

Interesariusze spółek kapitałowych z udziałem państwa¹

Igor Postuła²

Nadesłany: 13.03.13 | Zaakceptowany do druku: 28.03.14

Abstrakt

Cel: Celem artykułu jest określenie, kto jest interesariuszem spółki kapitałowej z udziałem państwa.

Metodologia: 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 (MSP), nadzorujących spółki. Próba badawcza obejmowała całą populację, czyli wszystkie spółki Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonyje Minister Skarbu Państwa, oraz wszystkich pracowników MSP nadzorujących spółki.

Wnioski: Interesariuszami spółek Skarbu Państwa są członkowie ich zarządów, rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Cechy interesariuszy posiadają także minister i wiceministrowie Skarbu Państwa oraz pracownicy MSP. Akcjonariusz, czyli Skarb Państwa, nie jest interesariuszem samoistnym (autonomicznym), ponieważ jest reprezentowany przez ministra lub wiceministrów, którzy z kolei są obsługiwani przez pracowników MSP.

Implikacje badawcze: Wnioski wyprowadzone w artykule mogą mieć znaczenie nie tylko w odniesieniu do polskich spółek Skarbu Państwa, lecz także mogą mieć charakter uniwersalny, odnosząc się również do spółek z udziałem państwa w innych krajach. Z uwagi na fakt, iż w reakcji na skutki kryzysu finansowego państwa zwiększają swoją aktywność w gospodarce, także jako akcjonariusze spółek kapitałowych, problematyka interesariuszy spółek z udziałem państwa oraz wpływu czynników politycznych i administracyjnych na te spółki może stanowić istotne pole badań w dziedzinie nadzoru korporacyjnego.

Oryginalność: Badania są pierwszymi badaniami obejmującymi wszystkie spółki z udziałem Skarbu Państwa. Ich istotnym walorem jest interdyscyplinarność, co pozwoliło wskazać, jakie są implikacje praktyczne przyjętych rozwiązań regulacyjnych. W badaniach ankietowych udało się uzyskać wysoką stopę zwrotu kwestionariuszy ankietowych, co umożliwiło przeprowadzenie wiarygodnego wnioskowania statystycznego.

Słowa kluczowe: interesariusz, spółka Skarbu Państwa, rady nadzorcze, zarządy, Skarb Państwa

The stakeholders of State Owned Companies (SOCs)

Primary submission: 13.03.13 | Final acceptance: 28.03.14

Abstract

Purpose: The purpose of the article is to indicate and characterize the stakeholder of the State Owned Company (SOC).

Methodology: 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. The research sample contains all the SOCs in which the shareholder's rights are performed by the Minister of Treasury and all the ministry officials that supervise these companies.

Findings: The stakeholders of the SOCs are members of their management and supervisory boards and their employees. Partially (from some perspective), the minister, vice ministers of treasury and the ministry officials can be also regarded as the stakeholders. The shareholder, i.e. the treasury may not be regarded as the independent (autonomous) stakeholder, since it is represented by the minister who is attended by the ministry officials.

Implications: Generally, the article's conclusions may relate not only to the Polish SOCs but to relevant companies in other countries. The problems of SOCs' stakeholders and the influence of political and administrative factors on SOCs may constitute important field of the corporate governance research.

Value: This research is unique due to the fact that it contains all the Polish SOCs. Their interdisciplinary character provides to indicate practical implications of the regulation in force. The high rate of return achieved in the research enables to conduct reliable reasoning.

Keywords: stakeholder, State Owned Companies (SOCs), supervisory boards, management boards, Treasury

JEL: H82, H83, K20, M10, M14

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie wyników badań finansowanych z grantu badawczego ministra nauki i szkolnictwa wyższego (nr NN115251736).

² Uniwersytet Warszawski

Adres do korespondencji: Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania, ul. Szturmowa 1/3, 02–678 Warszawa, e-mail: ipostula@mail.wz.uw.edu.pl

| Wprowadzenie

Celem artykułu jest określenie, kto jest interesariuszem spółki kapitałowej z udziałem państwa. W Polsce funkcję państwa w obszarze prawa własności, w tym także własności akcji spółek kapitałowych, pełni Skarb Państwa. Z uwagi na to cel artykułu można skonkretyzować jako określenie, kto jest interesariuszem spółki Skarbu Państwa, czyli spółki, w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa – JSSP) oraz spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SWSP).

Spółki Skarbu Państwa mają specyficzne cechy, odróżniające je od spółek prywatnych w na tyle istotny sposób, że nie można odnosić do nich ani założeń, ani wniosków dotyczących interesariuszy w spółkach prywatnych. Specyfika spółek Skarbu Państwa wynika w głównej mierze z charakteru prawnego i sposobu funkcjonowania ich jedynego/głównego akcjonariusza, czyli Skarbu Państwa. Jest on abstrakcyjną osobą prawną, działającą jako państwo w sferze dominium, czyli w sferze władztwa nad rzeczami. Skarb, jako osoba abstrakcyjna, nie działa w obrocie samodzielnie, lecz jest reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, który jest organem politycznym, organizacyjnie i merytorycznie obsługiwany przez Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP). Taka konstrukcja funkcjonowania Skarbu Państwa może oznaczać, że wpływ na spółki mają czynniki polityczne oraz aparat urzędniczy MSP. Ponadto, Skarb Państwa będący ucieleśnieniem państwa w sferze majątkowej, powinien w swoim działaniu odnosić się nie tylko do celów *stricte* biznesowych, ale także do interesu publicznego. To wszystko powoduje, że do kręgu interesariuszy spółek Skarbu Państwa mogą zaliczać się podmioty, które w ogóle nie występują w spółkach prywatnych. Podmioty te mogą determinować cele, interesy oraz bieżące funkcjonowanie spółek.

Celowi artykułu jest podporządkowana jego struktura. W pierwszej sekcji artykułu autor przedstawia założenia teorii interesariuszy oraz problem definicji pojęcia „interesariusz”. Na podstawie wniosków z literatury autor formułuje definicję tego pojęcia przyjętą w artykule. W drugiej sekcji opisano stosowaną metodę badawczą, która ma charakter interdyscyplinarny i składa się z analizy regulacji prawnych oraz badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oraz wśród pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki. Trzecia sekcja zawiera analizę regulacji prawnych dotyczących spółek Skarbu Państwa. Celem analizy jest wskazanie, jakie podmioty posiadają formalne cechy interesariusza spółki Skarbu Państwa.

W sekcji czwartej prezentowane są wyniki badań ankietowych, których analiza ma na celu wskazać, jakie podmioty mają cechy interesariusza spółki Skarbu Państwa w praktyce. W podsumowaniu autor dokonuje zestawienia wyników analizy regulacji prawnych oraz badań ankietowych. Ostatnia sekcja zawiera wnioski wynikające z tego zestawiania. Autor wskazuje, jakie podmioty posiadają cechy interesariusza spółki Skarbu Państwa.

Żałożenia teorii interesariuszy i definicja „interesariusza” – wnioski z literatury przedmiotu

Teoria interesariuszy (*stakeholder theory*) traktuje korporację jako system grup lub jednostek (interesariuszy) wpływających na realizowane przez korporację cele lub podlegających wpływowi tych celów. Opiera się ona na założeniu, że w społeczeństwie istnieje wiele grup, poza właścicielami i pracownikami, za które korporacja odpowiada. Zgodnie z tą teorią celem korporacji jest dążenie do równowagi między sprzecznymi celami poszczególnych interesariuszy, a nadzór korporacyjny ma służyć koordynacji działań służących realizacji tego celu (Freeman, 1984). W literaturze z zakresu nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*) teoria interesariuszy jest przeciwstawiana teorii agencji, która zakłada, że korporacja powinna działać w interesie jej właścicieli (akcjonariuszy), a interesy pozostałych podmiotów mają znaczenie drugorzędne (Weiss, 1995; Orts, 1992; Sternberg, 1997; Freeman, Wicks i Parmar, 2004). Swoisty konflikt pomiędzy zwolennikami teorii agencji a zwolennikami teorii interesariuszy wydaje się nierozwiązywalny, ponieważ jego geneza tkwi w przyjętych założeniach na temat istoty korporacji, czyli tego, czym interesem powinna się ona kierować. Artykuł nie ma na celu rozstrzygnięcia tego konfliktu. Odnosi się on do teorii interesariuszy z perspektywy deskryptywnej, czyli do opisu istoty korporacji, sposobu, w jaki menedżerowie myślą o zarządzaniu, jak członkowie rad nadzorczych myślą o interesach poszczególnych interesariuszy, czy też po prostu do opisu, jak korporacje są w danym momencie zarządzane (Donaldson i Preston, 1995).

W literaturze przedmiotu, dotyczącej spółek w ogólności, nie tylko spółek państwowych, określenie, kto jest interesariuszem, nie jest wcale jednoznaczne. Z jednej strony postuluje się wąską definicję tego pojęcia, zakładającą, że interesariuszami są tylko te podmioty, bez których korporacja nie może w ogóle funkcjonować, od których zależy dalsza ich egzystencja. Z drugiej strony szeroka definicja zakłada, że interesariuszami są wszystkie podmioty, które mają wpływ na korporację lub są pod wpływem skutków jej działania (Freeman i Reed, 1983).

Rudolf w odniesieniu do interesariuszy stosuje termin „grupy interesu”, definiując je jako grupy bądź osoby „zainteresowane działalnością przedsiębiorstwa i wysuwające wobec niego żądania” (Rudolf 2004, s. 151). Według Freemana, interesariuszami są te grupy w korporacji, których relacje z korporacją nie są możliwe do całkowitego ujęcia w kontrakcie, ale od współpracy i kreatywności których zależy przetrwanie i rozwój korporacji (Freeman, 1984). Jako przykłady relacji, które są trudne do ujęcia w kontrakcie, można wymienić relacje między korporacją a organizacją ekologiczną, która może wpływać na proces inwestycyjny; też relacje korporacji z kandydatami do pracy, z którymi korporacja nie zawarła jeszcze żadnych kontraktów, a którzy mają interes w korporacji, tj. zatrudnienie (Donaldson i Preston, 1995). W literaturze stosuje się także podział interesariuszy ze względu na konkretne kryteria. Mitchell, Agle i Wood proponują podział interesariuszy ze względu na ich siłę/moc w korporacji, legitymizację prawną oraz pilność realizacji ich roszczeń przez korporację na interesariuszy: drzemiących, swobodnych, żądających,

dominujących, niebezpiecznych, zależnych i stanowczych (Mitchell, Agle i Wood, 1997). Clarke dzieli interesariuszy na kontraktowych, do których zalicza akcjonariuszy, menedżerów, pomocników, klientów, dystrybutorów, dostawców, pożyczkodawców, oraz społecznych, czyli konsumentów, ustawodawcę, rząd, grupy nacisku, media i lokalne społeczności (Clarke, 1998).

Podstawowe problemy przy określaniu konkretnych interesariuszy czy grup interesariuszy w korporacji polegają na tym, że: po pierwsze, konkretne osoby i grupy mogą jednocześnie pełnić różne funkcje w korporacji, np. pracownik – członek rady nadzorczej – członek związku zawodowego – konsument; po drugie, wielu autorów zalicza do interesariuszy także podmioty spoza korporacji, których wpływ na jej działanie nie jest jednoznaczny, np. konkurentów, media (Freeman 1984, Dill 1958, Philips 2004).

Zdaniem autora artykułu, określając, kto jest interesariuszem, należy wziąć pod uwagę wzajemną odpowiedzialność korporacji i interesariuszy. Interesariusze są bowiem zobowiązani do określonych działań na rzecz korporacji, a korporacje w swoich działaniach zobowiązane są brać pod uwagę interesy interesariuszy.

Mając powyższe na uwadze, w artykule przyjęto, że interesariuszami są podmioty, które posiadają osobiste interesy w korporacji, mające wpływ na jej funkcjonowanie, zobligowane do określonych działań na jej rzecz, interesy których korporacja jest zobowiązana brać pod uwagę w swoich działaniach.

| **Metoda badawcza**

Badania przeprowadzone przez autora w celu określenia, jakie podmioty są interesariuszami spółki Skarbu Państwa, 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 służyła określeniu, jakie podmioty posiadają formalne cechy interesariusza na podstawie przepisów prawnych. Przedmiotem analizy były akty prawne regulujące sposób funkcjonowania spółek Skarbu Państwa, czyli kodeks spółek handlowych oraz ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, a także ustawy odnoszące się do praw i obowiązków poszczególnych podmiotów działających w tych spółkach lub oddziałujących na nie, tj. w szczególności: ustawa o służbie cywilnej, ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ustawa o związkach zawodowych, kodeks pracy, ustawa o Radzie Ministrów, ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Przedmiotem analizy były także odnoszące się do badanej problematyki rozporządzenia, stanowiące akty wykonawcze do wskazanych ustaw. Badanej problematyki

dotyczą także „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, które zostały wprowadzone w życie na podstawie zarządzenia Ministra Skarbu Państwa. Zasady nie mają mocy wiążącej, są dokumentem wzorcotwórczym, na podstawie którego – jak wskazuje Minister Skarbu Państwa – „organy administracji rządowej lub podmioty publiczne mogą opracować własne rozwiązania w ramach posiadanych kompetencji, biorąc pod uwagę specyfikę nadzorowanych podmiotów” (Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, 2013). Z tego względu znaczenie praktyczne Zasad dla problematyki nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa, w tym identyfikacji ich interesariuszy, jest kluczowe i dlatego postanowienia tego dokumentu także były przedmiotem analizy.

Badania ankietowe miały z kolei wskazać, jakie podmioty w praktyce posiadają cechy interesariusza. Może się bowiem zdarzyć, że w praktyce funkcjonowania spółek także inne podmioty, obok posiadających konkretne uprawnienia określone w przepisach prawnych, są faktycznie interesariuszami spółek. Poza tym, niekoniecznie prawa i obowiązki poszczególnych interesariuszy, określone w przepisach prawnych, pokrywają się ze stanem faktycznym w tym zakresie. Należy także odróżnić podmioty będące interesariuszami od podmiotów mających wpływ na spółki oraz wskazać na problem wielości ról niektórych interesariuszy, np. pracowników MSP, którzy są jednocześnie członkami rad nadzorczych spółek.

Badania ankietowe przeprowadzono w terminie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 roku wśród członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (w liczbie 269) oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa (w liczbie 39), w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oprócz spółek w upadłości lub w likwidacji, a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (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. Wyniki badań ankietowych w postaci rozkładów odpowiedzi na poszczególne pytania obliczono oddzielnie dla pięciu kategorii respondentów. Aby zbadać różnice między kategoriami respondentów, posłużono się testami statystycznymi: testem proporcji oraz testem chi kwadrat. Testy te pozwoliły rozstrzygnąć, czy zaobserwowane w badanej próbie różnice w rozkładzie odpowiedzi między poszczególnymi kategoriami respondentów wynikają z rzeczywistości występującej prawidłowości (różnica statystycznie istotna), czy też mogą wynikać z czystego przypadku (różnica statystycznie nieistotna).

Podmioty posiadające formalne cechy interesariusza spółki Skarbu Państwa

Analiza regulacji prawnych miała wykazać, jakie podmioty posiadają cechy interesariusza spółek Skarbu Państwa, czyli mają osobiste interesy w korporacji, mają wpływ na jej funkcjonowanie, są zobligowane do określonych działań na jej rzecz, interesy których korporacja jest zobowiązana brać pod uwagę w swoich działaniach.

Regulacje prawne nie odnoszą się wprost do kwestii, kto posiada osobiste interesy w korporacji. Można zakładać, że osobiste interesy w korporacji to korzyści, jakie dany podmiot odnosi z funkcjonowania korporacji. Członkowie zarządów, rad nadzorczych oraz pracownicy spółek odnoszą korzyści w postaci wynagrodzeń i świadczeń pochodnych. Pracownicy, w tym także pozostający w stosunku pracy członkowie zarządów, posiadają poza tym uprawnienie do nieodpłatnego nabycia określonej liczby akcji spółek w przypadku ich prywatyzacji. Beneficjentem zysku spółek jest Skarb Państwa, któremu zysk może być przekazywany z mocy prawa na podstawie ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa albo na podstawie uchwały walnego zgromadzenia. W spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa beneficjentami zysku spółek mogą być także inni akcjonariusze. Korzyści z funkcjonowania spółek mogą mieć także charakter niemajątkowy, np. polityczny. Tego rodzaju korzyści może odnosić koalicja rządząca i partie wchodzące w jej skład poprzez możliwość obsady stanowisk w organach spółek, a także możliwość osiągania korzyści politycznych poprzez wpływ na konkretne decyzje spółek np. w zakresie wsparcia konkretnego przedsięwzięcia, dzięki któremu politycy mogą uzyskać poparcie wyborców. Można uznać, że korzyści z funkcjonowania spółek odnoszą także pracownicy MSP, ponieważ przez fakt, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, zachowują oni swoje stanowiska, mogą wpływać na decyzje walnych zgromadzeń spółek, a poza tym istnieje możliwość powoływania ich do rad nadzorczych spółek. Korzyści z funkcjonowania spółek mogą mieć także charakter społeczny, spółki mogą bowiem realizować społecznie istotne cele, a zwłaszcza zapewniać miejsca pracy czy wspierać konkretne przedsięwzięcia istotne dla społeczności lokalnej.

Analiza regulacji prawnych wykazała, że wpływ na spółki ma bardzo wiele podmiotów, choć w różnym zakresie i na różnych płaszczyznach ich działalności. Przede wszystkim wpływ na spółki mają ich organy. Zarządy prowadzą sprawy spółek. Rady nadzorcze sprawują stały nadzór nad działalnością spółek we wszystkich dziedzinach ich działalności. Kompetencje rad obejmują także wyrażanie zgody na – określone w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji lub w statucie spółek – decyzje zarządów, a także powołanie członków zarządów. Walne zgromadzenia podejmują uchwały dotyczące spraw fundamentalnych dla spółek, w określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji lub w statucie spółek sprawach wydają zgodę na decyzje zarządów. Pracownicy spółek mogą na nie wpływać nie tylko poprzez wykonywanie pracy na ich rzecz, lecz także przez powoływanie członków rad nadzorczych oraz, w określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przypadkach, członka zarządu. Związki zawodowe mogą bezpośrednio wpływać na spółki w sprawach dotyczących praw pracowniczych oraz uprawnień

związków, przez co pośrednio mogą wpływać także na inne płaszczyzny działania spółek. Cechą charakterystyczną spółek Skarbu Państwa w stosunku do prywatnych spółek kapitałowych jest wpływ na te spółki pracowników MSP oraz kierownictwa politycznego MSP. Pracownicy MSP mogą wpływać na spółki na wiele sposobów. W szczególności nadzorują spółki, współpracując w tym zakresie z członkami rad nadzorczych, przygotowują pod względem merytorycznym walne zgromadzenia, pełnią funkcję łączników między zarządami i radami nadzorczymi spółek a reprezentującymi Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach ministrem lub wiceministrami, przeprowadzają postępowanie konkursowe na członków rad nadzorczych spółek. Z szerokich kompetencji pracowników MSP mogą wynikać ponadto uprawnienia nieformalne dotyczące spółek. Mogą oni w szczególności decydować, na jakie kwestie zwrócić uwagę ministrowi, wyrażać swoje opinie w tym zakresie, decydować, które sprawy powinny być załatwione w pierwszej kolejności. Biorąc pod uwagę, że spółek Skarbu Państwa jest nadal kilkaset, a każdemu wiceministrowi podlega bezpośrednio kilkadziesiąt spółek, niebagatelne znaczenie praktyczne ma na przykład terminarz odbywania walnych zgromadzeń akcjonariuszy w poszczególnych spółkach. Jeżeli niektóre spółki mają znaczenie priorytetowe, pozostałe muszą czekać „w kolejce” na walne zgromadzenie, co oznacza, że niektóre przedsięwzięcia w tych spółkach są wstrzymane. Członkowie kierownictwa politycznego MSP, czyli minister i wiceministrowie Skarbu Państwa, wpływają na spółki, reprezentując Skarb Państwa na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, podejmując ostateczne decyzje o powołaniu konkretnych osób na reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek, zatwierdzając (działając jako minister albo jako walne zgromadzenie) decyzje zarządów w określonych sprawach. Przepisy dotyczące spółek Skarbu Państwa nie przewidują wpływu na spółki innych poza wymienionymi powyżej podmiotów. Pośrednio wpływ na spółki mogą mieć, zgodnie z ustawami określającymi ich kompetencje, regulatorzy, np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Spółki Skarbu Państwa podlegają oddziaływaniu regulatorów na takich samych zasadach jak spółki prywatne.

Analiza regulacji prawnych wykazała, że zobowiązani do określonych działań na rzecz spółek są: członkowie ich zarządów, którzy są zobowiązani do prowadzenia ich spraw; członkowie rad nadzorczych, którzy są zobowiązani do nadzorowania spółek; pracownicy spółek, wykonując pracę na ich rzecz; pracownicy MSP nadzorujący spółki i przygotowujący ich walne zgromadzenia; członkowie kierownictwa politycznego MSP reprezentujący Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach. Trudno za zobowiązane do działań na rzecz spółek uznać związki zawodowe, ponieważ przepisy prawne stanowią podstawę jedynie do uprawnień, a nie zobowiązań związków wobec spółek.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa są zobowiązane do brania pod uwagę w swoich działaniach interesów akcjonariusza, czyli Skarbu Państwa, a spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa także interesy innych akcjonariuszy. Wynika to z faktu, że fundamentalne decyzje dotyczące spółek stanowią przedmiot uchwał walnego zgromadzenia. Poza tym przepisy prawa pracy oraz ustawy o związkach zawodowych nakładają na spółki obowiązki w zakresie przestrzegania praw pracowniczych oraz uprawnień związków zawodowych. Ponadto państwo, prowadząc działalność gospodarczą, powinno kierować się interesem publicznym, co oznacza,

że ta determinanta powinna mieć wpływ także na funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa. Interes publiczny nie jest jednak utożsamiany z interesem konkretnego podmiotu; stanowi on kategorię abstrakcyjną, definiowaną w odniesieniu do konkretnego przypadku.

Wyniki badań ankietowych dotyczących interesariuszy spółek Skarbu Państwa

Przedmiotem badań ankietowych w zakresie dotyczącym określenia, kto jest interesariuszem spółek Skarbu Państwa, były następujące kwestie:

1. Kto i w jakim stopniu wpływa na działanie SSP?
2. Kto czerpie największe korzyści z funkcjonowania SSP?
3. Czyje interesy w największym stopniu biorą pod uwagę SSP w swojej działalności?

Określając, kto wpływa na SPP, członkowie zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracownicy MSP nadzorujący spółki mogli przy wymienionych w pytaniu ankietowym podmiotach zaznaczyć, że zaproponowany podmiot „wpływa” bądź „nie wpływa” na spółki, a także wybrać odpowiedź „trudno powiedzieć/nie wiem”. Wyniki odpowiedzi na pytanie, kto wpływa na SSP, są zaprezentowane w tabeli 1.

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

Opinie członków organów spółek dotyczące wpływu PMSP na spółki są niejednoznaczne. Członkowie RNJSPP, RNSWSP oraz ZJSPP podobnie często uznawali (odpowiednio: 46,7%; 47,4%; 49,1%), że PMSP wpływają na spółki i miało zdanie przeciwne (odpowiednio 48,8%; 49,5%; 44,1%). Jedynie wśród członków ZSWSP przeważają opinie, że PMSP nie wpływają na spółki (54,3%)³. Bardziej jednoznaczne są opinie samych PMSP, z których 57,1% potwierdza wpływ na spółki, choć pomiędzy ich odpowiedziami a odpowiedziami członków organów spółek nie występują statystycznie istotne różnice. Na to, że PMSP wpływają na spółki, wskazała mniej więcej taka sama ich liczba, jak tych, którzy wskazali na wpływ rad nadzorczych. Mając na uwadze wnioski z analizy przepisów prawnych, takie wyniki są zrozumiałe, rady nadzorcze w swoich działaniach zależą od pracowników MSP, którzy poza tym pełnią istotną funkcję pośredników pomiędzy radami a walnymi zgromadzeniami i kierownictwem politycznym MSP, z czego może wynikać ich przekonanie o istotnym wpływie na SSP.

W kwestionariuszu wskazano oddzielnie ministra oraz wiceministrów Skarbu Państwa bezpośrednio nadzorujących spółki. Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra, ale w praktyce minister udziela wiceministrom pełnomocnictw to działania w tym zakresie w jego imieniu

³ 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 błędów statystycznego i średni błąd oszacowania są większe).

Tabela 1 | Podmioty wpływające na spółki Skarbu Państwa

| W jakim stopniu wskazane w tabeli podmioty wpływają na działanie spółek Skarbu Państwa? | RNJSSP | RNSWSP | ZJSSP | ZSWSP | PMSP |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Zarządy | 93,5% | 89,7% | 95,2% | 97,1% | 88,2% |
| | <u>6,1%</u> | <u>9,3%</u> | <u>4,2%</u> | <u>0,0%</u> | <u>3,9%</u> |
| | <u>0,4%</u> | <u>1,0%</u> | <u>0,6%</u> | <u>2,9%</u> | <u>7,8%</u> |
| Walne zgromadzenia | 87,8% | 92,5% | 83,9% | 83,3% | 86,0% |
| | <u>10,5%</u> | <u>6,5%</u> | <u>13,7%</u> | <u>16,7%</u> | <u>4,0%</u> |
| | <u>1,7%</u> | <u>1,1%</u> | <u>2,5%</u> | <u>0,0%</u> | <u>10,0%</u> |
| Rady nadzorcze | 91,6% | 92,4% | 89,5% | 88,6% | 56,3% |
| | <u>7,5%</u> | <u>5,4%</u> | <u>9,9%</u> | <u>11,4%</u> | <u>4,2%</u> |
| | <u>0,9%</u> | <u>2,2%</u> | <u>0,6%</u> | <u>0,0%</u> | <u>39,6%</u> |
| Pracownicy MSP | 46,7% | 47,4% | 49,1% | 40,0% | 57,1% |
| | <u>48,9%</u> | <u>49,5%</u> | <u>44,1%</u> | <u>54,3%</u> | <u>28,6%</u> |
| | <u>4,4%</u> | <u>3,2%</u> | <u>6,8%</u> | <u>5,7%</u> | <u>14,3%</u> |
| Minister Skarbu Państwa | 64,2% | 76,4% | 56,2% | 64,7% | 56,0% |
| | <u>31,4%</u> | <u>20,2%</u> | <u>35,2%</u> | <u>32,4%</u> | <u>6,0%</u> |
| | <u>4,4%</u> | <u>3,4%</u> | <u>8,6%</u> | <u>2,9%</u> | <u>38,0%</u> |
| Wiceministrowie bezpośrednio nadzorujący spółki | 68,8% | 77,8% | 59,5% | 64,7% | 35,4% |
| | <u>27,1%</u> | <u>18,9%</u> | <u>31,0%</u> | <u>32,4%</u> | <u>25,0%</u> |
| | <u>4,1%</u> | <u>3,3%</u> | <u>9,5%</u> | <u>2,9%</u> | <u>39,6%</u> |
| Pracownicy spółek Skarbu Państwa | 55,7% | 56,7% | 60,5% | 58,8% | 41,9% |
| | <u>41,7%</u> | <u>38,7%</u> | <u>38,3%</u> | <u>41,2%</u> | <u>41,9%</u> |
| | <u>2,6%</u> | <u>6,7%</u> | <u>1,2%</u> | <u>0,0%</u> | <u>16,3%</u> |
| Związki zawodowe | 64,8% | 75,6% | 60,7% | 57,6% | 33,3% |
| | <u>32,6%</u> | <u>22,2%</u> | <u>37,4%</u> | <u>42,4%</u> | <u>45,8%</u> |
| | <u>2,6%</u> | <u>2,2%</u> | <u>1,8%</u> | <u>0,0%</u> | <u>20,8%</u> |
| Społeczność lokalna z miejsca działania spółek Skarbu Państwa | 15,9% | 27,2% | 15,5% | 16,7% | 58,3% |
| | <u>78,9%</u> | <u>62,0%</u> | <u>76,4%</u> | <u>80,6%</u> | <u>20,8%</u> |
| | <u>5,3%</u> | <u>10,9%</u> | <u>8,1%</u> | <u>2,8%</u> | <u>20,8%</u> |
| Koalicja rządząca | 42,9% | 45,1% | 19,6% | 26,5% | 68,1% |
| | <u>49,6%</u> | <u>47,3%</u> | <u>72,4%</u> | <u>67,6%</u> | <u>25,5%</u> |
| | <u>7,6%</u> | <u>7,7%</u> | <u>8,0%</u> | <u>5,9%</u> | <u>6,4%</u> |

Tabela 1 cd. | Podmioty wpływające na spółki Skarbu Państwa

| W jakim stopniu wskazane w tabeli podmioty wpływają na działanie spółek Skarbu Państwa? | RNJSSP | RNSWSP | ZJSSP | ZSWSP | PMSP |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Regulatorzy | 40,2% | 64,5% | 33,5% | 55,9% | 40,0% |
| | 52,4% | 30,1% | 60,2% | 38,2% | 44,0% |
| | 7,4% | 5,4% | 6,2% | 5,9% | 16,0% |

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.

Odpowiedzi: **Tak**, *Nie*, Trudno powiedzieć/Nie wiem.

Źródło: opracowanie własne.

w odniesieniu do określonych w pełnomocnictwie spółek. Członkowie organów spółek w niemal identycznej liczbie wskazali, że zarówno minister, jak i wiceministrowie wpływają na spółki. Potwierdza to praktykę opartą właśnie na pełnomocnictwach udzielanych wiceministrom przez ministra. Jedynie wskazania PMSP nie są tak jednoznaczne, ponieważ istotnie większa liczba z nich (56%) wskazała na wpływ ministra niż na wpływ wiceministrów (35,4%). Może to wynikać z faktu, że pracownicy MSP analizują praktykę w sposób bardziej ogólny, zdając sobie sprawę, że wiceministrowie działają i tak w imieniu ministra, stąd to właśnie minister pośrednio wpływa na spółki.

Członkowie organów spółek w większości uznali, że na SSP wpływają ich pracownicy. W kontekście wyników analizy regulacji prawnych wydaje się to uzasadnione, ponieważ uprawnienia pracowników w SSP są istotne. PMSP tak samo często wskazywali na wpływ jak na brak wpływu pracowników na spółki i istotnie częściej niż członkowie organów zaznaczali odpowiedź „trudno powiedzieć, nie wiem”. Może to wynikać z tego, że PMSP analizują problem „od zewnątrz”, nie z punktu widzenia relacji i sytuacji w samych spółkach. Dlatego, z jednej strony, zdają sobie oni sprawę z uprawnień pracowników określonych przez przepisy prawne, z drugiej zaś mogą oni na bieżąco nie odczuwać oddziaływania pracowników na spółki w przeciwieństwie do członków organów spółek, którzy pozostają w bezpośrednich relacjach z ich pracownikami.

Członkowie organów spółek uznali także w większości, że wpływ na działanie spółek mają związki zawodowe. Istotnie odmiennego zdania niż członkowie organów spółek są PMSP, którzy w większości uznali (45,8%), że związki zawodowe nie wpływają na spółki. Wpływ związków zawodowych jest zatem oceniany jako silniejszy przez podmioty analizujące problem „od wewnątrz”, czyli z punktu widzenia spółek, niż przez PSMP, którzy analizują problem z punktu widzenia MSP. Możliwe zatem, że oddziaływanie związków nie jest mocno odczuwalne przez obsługującego ich akcjonariusza, czyli Skarb Państwa, ministerstwo.

Członkowie zarządów spółek zdecydowanie stwierdzili, że na spółki nie wpływa koalicja rządząca, podczas gdy liczba członków rad wyrażająca taki pogląd nieznacznie przekracza liczbę członków wyrażających pogląd przeciwny. Na wpływ koalicji rządzącej na spółki wskazała istotna większość PMSP, którzy, podlegając kierownictwu politycznemu MSP, mogą bardziej niż członkowie organów spółek odczuwać wpływy polityczne na spółki.

Podczas gdy większość członków organów JSSP wskazuje, że regulatorzy nie wpływają na spółki, członkowie organów SWSP wyrażają dokładnie przeciwny pogląd. Trudno znaleźć wytłumaczenie, ponieważ wszyscy przedsiębiorcy podlegają tym samym przepisom, których przestrzeganie nadzorują regulatorzy. Nie można zakładać, bez dodatkowych badań, że JSSP są w tym zakresie traktowane przez regulatorów inaczej niż inni przedsiębiorcy. PMSP wyrazili tutaj niejednoznaczny pogląd; podobna ich liczba wskazała, że regulatorzy wpływają i nie wpływają na spółki.

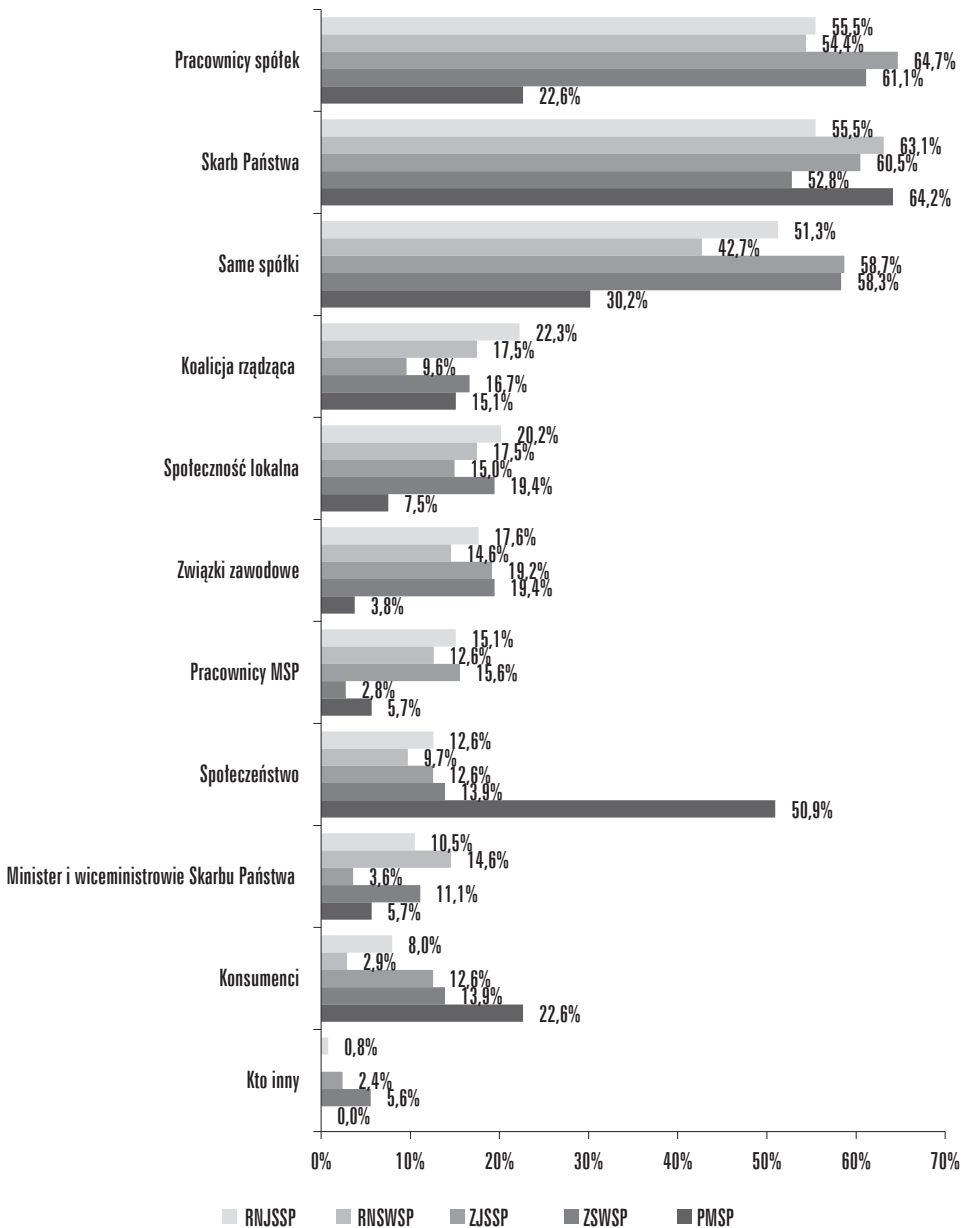
Członkowie organów spółek w zdecydowanej większości uznali, że na spółki nie wpływa społeczność lokalna z miejsca działania spółek. Odmiennego zdania są PMSP, co trudno uzasadnić.

Odpowiadając na pytanie, kto czerpie największe korzyści z funkcjonowania SSP, członkowie zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracownicy MSP nadzorujący spółki mogli wskazać co najwyżej trzy z zaproponowanych w pytaniu ankietowym podmiotów. Odpowiedzi na to zaprezentowano na rysunku 1.

W trzech grupach respondentów (RNJSPP, ZJSSP, ZSWSP) najczęściej wskazywanym podmiotem byli pracownicy spółek (odpowiednio 55,5%; 64,7%; 61,1%). Członkowie RNSWSP wskazywali na pracowników spółek często (54,4%), ale rzadziej niż na Skarb Państwa (63,1%). PMSP wskazywali na pracowników spółek istotnie rzadziej niż pozostałe grupy respondentów (22,6%), częściej wskazując na Skarb Państwa (64,2%), społeczeństwo (50,9%) i same spółki (30,2%). Częste wskazania na pracowników spółek świadczą o ich istotnej „sile” w spółkach. Warte podkreślenia jest, że pracownicy przez większość grup respondentów byli wskazywani częściej niż Skarb Państwa, czyli jedyny albo główny akcjonariusz spółek. PMSP wskazywali na pracowników istotnie rzadziej niż inne grupy respondentów, prawdopodobnie z uwagi na fakt, iż oceniając stan rzeczy z zewnątrz, spoza spółek, nie odwołują się do sytuacji w spółkach, lecz raczej do roli spółek Skarbu Państwa w gospodarce i społeczeństwie. Zastanawiające jest, czy częste wskazania na pracowników spółek jako beneficjentów korzyści z ich funkcjonowania nie stanowi cechy specyficznej spółek Skarbu Państwa. Wydaje się, że w spółkach prywatnych pracownicy nie byłoby tak często uznawani za beneficjentów ich funkcjonowania. Weryfikacja takiej tezy wymaga oczywiście odpowiednich badań.

Członkowie organów spółek podobnie często wskazywali jako beneficjenta korzyści z funkcjonowania spółek Skarb Państwa i same spółki. Może to oznaczać, że członkowie organów spółek uważają interes samych spółek i interes Skarbu za tożsamy, uznając, że korzyści dla spółek są też korzyściami dla ich jedyne/głównego akcjonariusza. Jedynie członkowie

Rysunek 1 | Podmioty odnoszące korzyści z funkcjonowania na spółek Skarbu Państwa



Źródło: opracowanie własne.

RNSWSP wskazywali Skarb Państwa istotnie częściej niż same spółki (odpowiednio 63,1% i 42,7%). Możliwe, że w SWSP Skarb Państwa jest na tyle aktywny w stosunku do pozostałych akcjonariuszy, że jego korzyści przeważają nad korzyściami samych spółek. Takiego wniosku

nie potwierdzają jednak odpowiedzi członków ZSWSP. Istotnie rzadziej na spółki niż na Skarb Państwa wskazywali PMSP (odpowiednio 30,2% i 64,2%), co wydaje się oczywiste, ponieważ istotą ich funkcji wobec spółek jest zapewnienie, aby realizowały one interes Skarbu Państwa.

PMSP bardzo często wskazywali na społeczeństwo jako beneficjenta korzyści z funkcjonowania spółek (50,9%), podczas gdy członkowie organów spółek wskazywali na społeczeństwo istotnie rzadziej. PMSP mogą odnosić się do problemu z perspektywy ogólnospołecznej funkcji SSP, podczas gdy członkowie organów analizują problem „od wewnątrz”, czyli z punktu widzenia samych spółek.

Członkowie organów istotnie częściej niż na społeczeństwo wskazywali na społeczność lokalną. To wydaje się zrozumiałe, ponieważ członkowie organów zdają sobie sprawę z lokalnych uwarunkowań funkcjonowania spółek, a co za tym idzie, także korzyści, jakie spółki przynoszą społeczności lokalnej. Dla członków organów jest to o wiele bardziej odczuwalne niż korzyści ogólnospołeczne funkcjonowania spółek. Dokładnie odwrotnie jest w przypadku PMSP, którzy nie znają specyfik lokalnych, lecz odnoszą się do korzyści ogólnospołecznych.

Respondenci ze wszystkich grup stosunkowo rzadko wskazywali na koalicję rządzącą jako beneficjenta korzyści z funkcjonowania spółek.

Wszystkie grupy respondentów bardzo rzadko, rzadziej niż na koalicję rządzącą, wskazywali na ministra i wiceministrów Skarbu Państwa. Możliwe, że respondenci zakładali tutaj, że te podmioty, działając w interesie Skarbu Państwa albo koalicji rządzącej, są jedynie reprezentantami innych beneficjentów, nie działającymi we własnym interesie.

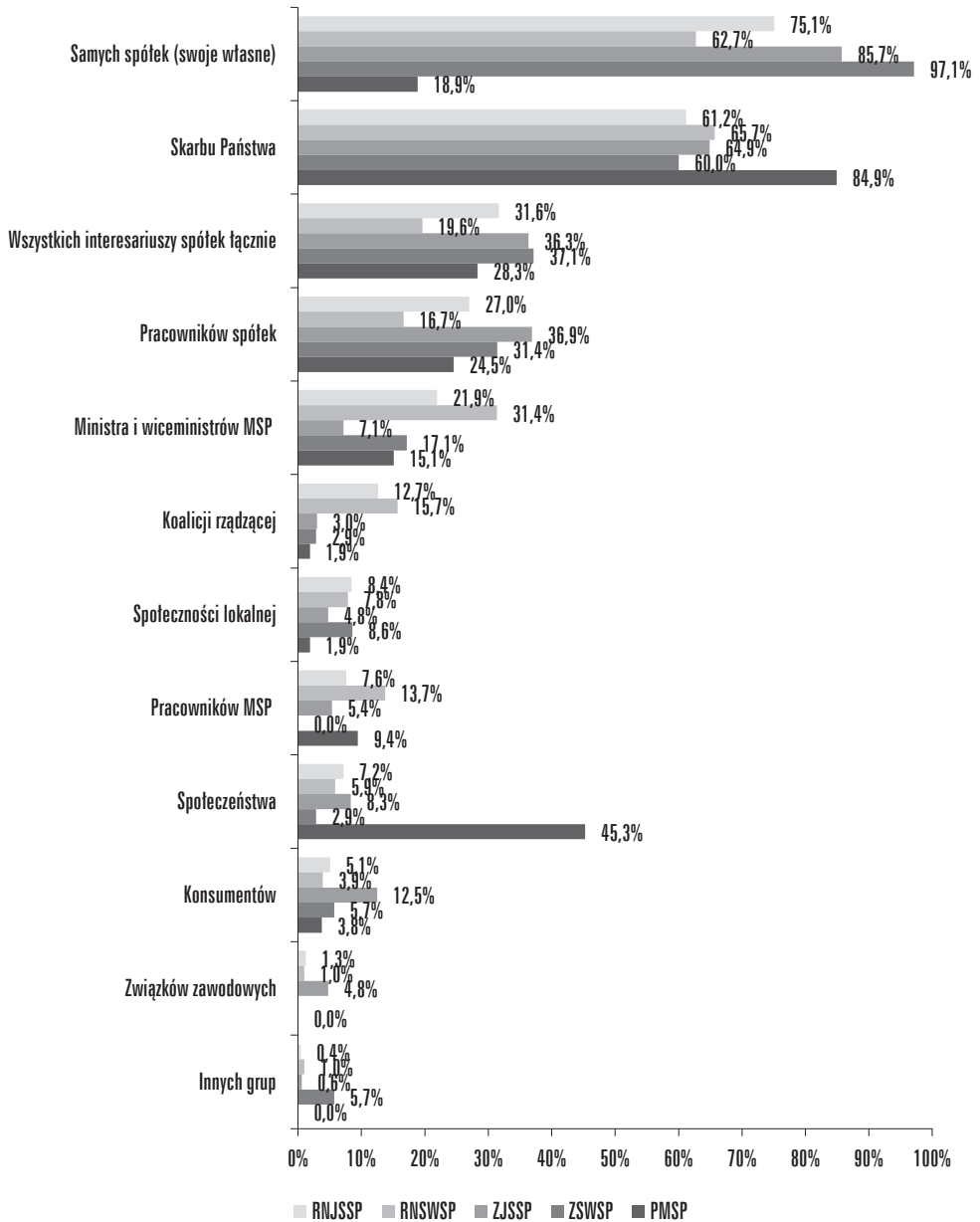
Pracownicy MSP byli wskazywani jako beneficjenci funkcjonowania SSP przez poszczególne grupy respondentów rzadko bądź bardzo rzadko. Sami PMSP nie wskazują na siebie jako beneficjentów, ponieważ faktycznie takich korzyści, które stanowiłyby dla nich wartość dodaną, nie ma, a myśl, iż korzyścią jest sam fakt, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, może być dla pracowników MSP bardzo trudna do przyjęcia.

Członkowie organów spółek umiarkowanie rzadko wskazywali związki zawodowe jako beneficjentów korzyści z funkcjonowania spółek. Może to zastanawiać, ponieważ dla związków zawodowych korzyścią jest to, że spółki istnieją, bo to uzasadnia sens ich funkcjonowania. Poza tym, jak wykazała analiza przepisów prawnych, związki mają zagwarantowane wiele przywilejów w spółkach. Związki były bardzo rzadko wskazywane przez PMSP (3,8%), którzy, nie analizując sytuacji spółek „od wewnątrz”, mogą nie zdawać sobie sprawy z rzeczywistej „siły” związków w spółkach.

Konsumenci byli wskazywani jako beneficjenci funkcjonowania spółek Skarbu Państwa stosunkowo często jedynie przez PMSP (22,6%), co może wynikać z globalnego spojrzenia tych respondentów na spółki, ich roli w gospodarce i społeczeństwie.

Wskazując, czyje interesy w największym stopniu są brane pod uwagę przez spółki w ich działalności, członkowie zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz pracownicy MSP

Rysunek 2 | Podmioty, których interesy spółki Skarbu Państwa biorą pod uwagę w swoim działaniu



Źródło: opracowanie własne.

nadzorujący spółki mogli wybrać co najwyżej trzy z zaproponowanych w pytaniu ankietowym podmiotów, ewentualnie dopisać także inny podmiot. Odpowiedzi poszczególnych grup respondentów są prezentowane na rysunku 2.

Wszystkie grupy respondentów wskazywały najczęściej na same spółki albo na Skarb Państwa jako podmioty, których interesy są brane pod uwagę przez spółki w ich działalności. Najbardziej jednoznacznej odpowiedzi udzielili członkowie zarządów obydwu typów spółek, wymieniając najczęściej same spółki (odpowiednio 85,7% w JSSP i 97,1% w SWSP). Takie wskazanie przez członków zarządów może wynikać z tego, że są oni rozliczani przez akcjonariuszy na podstawie wyników spółek. Dobre wyniki spółek są zgodne z interesem akcjonariuszy (tu: Skarb Państwa) i w ten sposób mogą rozumować członkowie zarządów, w pierwszym rzędzie działając w interesie spółek, a przez to pośrednio także w interesie akcjonariuszy. Jednoznacznie na Skarb Państwa, jako podmiot, którego interesy w największym stopniu biorą pod uwagę SSP, wskazali PMSP (84,9%). Wydaje się to oczywiste, ponieważ PMSP nadzorują spółki właśnie pod względem interesów ich akcjonariusza. Należy zauważyć, że podczas gdy wśród członków organów zawsze jako dwa pierwsze podmioty wskazywano same spółki albo Skarb Państwa, PMSP wskazali same spółki dopiero na piątym miejscu, przy relatywnie małej liczbie bezwzględnej wskazań, istotnie mniejszej niż liczba wskazań członków organów spółek. Oznacza to, że PMSP traktują spółki jedynie jako instrument realizacji interesów Skarbu Państwa, uznając ich podmiotowość i interesy jako drugorzędne.

Respondenci umiarkowanie często wskazywali, że spółki w swoim działaniu biorą pod uwagę interesy wszystkich interesariuszy łącznie. Jedynie członkowie RNSWSP wskazywali na ten cel stosunkowo rzadko (19,6%). Może to wynikać z tego, że członkowie rad nadzorczych SWSP reprezentują albo pracowników, albo Skarb Państwa, albo innego akcjonariusza i analizują cel spółek z punktu widzenia interesów właśnie tych podmiotów.

Na pracowników spółek jako podmioty, których interesy spółki biorą w swej działalności pod uwagę, wskazało niedużo mniej respondentów w poszczególnych grupach, niż wskazywało na wszystkich interesariuszy spółek łącznie. Wyjątkiem są tutaj członkowie ZJSSP, którzy na pracowników wskazywali podobnie często jak na wszystkich interesariuszy (odpowiednio 36,9% i 36,3%). Ogólnie, członkowie zarządów wskazywali na interesy pracowników częściej niż członkowie rad i PMSP, ponieważ prowadząc sprawy spółki, mogą oni mieć większą świadomość potrzeby uwzględniania interesów pracowników.

Rzadkie bądź śladowe wskazania respondentów na związki zawodowe mogą oznaczać, że uznają oni, że działania związków zawodowych powodują, iż spółki w swych działaniach biorą pod uwagę interesy samych pracowników, a nie związków zawodowych. Oznaczałoby to, że związki zawodowe realizują swój główny cel, jakim jest ochrona praw pracowników, jednocześnie nie stając się podmiotem o autonomicznych interesach w spółkach.

Członkowie rad nadzorczych stosunkowo często wskazywali ministra i wiceministrów Skarbu Państwa jako podmioty, których interesy spółki biorą pod uwagę w swojej działalności (odpowiednio 21,9% w JSSP i 31,4% w SWSP). Możliwe, że członkowie rad nadzorczych powołani przez Skarb Państwa działają z polecenia ministra lub wiceministrów, którzy reprezentują Skarb Państwa i dlatego

twierdzą, że spółki biorą pod uwagę interesy tych podmiotów. Faktu, że spółki biorą pod uwagę interesy kierownictwa politycznego MSP, nie potwierdza mniejsza liczba wskazań na ministra i wiceministrów przez członków zarządów (odpowiednio 7,1% w JSSP i 17,1% w SWSP) oraz PMSP (15,1%). Trzeba sobie jednak zdawać sprawę, że częste wskazanie na polityczne władze MSP przez PMSP mogłoby oznaczać, że potwierdzają oni presję polityczną na spółki, co sugerowałoby, że PMSP nadzorują spółki, mającna względzie inne niż merytoryczne kryteria.

Na społeczeństwo jako podmiot, którego interesy są brane pod uwagę przez SSP, często, jednocześnie istotnie częściej niż członkowie organów spółek, wskazywali PMSP. Można wnioskować, że PMSP traktują spółki Skarbu Państwa nie jak typowe spółki kapitałowe, skupione tylko na interesach swoich akcjonariuszy i ewentualnie innych interesariuszy, ale jako podmioty, które działają w interesie ogólnospołecznym.

Wszystkie grupy respondentów, oprócz członków rad nadzorczych, bardzo rzadko wskazywały, że spółki w swoim działaniu biorą pod uwagę interesy koalicji rządzącej. Członkowie rad nadzorczych wskazywali na koalicję rządową rzadko, choć istotnie częściej niż pozostałe grupy respondentów. Może to wynikać z tego, że, co wykazały badania, o powołaniu do rad nadzorczych decyduje w dużej mierze poparcie polityczne, stąd w radach pełnią funkcje osoby powiązane z koalicją rządzącą.

Bardzo mała liczba respondentów wskazała także na to, że spółki działają w interesie pracowników MSP.

Pozostałe podmioty zaproponowane w kwestionariuszu były przez wszystkie grupy respondentów wskazywane bardzo rzadko.

| Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe wykazały, że cechy interesariuszy spółek Skarbu Państwa posiada kilka podmiotów. W tabeli 2 zaprezentowano, które spośród określonych w definicji cech interesariuszy mają poszczególne podmioty. Litera „T” oznacza potwierdzenie posiadania cechy przez dany podmiot, litera „N” oznacza, że dany podmiot nie posiada określonej cechy, oznaczenie „T/N” wskazuje, że to, czy podmiot posiada określoną cechę, jest niejednoznaczne.

Interesy członków zarządów i rad nadzorczych w spółkach polegają na utrzymaniu stanowisk i pobieraniu wynagrodzeń. Członkowie zarządów działają na rzecz spółek, prowadząc ich sprawy, a członkowie rad nadzorczych – nadzorując ich działanie, co umożliwia im wpływ na spółki. Wpływ ten może z kolei powodować, że spółki zobowiązane są brać pod uwagę w swoich działaniach interesy członków zarządów i rad.

Tabela 2 | Zestawienie posiadania przez poszczególne podmioty cech interesariuszy spółek Skarbu Państwa

| Podmiot | Posiada osobiste interesy w spółce | Ma wpływ na funkcjonowanie spółki | Zobowiązany do działań na rzecz spółki | Spółka jest zobowiązana brać w swoich działaniach interesy podmiotu pod uwagę |
|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| Zarząd | T | T | T | T/N |
| Rada nadzorcza | T | T | T | T/N |
| Walne zgromadzenie | | T | T | |
| Pracownicy MSP | T | T | T | T |
| Minister Skarbu Państwa | T/N | T | T | T/N |
| Wiceministrowie Skarbu Państwa | T/N | T | T | T/N |
| Pracownicy spółki | T/N | T | T | T/N |
| Związki zawodowe | T | T | N | T |
| Koalicja rządząca | T/N | T | N | T/N |
| Spoleczność lokalna | T/N | N | N | T/N |
| Spoleczeństwo | T/N | N | N | T/N |
| Regulatorzy | N | T | N | T/N |
| Konsumenci | N | N | N | T/N |
| Skarb Państwa | T | T | T | T |

Źródło: opracowanie własne.

Zatrudnienie i związane z nim wynagrodzenie stanowią interes pracowników spółek, którzy mogą na nie wpływać osobiście, a także poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych, związki zawodowe oraz rady pracownicze. Spółki – jako pracodawcy – mają wobec pracowników konkretne obowiązki, powinny brać pod uwagę także ich interesy w zakresie, który zapewnia efektywną pracę na rzecz spółek. Pracownicy spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa mogą być jednocześnie ich akcjonariuszami, co może determinować ich działania w zakresie tych dwóch ról, ponieważ z jednej strony, istotna dla nich może być wartość akcji, z drugiej zaś – konkretne uprawnienia pracownicze w spółkach.

Minister oraz wiceministrowie Skarbu Państwa mogą wpływać na spółki jako organ administracji rządowej właściwy w sprawach dotyczących majątku Skarbu Państwa albo jako reprezentant Skarbu Państwa. Z uprawnieniami ministra lub wiceministrów związane jest ich zobowiązanie do konkretnych działań wobec spółek. Interesy tych podmiotów w spółkach nie mają charakteru *stricte* osobistego, a zwłaszcza majątkowego, ale mogą mieć one charakter polityczny. Minister i wiceministrowie mają możliwość – poprzez wpływ na obsadę stanowisk w organach spółek i na konkretne decyzje

dotyczące spółek – budowania swojej pozycji politycznej, zabezpieczania interesów partii politycznych wchodzących w skład koalicji rządzącej, a także wspierania rządu w realizacji istotnych społecznie i gospodarczo celów, np. w zakresie wydobycia gazu łupkowego. Spółki nie są zobowiązane przez przepisy prawne, aby brać pod uwagę w swoich działaniach interesy ministra lub wiceministrów. Poprzez wpływ na spółki mogą oni jednak powodować, że spółki biorą pod uwagę ich interesy, z tym że chodzi tutaj o interesy o charakterze politycznym.

Pracownicy MSP nie posiadają osobistych interesów w spółkach. Ich korzyści wynikają z tego, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek. To umożliwia im pełnienie funkcji wobec spółek, czyli uzasadnia zachowanie stanowisk w MSP oraz członkostwo w radach nadzorczych spółek. Pracownicy MSP wpływają na spółki w sposób pośredni poprzez sprawowanie funkcji nadzorczych oraz obsługę organizacyjną i merytoryczną ministra. Ich wpływ na spółki może powodować, że zarządy, podejmując konkretne decyzje w imieniu spółek, odnoszą się do wyrażonej wprost, czy też prawdopodobnej woli pracowników MSP, co pośrednio może służyć ich interesom.

Określone przez przepisy prawne uprawnienia pozwalają związkom zawodowym wpływać na spółki, które są zobowiązane do zapewniania związkom możliwości funkcjonowania, przez co powinny brać pod uwagę ich interesy w swojej działalności. Wyniki badań wykazały, że korzyści z funkcjonowania spółek odnoszą nie same związki zawodowe, lecz pracownicy spółek, a spółki w swoich działaniach biorą istotnie częściej pod uwagę interesy pracowników, a nie związków zawodowych. Związki zawodowe nie są zatem traktowane jako podmiot o autonomicznych interesach, lecz jako podmiot działający w interesie pracowników, co jest zgodne z podstawowym celem związków zawodowych, jakim jest ochrona praw pracowników. O tym, że związki zawodowe nie są interesariuszami spółek, decyduje jednak przede wszystkim to, że nie są one zobowiązane do konkretnych działań na rzecz spółek, lecz do działań na rzecz ich pracowników.

Interes koalicji rządzącej w spółkach może polegać na tym, że partie wchodzące w jej skład obsadzają stanowiska w zarządach i radach nadzorczych spółek swoimi członkami lub osobami z nimi związanymi, a także na tym, że realizacja czy finansowanie przez spółki konkretnych przedsięwzięć mogą służyć zdobyciu przez partie poparcia wyborców. Interes ten może być także tożsamy z interesem Rady Ministrów, jakim może być realizacja istotnych społecznie lub gospodarczo celów. Koalicja rządząca może wpływać na spółki poprzez ministra lub wiceministrów Skarbu Państwa oraz przez osoby, które są członkami organów spółek i jednocześnie są związane z partiami wchodzącymi w skład koalicji. Wpływ koalicji rządzącej na spółki może powodować, że biorą one pod uwagę jej interesy w swoim działaniu. Koalicja rządząca nie jest jednak zobowiązana do konkretnych działań na rzecz konkretnych spółek. Za działanie tego rodzaju nie można uznać działań Rady Ministrów w zakresie swoich kompetencji odnoszących się do obrotu gospodarczego i podmiotów w nim funkcjonujących.

Skarb Państwa – co do zasady – posiada wszystkie cechy interesariusza spółek. Jako akcjonariusz ma interesy w spółkach, może na nie wpływać, powinien podejmować decyzje fundamentalne

dotyczące spółek oraz inne decyzje determinujące ich działanie, a spółki muszą brać pod uwagę jego interesy w swoim działaniu. Jako abstrakcyjna osoba prawna Skarb Państwa nie działa jednak samodzielnie, lecz jest reprezentowany przez ministra lub wiceministrów Skarbu Państwa, którzy są obsługiwani przez pracowników MSP. Z tego względu Skarb jest specyficznym interesariuszem, a z jego charakteru prawnego oraz określonego przez przepisy prawne sposobu reprezentacji i obsługi wynika, że cechy interesariusza spółek posiadają minister, wiceministrowie, pracownicy MSP, a także, choć w mniejszym zakresie, koalicja rządząca.

Wyniki badań pozwoliły ustalić, że za interesariuszy spółek nie można uznać społeczeństwa, społeczności lokalnych, regulatorów oraz konsumentów. Interesariuszem spółek nie jest także walne zgromadzenie, które z uwagi na swoją istotę nie ma autonomicznego interesu w spółce. Interesy takie posiadają poszczególni akcjonariusze, którzy razem działają jako walne zgromadzenie, a spółki w swoich działaniach są zobowiązane brać pod uwagę ich interesy.

| Wnioski

Wyniki badań wykazały, że cechy interesariusza spółek Skarbu Państwa posiadają podmioty, co do których status interesariusza potwierdza większość dotychczasowych badań dotyczących interesariuszy spółek kapitałowych, czyli członkowie zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek.

Cechy interesariuszy spółek Skarbu Państwa, przy odpowiednich założeniach, posiadają także inne podmioty, w ogóle niewystępujące w spółkach prywatnych. Za interesariuszy spółek Skarbu Państwa można bowiem uznać także ministra i wiceministrów Skarbu Państwa oraz pracowników MSP. W obydwu przypadkach należy jednak poczynić odpowiednie założenia. W odniesieniu do ministra i wiceministrów, że ich interesy w spółkach mogą mieć charakter polityczny, a spółki są zobowiązane brać je pod uwagę w swoich działaniach. Natomiast w odniesieniu do pracowników MSP – że ich interes w spółkach wynika z samego faktu, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, a spółki biorą pod uwagę interesy pracowników MSP w swoich działaniach.

Ważny wniosek dotyczy Skarbu Państwa, który nie może być uznany za samoistnego (autonomicznego) interesariusza spółek. Jako abstrakcyjna osoba prawna jest on interesariuszem niesamoistnym (nieautonomicznym), ponieważ jest reprezentowany przez ministra lub wiceministra, którzy są organizacyjnie obsługiwani przez pracowników MSP. Interesariuszami spółek nie są związki zawodowe, ponieważ nie są zobowiązane do działania na rzecz spółek, lecz na rzecz ich pracowników. Koalicja rządząca nie może być uznana za interesariusza spółek, ponieważ nie jest zobowiązana do konkretnych działań na rzecz konkretnych spółek. Analiza problemu interesariuszy spółek Skarbu Państwa pozwoliła przybliżyć także problem wpływu na spółki czynników politycznych i administracyjnych. Jest on szczególnie ważny, jeżeli weźmie się

pod uwagę, że spółki z udziałem Skarbu Państwa z założenia są przedsiębiorcami, którzy mają działać na zasadach rynkowych i realizować cele o charakterze biznesowym. Kwestia wpływu czynników politycznych i administracyjnych na spółki z udziałem państwa jest przedmiotem dalszych badań przeprowadzanych przez autora. Wnioski wyprowadzone w artykule mogą mieć znaczenie nie tylko w odniesieniu do polskich spółek Skarbu Państwa. Mogą mieć także charakter uniwersalny, odnosząc się do spółek z udziałem państwa w innych krajach. Z uwagi na fakt, że w reakcji na skutki kryzysu finansowego państwa zwiększają swoją aktywność w gospodarce, także jako akcjonariusze spółek kapitałowych, problematyka interesariuszy spółek z udziałem państwa oraz wpływu czynników politycznych i administracyjnych na te spółki może stanowić istotne pole badań w dziedzinie nadzoru korporacyjnego.

B i b l i o g r a f i a

- Clarke T. (1998). The stakeholder corporation: A business philosophy for the information age. *Long Range Planning*, 31(2):182–194, DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0024-6301\(98\)00002-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0024-6301(98)00002-8).
- Dill W.R. (1958). Environment as an influence on managerial autonomy. *Administrative Science Quarterly*, 2: 409–443, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2390794>.
- Donaldson T. i Preston L.E. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *The Academy of Management Review*, 20(1): 65–91, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/258887>.
- Freeman R.E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. London: Pitman.
- Freeman R.E. i Reed D.L. (1983). Stockholders and Stakeholders: A new Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, 3: 88–106, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/41165018>.
- Freeman R.E., Wicks A.C. i Parmar B. (2004). Stakeholder Theory and „The Corporate Objective Revisited”. *Organization Science*, 15(3): 364–369, DOI: <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1040.0066>.
- Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4): 853–886, DOI: <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1997.9711022105>.
- Orts E.W. (1992). Beyond shareholders: Interpreting corporate constituency statues. *The George Washington Law Review*, 61(1): 14–135.
- Philips R. (2004). Some key questions about stakeholder theory. *Ivey Business Journal*, March/April 2004: 1–4.
- Rudolf S. (2004). Grupy interesu. W: M. Romanowska i in. (red.), *Leksykon zarządzania*. Warszawa: Difin.
- Sternberg E. (1997). The defects of Stakeholder Theory, Corporate Governance. *Scholar Research and Theory Papers*, 5(1): 3–10.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 234 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Dz. U. z 1995 r. Nr 154, poz. 792 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 493 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.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. z 2006 r. Nr 79, poz. 550.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 2008r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.
- Weiss A.R. (1995). Cracks in the Foundation of Stakeholder Theory. *Electronic Journal of Radical Organisation Theory*, 1(1), http://merlin.mngt.waikato.ac.nz/ejrot/Vol1_1/weiss.pdf (06.03.2013).
- Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, http://bip.msp.gov.pl/porta1/bip/101/8163/Zarzadzenie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html.