N	N	N	-	-	-
Rada Ministrów	-	-	-	-	-	N	N	N	N	N	-	-	-

Legenda:

- RNJSSP – członkowie rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
- RNSWSP – członkowie rad nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa,
- ZJSSP – członkowie zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
- ZSWSP – członkowie zarządów spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa,
- PMSP – pracownicy Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujący spółki.

Tab. 2. Zestawienie wyników badań ankietowych. Źródło: opracowanie własne.

Po drugie, aby rozstrzygnąć, czy dany pomiot odpowiada za wyniki spółek i jest dobrze poinformowany o sytuacji w spółkach, założono, że jeżeli dany podmiot wskazywało powyżej 50% respondentów w ramach każdej z grup, to w tabeli wpisywano T, co potwierdzało badaną cechę danego podmiotu, jeżeli na podmiot wskazało od 20 do 50% respondentów z danej grupy, to w tabeli wpisywano T/N, co było odpowiedzią neutralną, przy podmiotach, na które wskazywało mniej niż 20% respondentów z każdej grupy wpisywano N, co oznacza brak badanej cechy danego podmiotu.

Po trzecie, należy przyznać, że prezentowane zestawienie nie może być w pełni kompletne z uwagi na założenia poczynione przed przeprowadzeniem badań. Wynika to z faktu, że badania, których wyniki są wykorzystywane w artykule, stanowiły część większego projektu badawczego dotyczącego nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa, którego założenia miały bardziej ogólny charakter. W pytaniu dotyczącym podmiotów dobrze poinformowanych o sytuacji w spółkach nie wskazano w kwestionariuszu ankietowym walnego zgromadzenia oraz Rady Ministrów i koalicji rządzącej, a w pytaniu dotyczącym podmiotów mających wpływ na spółki nie wymieniono Rady Ministrów. Mając jednak na uwadze rzadkie wskazania respondentów na Radę Ministrów i koalicję rządzącą jako podmioty odpowiedzialne za wyniki spółek, niekompletności poniższego zestawienia nie ma istotnego wpływu na wnioski z wyników badań w zakresie przedmiotu artykułu.

Z zestawienia wyników badań można wnioskować, że spośród podmiotów, które mają w praktyce wpływ na spółki, jedynie zarządy i rady nadzorcze są jednocześnie uznane za odpowiedzialne za wyniki spółek oraz poinformowane o sytuacji w spółkach. Choć także tutaj można zaobserwować niejednoznaczne odpowiedzi PMSP co do poinformowania członków zarządów oraz odpowiedzi członków organów SWSP co do odpowiedzialności rad. Za szczególnie zaskakujące można uznać odpowiedzi PMSP, ponieważ to zarządy prowadzą sprawy spółek i trudno sobie wyobrazić, aby nie były poinformowane o sytuacji w spółkach. Niejednoznaczne odpowiedzi członków organów SWSP, dotyczące odpowiedzialności członków rad mogą wynikać z faktu, że w spółkach tych rady stanowią forum ścierania się interesów Skarbu Państwa, pracowników spółek i innych akcjonariuszy, jednocześnie pełniąc przypisaną im funkcję nadzoru nad zarządami. W JSSP, gdzie w skład rad wchodzi jedynie przedstawiciele Skarbu i pracowników spółek, działania zarządów i rad mogą być bardziej zbieżne, a co za tym idzie rady mogą być traktowane za odpowiedzialne za wyniki spółek podobnie jak zarządy.

Walne zgromadzenia wpływają na spółki, jednak jedynie PMSP uznali, że odpowiadają za ich wyniki. Przedmiotem badań z przyczyn wcześniej wskazanych nie była weryfikacja, czy walne zgromadzenia są dobrze poinformowane o sytuacji w spółkach.

Badania wykazały, że pracownicy MSP, mimo potwierdzone silnego wpływu na spółki, nie odpowiadają za ich wyniki. Jedynie sami PMSP są

przekonani o tym, że są dobrze poinformowani o sytuacji w spółkach. Członkowie organów spółek wyrazili tutaj pogląd neutralny.

Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa, pomimo silnego wpływu na spółki, ani nie odpowiadają za ich wyniki, ani nie są zaliczani do podmiotów dobrze poinformowanych o sytuacji w spółkach.

Członkowie organów spółek uznali, że wpływ na spółki mają ich pracownicy, podczas gdy PMSP wyrazili w tym zakresie pogląd neutralny. Jednocześnie wszystkie grupy respondentów niejednoznacznie oceniły odpowiedzialność pracowników za wyniki spółek. Wszystkie grupy respondentów – z wyjątkiem członków ZWSP, którzy wyrazili pogląd neutralny – uznały, że pracownicy spółek nie należą do podmiotów dobrze poinformowanych o sytuacji w spółkach.

Członkowie organów spółek jednoznacznie potwierdzili wpływ na spółki związków zawodowych. PMSP byli przeciwnego zdania. Wszystkie grupy respondentów uznały, że związki zawodowe nie odpowiadają za wyniki spółek. Jedynie członkowie rad nadzorczych wyrazili neutralny pogląd co do stopnia poinformowania związków zawodowych o sytuacji w spółkach, pozostałe grupy respondentów nie zaliczyły związków do podmiotów dobrze poinformowanych o sytuacji w spółkach.

Z przyczyn opisanych powyżej badania dotyczące koalicji rządzącej i Rady Ministrów nie dają pełnego obrazu w zakresie przedmiotu artykułu. Istotne jest jednak, że członkowie organów uznali jednoznacznie, że koalicja rządząca nie wpływa na spółki, podczas gdy PMSP byli zdania przeciwnego. Wszystkie grupy respondentów uznały zgodnie, że zarówno koalicja rządząca, jak i Rada Ministrów nie odpowiadają za wyniki spółek.

## 7. Podsumowanie

Artykuł miał na celu rozstrzygnąć dwa problemy badawcze. Po pierwsze, czy realną władzę w spółkach posiadają te same podmioty, które posiadają władzę formalną. Po drugie, czy władza organizacyjna w spółkach Skarbu Państwa jest sprawowana przez podmioty odpowiedzialne za ich wyniki i dobrze poinformowane o ich sytuacji.

Wnioski dotyczące pierwszego problemu badawczego w odniesieniu do niektórych podmiotów wskazują, że ich realny wpływ na spółki odpowiada ich uprawnieniom formalnym. Jednocześnie realny wpływ pozostałych podmiotów nie odpowiada wprost ich kompetencjom formalnym. Co istotne, można zaobserwować, że ocena stanu rzeczy członków zarządów i rad nadzorczych spółek bardzo często istotnie różni się od oceny pracowników MSP.

Badania wykazały, że realny wpływ na spółki odpowiada kompetencjom formalnym organów spółek, czyli zarządów, rad nadzorczych i walnych zgromadzeń, a także ministra i wiceministrów Skarbu Państwa.

Zdaniem członków zarządów i rad nadzorczych pośredni wpływ na spółki mają pracownicy MSP, co co do zasady potwierdza ich kompetencje for-

malne. Jednak sami PMSP są przekonani, iż mają bezpośredni wpływ na spółki, co wykracza poza ich kompetencje formalne.

Członkowie rad nadzorczych i zarządów spółek potwierdzili, że silny wpływ na spółki mają ich pracownicy i związki zawodowe. Wydaje się, że można wpływ ten uznać za silniejszy, niż wynikałoby z ich formalnych kompetencji. Silny wpływ związków zawodowych i pracowników na spółki można uzasadnić historycznie. Spółki Skarbu Państwa powstały w zdecydowanej większości w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, w których jednym z organów był samorząd załogi przedsiębiorstwa. Silna realna pozycja związków zawodowych ma swoje korzenie jeszcze w latach 80. XX wieku, stanowi swojego rodzaju spadek po dawnym systemie gospodarczym. Odmienne realny wpływ tych podmiotów ocenili PMSP, którzy wyrazili neutralny pogląd co do wpływu pracowników na spółki i wskazali, że związki zawodowe nie wpływają na spółki. Taka ocena nie odzwierciedla formalnych kompetencji tych podmiotów, które są silniejsze, niż by z oceny wynikało.

Jedynie PMSP uznali, że na spółki wpływa koalicja rządząca, która de facto nie posiada formalnych kompetencji wpływania na spółki.

Wyniki badań dotyczące drugiego problemu badawczego, czyli czy władza organizacyjna w spółkach Skarbu Państwa jest sprawowana przez podmioty odpowiedzialne za ich wyniki i dobrze poinformowane o ich sytuacji, wskazują, że podmiotami, które posiadają realną władzę w spółkach i jednocześnie są odpowiedzialne za wyniki spółek oraz poinformowane o sytuacji w spółkach, są jedynie zarządy i rady nadzorcze.

Pomimo silnego wpływu na spółki walnych zgromadzeń, jedynie PMSP uznali, że walne zgromadzenia odpowiadają za ich wyniki.

Za wyniki spółek nie odpowiadają także mający wpływ na spółki minister i wiceministrowie Skarbu Państwa oraz pracownicy MSP. Minister i wiceministrowie nie zostali także uznani za dobrze poinformowanych o sytuacji w spółkach. Jedynie PMSP uznali siebie za dobrze poinformowanych, członkowie organów uznali PMSP za umiarkowanie dobrze poinformowanych.

Członkowie organów spółek uznali, że wpływ na spółki mają ich pracownicy i związki zawodowe, podczas gdy PMSP ocenili wpływ pracowników spółek jako umiarkowanie silny, uznając jednocześnie, że związki zawodowe nie wpływają na spółki. Wszystkie grupy respondentów niejednoznacznie oceniły odpowiedzialność pracowników za wyniki spółek i uznały, że związki zawodowe nie odpowiadają za wyniki spółek. Zdaniem większości grup respondentów pracownicy i związki zawodowe nie są dobrze poinformowani o sytuacji w spółkach, choć niektóre grupy respondentów wyraziły w tym zakresie pogląd neutralny.

Badania, z przyczyn opisanych wcześniej, nie były kompletne w odniesieniu do koalicji rządzącej i Rady Ministrów. Jedynie PMSP uznali, że koalicja rządząca wpływa na spółki. Wszystkie grupy respondentów uznały jednocześnie, że ani koalicja rządząca, ani Rada Ministrów nie odpowiadają za wyniki spółek.

## 8. Wnioski

Analiza wyników badań w zakresie dotyczącym formalnej i realnej władzy w spółkach Skarbu Państwa prowadzi do kilku wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, potwierdza, że założenie prawnej konstrukcji spółki kapitałowej, iż wpływ na spółkę mają mieć jej organy, znajduje potwierdzenie w praktyce z uwagi na realną władzę organów w spółkach. Po drugie, rozkład władzy w spółkach Skarbu Państwa nie wynika jednak jedynie ze wskazanego założenia konstrukcji spółki kapitałowej, ponieważ formalną i realną władzę w spółkach posiadają podmioty w ogóle nieprzewidziane w tej konstrukcji, czyli minister i wiceministrowie Skarbu Państwa oraz pracownicy MSP. Po trzecie, formalne uprawnienia pracowników spółek, związków zawodowych i koalicji rządzącej nie odpowiadają ich realnej władzy. Co więcej, realny wpływ tych podmiotów jest zdecydowanie odmiennie oceniany przez pracowników MSP i członków organów spółek.

Powyższe wnioski wskazują na potrzebę dalszej dogłębnej analizy rozkładu władzy realnej w spółkach. Dotychczasowe opracowania odnoszą się w głównej mierze do prywatnych spółek kapitałowych, w których takie podmioty, jak minister czy pracownicy ministerstwa w ogóle nie występują. Ich wpływ na spółki na pewno determinuje także sposób działania organów spółek. Co ważne, pracownicy MSP, którzy posiadają realną władzę, inaczej oceniają rzeczywistość niż członkowie organów spółek. Wydaje się, że nie doceniają znaczenia podmiotów działających w spółkach, czyli ich pracowników i związków zawodowych, nadając za to znaczenie podmiotom spoza spółek, zwłaszcza samym sobie, ministrowi, wiceministrom i koalicji rządzącej. Mając to na uwadze, należy skonstatować, że realny rozkład władzy organizacyjnej w spółkach Skarbu Państwa jest nieprzejrzysty.

Ta nieprzejrzystość dotyczy także władzy formalnej. Podczas gdy kompetencje organów są określone w kodeksie spółek handlowych, kompetencje pozostałych podmiotów są określone w różnych aktach prawnych, w tym w odniesieniu do pracowników MSP w niemających mocy wiążącej „Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”.

Analiza wyników badań w zakresie problemu, czy realną władzę w spółkach Skarbu Państwa posiadają podmioty odpowiedzialne za ich wyniki i dobrze poinformowane o ich sytuacji, także prowadzi do kilku wniosków.

Po pierwsze, właściwy jest rozkład władzy organizacyjnej oparty na konstrukcji spółki kapitałowej, ponieważ mające wpływ na spółki zarządy i rady nadzorcze są jednocześnie odpowiedzialne za ich wyniki i dobrze poinformowane o ich sytuacji. Po drugie, istotny wydaje się problem, że silny wpływ na spółki mają podmioty, które nie są odpowiedzialne za ich wyniki, czyli minister, wiceministrowie Skarbu Państwa oraz pracownicy MSP. Dodatkowo, minister i wiceministrowie nie są dobrze poinformowani o sytuacji w spółkach, a pracownicy MSP są uznani za dobrze poinformowanych tylko przez samych siebie. Po trzecie, pracownicy spółek i związki

zawodowe są istotnie różnie oceniani w odniesieniu do badanych kwestii przez członków zarządów, rad nadzorczych z jednej strony i pracowników MSP z drugiej. Wydaje się, że w tym zakresie bliższe rzeczywistości są odpowiedzi członków organów spółek, które mają w spółkach bezpośrednio do czynienia z pracownikami i związkami zawodowymi. Przy takim założeniu należy zwrócić uwagę, że związki zawodowe, pomimo swojego silnego wpływu na spółki, nie są ani odpowiedzialne za ich wyniki, ani dobrze poinformowane o ich sytuacji.

Podsumowując, badania dotyczące dwóch problemów badawczych wykazały, że w dużej mierze rozkład władzy organizacyjnej w spółkach Skarbu Państwa opiera się na konstrukcji spółki kapitałowej. Jednocześnie na tej płaszczyźnie występują istotne wyjątki, przede wszystkim dotyczące silnego wpływu na spółki ministra, wiceministrów i pracowników MSP. Podmioty te działają poza spółkami, nie odpowiadają za ich wyniki, są albo słabo, albo umiarkowanie poinformowane o ich sytuacji. Oznacza to, że w swoich działaniach mogą nie odnosić się do interesu spółek, definiowanego w odniesieniu do realnych uwarunkowań i potrzeb spółek, lecz definiowanego z punktu widzenia uwarunkowań politycznych i administracyjnych funkcjonowania MSP. W praktyce istotne jest także bardzo silne przekonanie pracowników MSP o ich wpływie na spółki przy jednoczesnym braku odpowiedzialności za ich wyniki. Jak już wskazano, formalna i realna władza ministra, wiceministrów oraz pracowników MSP prowadzi do nieprzejrzystości rozkładu władzy organizacyjnej w spółkach. Przejrzystość tego rozkładu jest istotną cechą spółek kapitałowych. Spółki Skarbu Państwa stanowią wyjątek w tym zakresie, tworząc swojego rodzaju hybrydę spółki kapitałowej i czynników administracyjnych i politycznych.

Powyższe wnioski wskazują na potrzebę głębokiej analizy wykorzystania spółki kapitałowej jako formy działalności gospodarczej państwa. W takiej analizie należy poczynić podstawowe założenie, czy spółki te są przedsiębiorstwami mającymi realizować cele biznesowe, czy mają one realizować także inne, istotne z punktu widzenia państwa cele, np. w zakresie infrastruktury, bezpieczeństwa energetycznego. Tu dochodzi się do fundamentalnego pytania, czy państwo w ogóle powinno prowadzić działalność gospodarczą.

### Przypisy

- <sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
- <sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.
- <sup>3</sup> Obowiązki członów rad nadzorczych wobec pracowników MSP określają „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, które zostały wprowadzone w życie przez Zarządzenie Nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu

Państwa – dostępne pod adresem: <http://bip.msp.gov.pl/bip/prawo/prawo-obowiazujace/zarzadzania-ministra-s/8163,dok.html> (27.11.2013).

- 4 Analizując wyniki odpowiedzi ZSWSP, należy mieć na uwadze najmniejszą spośród wszystkich kategorii respondentów biorących udział w badaniu liczebność próby (N = 35), co powoduje, że uzyskiwane w tej grupie wyniki są, bardziej niż w innych grupach, podatne na błąd statystyczny (maksymalny margines błędu statystycznego i średni błąd oszacowania są większe).

## Bibliografia

- Boubakri, N., Cosset, J. i Saffar, W. (2008). Political Connections of Newly Privatized Firms. *Journal of Corporate Finance*, 14, 654–673, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2008.08.003>.
- Claessens, S., Feijen, E. i Laeven, L. (2008). Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Distributions. *Journal of Financial Economics*, 88, 171–181.
- Faccio, M. (2006). Politically Connected Firms. *American Economic Review*, 96, 369–386, <http://dx.doi.org/10.1257/000282806776157704>.
- Fan, J., Rui, O. i Zhao, M. (2008). Public Governance and Corporate Finance: Evidence from Corruption Cases. *Journal of Comparative Economics*, 36, 343–364, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2008.05.001>.
- Fisman, R. (2001). Estimating the Value of Political Connections. *American Economic Review*, 91, 1095–1102, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.91.4.1095>.
- Freeman, R.E. i Reed, D.L. (1983). Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, (3), 88–106, <http://dx.doi.org/10.2307/41165018>.
- Goldman, E., Rochol, J. i So, J. (2009). Do Politically Connected Boards Affect Firm Value? *Review of Financial Studies*, (22), 2331–2360, <http://dx.doi.org/10.1093/rfs/hhn088>.
- Jerzemowska, M. (2002). *Nadzór korporacyjny*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Koźmiński, A.K. i Piotrowski, W. (2001). *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lis, K. i Sterniczuk, H. (2005). *Nadzór korporacyjny*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Mesjasz, C. (2007). Problemy nadzoru korporacyjnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 727, 41–57.
- Morgan, G. (1999). *Obrazy organizacji*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Nogalski, B. (1994). Pojęcia. W: B. Nogalski, T. Białas i M. Czapiewski, *Zarządzanie w różnych formach własności* (s. 9–11). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- OECD. (2004). *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*. Pozyskano z: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf> (27.11.2013).
- Okhmatovskiy, I. (2010). Performance Implications of Ties to the Government and SOEs: A Political Embeddedness Perspective. *Journal of Management Studies*, 47 (6), 1020–1047, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00881.x>.
- Postuła, I. (2013). *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.

Zarządzenie Nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Pozyskano z: <http://bip.msp.gov.pl/bip/prawo/prawo-obowiazujace/zarzadzenia-ministra-s/8163,dok.html> (27.11.2013).

Xu, L.C., Zhu, T. i Lin, Y. (2005). Politician Control, Agency Problems and Ownership Reform. Evidence from China. *Economics of Transition*, 13 (1), 1–24, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0351.2005.00205.x>.