

Dekonstrukcja struktury spółki kapitałowej. Wpływ urzędników na spółki Skarbu Państwa

Nadesłany: 10.07.14 | Zaakceptowany do druku: 11.11.14

Igor Postuła*

Spółki Skarbu Państwa co do zasady działają według tych samych reguł co prywatne spółki kapitałowe. Jednak, ponieważ ich akcjonariuszem jest Skarb Państwa, wpływ na funkcjonowanie ich organów mają urzędnicy Ministerstwa Skarbu Państwa. Celem artykułu jest wykazanie, w jaki sposób urzędnicy wpływają na strukturę organizacyjną spółki kapitałowej oraz relacje między jej organami, a także rozstrzygnięcie czy wpływ ten jest konstruktywny, czy destruktywny na realizację przez spółki celów biznesowych, z którymi może być także związana realizacja interesu publicznego. Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP) oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), a także wśród pracowników PMSP (PMSP) nadzorujących spółki.

Słowa kluczowe: nadzór, spółka Skarbu Państwa, zarząd, rada nadzorcza, urzędnicy Ministerstwa Skarbu Państwa.

Deconstruction of the company's structure. The influence of government officials on State Owned Companies

Submitted: 10.07.14 | Accepted: 11.11.14

State Owned Companies (SOCs) should in general operate according to the same rules as privately owned companies. However, the fact that the state is the shareholder enables government officials to influence both management and supervisory boards. The aim of the research is to identify the influence of government officials on SOC's management and supervisory boards and the determinants of government officials decisions' concerning SOC's, in particular the problems that refer to the operation of Polish Ministry of Treasury. The main question here is if the influence of government officials is constructive or destructive for the companies as the entities that undertake commercial activity and that should achieve their business aims. The research carried out by the author is interdisciplinary and consists of regulation analysis and large sample analysis conducted among SOC's management and supervisory boards' members and officials of Polish Ministry of Treasury that supervise SOC's.

Keywords: supervision, state-owned company (SOCs), management board, supervisory board, government officials.

JEL: H82, H83, K20, M10, M14

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

1. Wprowadzenie

Problem, jaką rolę odgrywa państwo względem gospodarki stanowi tradycyjnie jedno z podstawowych zagadnień ekonomii i nauk pokrewnych, w tym nauk o zarządzaniu. Celem artykułu nie jest rozstrzygnięcie tak fundamentalnej kwestii. W artykule nie czyni się także założeń, co do tego jaką rolę państwo powinno odgrywać w gospodarce. Artykuł odnosi się do faktu, że jedną z form oddziaływania państwa na gospodarkę jest prowadzenie działalności gospodarczej. Fakt ten znajduje potwierdzenie we współczesnej rzeczywistości gospodarczej. Formą, w której państwa prowadzą działalność gospodarczą jest spółka kapitałowa, w szczególności spółka akcyjna. Współcześnie akcjonariuszami spółek są nie tylko te państwa, które tradycyjnie angażowały się kapitałowo w spółki, jak Japonia, Niemcy czy Francja bądź państwa, których udziały kapitałowe w spółkach są wynikiem przekształcenia w spółki dawnych przedsiębiorstw państwowych, funkcjonujących w gospodarce socjalistycznej, jak państwa Europy Środkowowschodniej, a także Chiny i Wietnam. W wyniku kryzysu finansowego i spowodowanej nim potrzeby wsparcia istotnych dla funkcjonowania gospodarki spółek ważnymi akcjonariuszami stają się państwa, które co do zasady unikały bezpośredniego angażowania się w działalność gospodarczą – przede wszystkim Stany Zjednoczone.

Spółka akcyjna jest przedsiębiorcą, czyli podmiotem, którego cele mają charakter biznesowy, jest to w szczególności przyniesienie zysku, zdobycie silnej pozycji na rynku, generowanie długookresowej wartości dla akcjonariuszy. Państwo jako akcjonariusz posiada jednak cechy specyficzne. Po pierwsze, jego cele mogą być determinowane przez interes publiczny, polegający przykładowo na zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju czy rozwoju infrastruktury drogowej. Jeżeli jednak państwo wybiera jako formę prowadzenia działalności gospodarczej spółkę kapitałową, musi zakładać, że jego cele mają charakter biznesowy. W takim przypadku państwo przyjmuje, że realizacja celów biznesowych służy interesowi publicznemu. Po drugie, specyfika państwa jako akcjonariusza wynika także ze sposobu funkcjonowania państwa jako właściciela. W Polsce funkcje państwa jako właściciela pełni Skarb Państwa, czyli abstrakcyjna osoba prawna, w której imieniu działa minister, organ polityczny obsługiwany pod względem merytorycznym i organizacyjnym przez aparat urzędniczy Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP). Taka konstrukcja Skarbu Państwa powoduje, że wpływ na spółki mają czynniki polityczne oraz administracyjne. Wpływ czynników politycznych stanowi immanentną cechę spółek z udziałem państwa, ponieważ samo państwo jest organizacją polityczną. Państwo nie może działać inaczej niż przez swoje organy, które mają charakter polityczny i w sposób bezpośredni lub pośredni pochodzą z demokratycznych wyborów. Do cech spółek kapitałowych z udziałem państwa można zaliczyć także wpływ czynników administracyjnych. Wynika on z przyjętych rozwiązań organizacyjnych i od

nich zależy zakres oraz siła aparatu urzędniczego wobec spółek. Artykuł koncertuje się właśnie na wpływie aparatu urzędniczego na spółki.

Decydując się na spółkę kapitałową jako formę prowadzenia działalności gospodarczej, państwo przyjmuje, że jej struktura organizacyjna jest odpowiednia do realizacji jego celów. Spółka kapitałowa działa przez swoje organy, czyli walne zgromadzenie akcjonariuszy, które podejmuje decyzje fundamentalne w imieniu akcjonariuszy; zarząd, który wprowadza te decyzje w życie, prowadząc sprawy spółki i reprezentując ją wobec innych uczestników rynku oraz radę nadzorczą, która ma nadzorować działanie zarządu z punktu widzenia interesów spółki i następnie wraz ze swoją opinią przekazywać informacje w tym zakresie walnemu zgromadzeniu.

W artykule wskazano, że w polskich spółkach z udziałem państwa, obok tradycyjnych organów spółki, działają urzędnicy MSP. Przedmiotem artykułu jest właśnie wpływ urzędników na spółki z udziałem państwa.

Problematyka ta była przedmiotem opracowań zarówno w literaturze zagranicznej, jak i krajowej. W tym zakresie przeważają opinie krytyczne wskazujące na różne aspekty tego wpływu.

Zdaniem Andreffa niebezpiecznym zjawiskiem jest presja urzędników państwowych, którzy są członkami rad nadzorczych spółek z udziałem państwa na utrzymanie *status quo*. Objawia się ona nie tylko niechęcią do prywatyzacji, lecz także ogólnie do działań restrukturyzacyjnych. Autor ten wskazuje, że jest to cecha charakterystyczna spółek państwowych w krajach transformacji ustrojowej (Andreff, 2006).

Jako podstawową wadę nadzoru nad spółkami sprawowanego przez urzędników Jarosz wskazuje jego administracyjny charakter, z którego wynikają takie cechy, jak:

- dążenie do przesuwania decyzji w górę,
- nieprzejrzystość podziału odpowiedzialności,
- utrwalanie struktur,
- minimalizacja działań restrukturyzacyjnych,
- deformacja relacji kompetencyjnych (Jarosz, 2001).

Administracyjny charakter nadzoru zdaniem Kirkpatricka oraz Ayuba i Hegstada powoduje nieprzejrzystość funkcjonowania spółek i ogranicza ich autonomię na poziomie operacyjnym, przez co spółki, które z założenia powinny działać na zasadach rynkowych, uzależnione są od mechanizmu biurokratycznego (Kirkpatrick, 1988; Ayub i Hegstad, 1986). Istota problematyki nadzoru nad spółkami z udziałem państwa sprowadza się zatem do relacji pomiędzy ich autonomią a kontrolą sprawowaną przez państwo (Bernier, 2011).

Oddziaływanie urzędników na spółki można analizować, odnosząc się do koncepcji koalicji, rozumianej jako grupa, która może posiadać interes w funkcjonowaniu korporacji (Mintzberg, 1983). Do takich grup należą na pewno akcjonariusze, pracownicy, kontrahenci spółek. Koalicję w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa mogą tworzyć także urzędnicy MSP, ponieważ

posiadają oni wspólny interes związany z funkcjonowaniem tych spółek. Dopóki Skarb Państwa pozostaje akcjonariuszem spółek, uzasadnione są kompetencje nadzorcze urzędników wobec spółek, czyli *de facto* ich stanowiska pracy w ministerstwie. Ponadto, mają oni możliwość członkostwa w radach nadzorczych spółek. Koalicja może być definiowana także poprzez cechy, które powinna posiadać dana grupa w organizacji. Aby być uznana za koalicję, grupa powinna być zorientowana na ten sam cel, który jest usytuowany poza grupą i powinna dążyć do tego celu jako grupa (Stevenson, Pearce i Porter, 1985). Działania urzędników mogą być ukierunkowane na ten sam cel, jakim jest realizacja interesu Skarbu Państwa w spółkach. Cel ten jest usytuowany w spółkach, czyli poza grupą, jaką stanowią urzędnicy. Spółki są nadzorowane przez konkretnych urzędników, którzy w tym zakresie podlegają jednak tym samym wytycznym określonym przez ministra oraz przełożonych w ministerstwie. Tęgo rodzaju wytyczne powodują, że nadzorowanie spółek można uznać w praktyce za działanie grupowe urzędników. Kreowanie koalicji przez urzędników jest w praktyce możliwe także z uwagi na fakt, iż pozostają oni ze sobą w stałych stosunkach (Bacharach i Lawler, 1980). Za koalicję w znaczeniu politycznym może być uznana także sama korporacja. Koncepcja korporacji jako koalicji politycznej zakłada, że struktura organizacyjna korporacji nie jest określona raz na zawsze, lecz stanowi ona wynik relacji pomiędzy poszczególnymi grupami udziałowymi w korporacji (March, 1962). Struktura organizacyjna spółek Skarbu Państwa jest określona przez odpowiednie regulacje prawne, które nie przewidują miejsca urzędników w tej strukturze. Ich realny wpływ na spółki może jednak istotnie oddziaływać na tę strukturę.

Celem artykułu jest wykazanie, w jaki sposób urzędnicy MSP wpływają na strukturę organizacyjną spółki kapitałowej oraz relacje między jej organami, a także rozstrzygnięcie czy wpływ ten jest konstruktywny, czy destruktywny na realizację przez spółki celów biznesowych, z którymi może być także związana realizacja interesu publicznego.

2. Metodologia

Przeprowadzone badania miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP) oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), a także wśród pracowników MSP (PMSP) nadzorujących spółki.

Analiza regulacji prawnych służyła określeniu kompetencji formalnych PMSP, w szczególności wobec organów spółek. Przedmiotem analizy były ustawy i rozporządzenia dotyczące spółek Skarbu Państwa, przede wszystkim kodeks spółek handlowych¹ oraz ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji², a także „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”³, które nie mają charakteru wiążącego. Zasady są jednak doku-

mentem o istotnym znaczeniu w praktyce, mają charakter wzorcowy, stanowią punkt odniesienia w funkcjonowaniu PMSP i członków organów spółek.

Badania ankietowe przeprowadzono w terminie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 roku 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 PMSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki. Miały one na celu określić, jakie funkcje pełnią urzędnicy wobec rad nadzorczych i zarządów spółek, jakie są przesłanki ich działań w ramach pełnionych funkcji, oraz jakie problemy, które determinują działania urzędników, występują w praktyce funkcjonowania MSP. Próba badawcza obejmowała wszystkich członków organów spółek na dzień rozpoczęcia badań oraz wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki.

Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych, obliczona jako iloraz liczby wypełnionych kwestionariuszy oraz liczby członków organów spółek pozostawionych na liście, 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. Próba badawcza obejmowała całą populację, czyli wszystkie spółki Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa. Wysoka stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych pozwoliła przeprowadzić wiarygodne wnioskowanie statystyczne.

3. Formalne kompetencje urzędników wobec spółek

Z punktu widzenia prawnego szczególną cechą polskich spółek z udziałem państwa jest, iż podlegają one nie tylko regulacjom ogólnym dotyczącym spółek kapitałowych, lecz także regulacjom szczegółowym odnoszącym się tylko do spółek z udziałem państwa. Regulacje szczegółowe przewidują, iż wpływ na funkcjonowanie tego rodzaju spółek, obok klasycznych organów spółek kapitałowych, czyli walnego zgromadzenia, zarządu i rady nadzorczej, mają także urzędnicy. Ich kompetencje wobec pozostałych organów spółek określają szczegółowo „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa” (dalej: Zasady nadzoru właścicielskiego), zgodnie z którymi są oni „bezpośrednim ogniwem zapewniającym łączność pomiędzy Ministerstwem Skarbu Państwa i radami nadzorczymi” (...), które „spełniają funkcje organizatorskie, administracyjne i kontrolne wobec rad nadzorczych spółek w zakresie poprawności i terminowości wykonywania przez nie ustawowych i statutowych obowiązków” (Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, 2013). Kompetencje urzędników dotyczą zatem przede wszystkim relacji rad nadzorczych z ministerstwem. Ogólnie biorąc, można stwierdzić, że urzędnicy są łącznikiem

między radami nadzorczymi a walnymi zgromadzeniami. Rady nadzorcze informują urzędników o sytuacji w spółkach, w szczególności działaniach zarządów. Urzędnicy przekazują następnie te informacje reprezentującemu Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach ministrowi. Dalsza analiza postanowień Zasad nadzoru właścicielskiego wskazuje na kompetencje szczegółowe urzędników wobec rad nadzorczych. Po pierwsze, w razie zgłaszania przez radę wątpliwości w konkretnych sprawach dotyczących spółek, prawidłowe wykonywanie przez rady ich funkcji jest warunkowane zastosowaniem się rad do pisemnych odpowiedzi urzędników na zgłoszone wątpliwości. Po drugie, urzędnicy mogą zobowiązać członków rad nadzorczych do przeprowadzenia kontroli działalności spółki we wskazanym zakresie. Po trzecie, urzędnicy mają wpływ na powołanie do rad nadzorczych konkretnych osób. Konkursy na członków rad nadzorczych są organizowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Urzędnicy wchodzi w skład komisji konkursowych wyłaniających kandydatów na członków rad. Ostateczną decyzję o powołaniu konkretnej osoby podejmuje minister. Członkowie rad nadzorczych zdają sobie jednak sprawę, że w tym zakresie minister może brać pod uwagę opinię urzędników. Po czwarte wreszcie, sami urzędnicy mogą wchodzić w skład rad nadzorczych.

Istotną rolę urzędników wobec spółek potwierdzają także ich kompetencje wobec Ministra Skarbu Państwa, który reprezentuje Skarb na walnych zgromadzeniach spółek, a w spółkach, w których Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji, *de facto* samodzielnie stanowi walne zgromadzenie. Urzędnicy przekazują ministrowi informacje o sytuacji w spółkach oraz obsługują organizacyjnie i merytorycznie walne zgromadzenia akcjonariuszy, które co do zasady odbywają się w siedzibie ministerstwa. Funkcję informacyjną urzędnicy pełnią, posługując się informacjami przekazywanymi im przez rady nadzorcze spółek oraz przez poszczególnych ich członków. Tu istotne jest, że urzędnicy mogą zobowiązać do przekazywania informacji rady jako całości, a także poszczególnych jej członków, którzy reprezentują w radzie Skarb Państwa. W tym drugim przypadku, członkowie rad mogą działać na dwóch płaszczyznach: jako członkowie rady nadzorczej działającej *in gremio* jako organ spółki i indywidualnie w relacji z urzędnikami. Taka dwoistość funkcji może powodować, iż zmniejsza się rola rady nadzorczej jako mechanizmu nadzoru, a wzmacnia rola urzędników. Ponadto, może powodować to istotny problem z punktu widzenia wzajemnego zaufania jej członków. Negatywnie na to zaufanie może wpływać bowiem świadomość każdego członka rady, iż inny członek może udzielać urzędnikom informacji o pracy rady. Możliwe jest ponadto, że członek rady, chcąc jak najdłużej zachować stanowisko, może kierować się wyrażoną wprost w formie polecenia, opinii czy też prawdopodobną wolą urzędników, a nie kryteriami obiektywnymi, w tym w szczególności interesem ekonomicznym spółki. Problem ten nabiera znaczenia w przypadku członków rad, którzy są jednocześnie pracownikami MSP. Osoby takie zależą bowiem w sprawowaniu swoich

funkcji w radach od relacji o charakterze zawodowym, a także prywatnym pomiędzy pracownikami ministerstwa, zarówno samymi urzędnikami, jak i między nimi a kierownictwami departamentów oraz kierownictwem politycznym ministerstwa.

Regulacje prawne nie przewidują wprost kompetencji urzędników wobec zarządów i ich członków. To rady nadzorcze powołują członków zarządów i nadzorują ich działania. Mając jednak na uwadze istotne kompetencje urzędników wobec rad, można zakładać, że mogą oni pośrednio wpływać także na zarządy. To, czy faktycznie tak jest, miały wykazać badania ankietowe, których wyniki są przedstawione w dalszej części artykułu.

4. Nadzór urzędniczy w praktyce – wyniki badań ankietowych

Badania ankietowe miały na celu określić, jakie funkcje pełnią urzędnicy wobec rad nadzorczych i zarządów spółek, jakie są przesłanki ich działań w ramach pełnionych funkcji, oraz jakie problemy, które determinują działania urzędników, występują w praktyce funkcjonowania MSP

Pytanie dotyczące roli urzędników wobec zarządów i rad nadzorczych spółek skierowano do samych urzędników, a także do członków rad nadzorczych i zarządów spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (JSSP) oraz spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem większościowym (SWSP). W kwestionariuszu ankietowym wymieniono możliwe role urzędników wobec zarządów i rad nadzorczych. Respondenci mogli potwierdzić, że urzędnicy podejmują wskazane w pytaniu działanie, zaprzeczyć podejmowaniu określonego działania, wskazać, że urzędnicy częściowo podejmują, a częściowo nie podejmują konkretnego działania, a także zaznaczyć odpowiedź „nie wiem”. Wyniki odpowiedzi przedstawione są w tabeli 1.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące roli urzędników wobec zarządów i rad nadzorczych pokazuje, że urzędnicy jednoznacznie uznali, iż odgrywają wszystkie ze wskazanych w kwestionariuszu ról. Członkowie zarządów i rad nadzorczych także w większości, choć nie tak istotnej jak urzędnicy, potwierdzili odgrywanie przez urzędników wszystkich ról, z wyjątkiem wydawania poleceń zarządom spółek.

Tak jednoznaczne odpowiedzi urzędników mogą świadczyć nie tylko o ich realnym wpływie na zarządy i rady, lecz także o ich przekonaniu o własnej sile wobec tych organów. Analizując wyniki badań, można więc stwierdzić, że urzędnicy w praktyce odgrywają wszystkie ze wskazanych w kwestionariuszu ról, z wyjątkiem wydawania poleceń zarządom. Wskazuje na to fakt, że wszystkie grupy w bezwzględnej większości, czyli w ponad połowie, uznały, że urzędnicy: nadzorują działalność organów spółek; mają wpływ na obsadę personalną organów spółek; wydają polecenia radom nadzorczym; przygotowują merytorycznie decyzje ministra dotyczące spółek; weryfikują informacje przekazywane przez rady nadzorcze i zarządy spółek; zapewniają

Proszę wskazać, czy Ministerstwo Skarbu Państwa podejmuje wskazane poniżej działania dotyczące spółek	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
	w %				
Nadzorowanie działalności organów spółek	81,1	80,4	80,1	76,5	88,2
	14,9	14,1	13,9	17,6	5,9
	3,5	4,3	5,4	5,9	2,0
	0,4	1,1	0,6	0,0	3,9
Obsada personalna organów spółek	67,4	68,8	76,5	65,7	87,5
	17,6	20,4	12,7	11,4	6,3
	13,2	8,6	8,4	17,1	2,1
	1,8	2,2	2,4	5,7	4,2
Wydawanie poleceń radom nadzorczym spółek	50,9	48,3	62,7	50,0	82,0
	21,9	29,2	16,9	8,8	4,0
	25,4	19,1	9,6	35,3	10,0
	1,8	3,4	10,8	5,9	4,0
Wydawanie poleceń zarządom spółek	38,2	33,3	47,9	31,4	84,3
	24,4	36,5	25,2	22,9	7,8
	32,9	27,1	23,9	45,7	5,9
	4,4	3,1	3,1	0,0	2,0
Przygotowanie merytoryczne decyzji Ministra Skarbu Państwa dotyczących spółek	79,1	76,6	75,4	78,1	84,0
	10,7	16,0	9,0	9,4	8,0
	4,9	4,3	4,8	0,0	2,0
	5,3	3,2	10,8	12,5	6,0
Weryfikacja informacji przekazywanych przez rady nadzorcze spółek	70,5	63,0	64,5	73,5	81,3
	16,1	28,3	13,9	11,8	12,5
	9,4	6,5	8,4	5,9	0,0
	4,0	2,2	13,3	8,8	6,3
Weryfikacja informacji przekazywanych przez zarządy spółek	69,6	60,2	70,9	73,5	87,8
	16,3	29,0	17,6	8,8	6,1
	8,8	8,6	3,6	11,8	0,0
	5,3	2,2	7,9	5,9	6,1
Zapewnienie przepływu informacji pomiędzy organami spółek a Ministrem Skarbu Państwa	72,1	73,7	68,9	73,5	83,7
	12,8	15,8	15,6	17,6	8,2
	9,3	7,4	6,6	5,9	0,0
	5,8	3,2	9,0	2,9	8,2

Legenda:

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

Odpowiedzi: **Tak**, **Częściovio tak**, **częściovio nie**, **Nie**, **Nie wiem**.

Tab. 1. Wpływ Ministerstwa Skarbu Państwa na spółki Skarbu Państwa. Źródło: opracowanie własne.

przepływ informacji pomiędzy organami spółek a ministrem. Pełnienie wszystkich z tych funkcji stanowi, z pewnymi zastrzeżeniami, wykonywanie kompetencji urzędników wynikających z obowiązujących przepisów prawnych. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w aspekcie wpływu na obsadę personalną organów spółek, przepisy prawne przewidują kompetencje w tym zakresie jedynie w odniesieniu do powoływania członków rad nadzorczych, podczas gdy pytanie ankietowe odnosiło się także do powoływania członków zarządów. Wyniki badań wskazują, że w praktyce urzędnicy mają także wpływ na dobór członków zarządów. Członkowie zarządów wybierają rady nadzorcze w procedurze konkursowej. Wpływ urzędników na dobór członków zarządów musiałby zatem oznaczać wpływ na przebieg lub wyniki takich konkursów. Z uwagi na brak kompetencji urzędników w tej procedurze, ich wpływ w praktyce może być tylko pośredni i polegać na sugerowaniu radom nadzorczym preferowanych przez urzędników kandydatów.

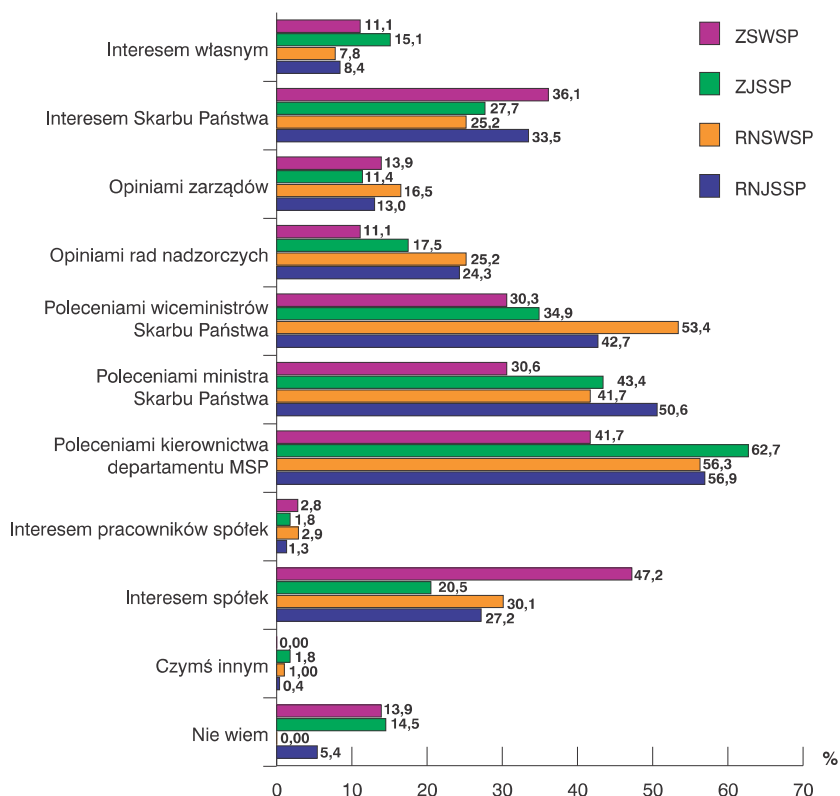
Wyniki badań są niejednoznaczne w odniesieniu do jednej z zaproponowanych w kwestionariuszu ról urzędników, czyli wydawania poleceń zarządom. Jedynie sami urzędnicy są zdecydowanie przekonani, że odgrywają taką rolę. Członkowie zarządów i rad nadzorczych nie są tak jednomyślni. Odpowiedzi respondentów, w szczególności samych urzędników, można uznać za zaskakujące, jeżeli weźmie się pod uwagę, że przepisy prawne nie przewidują uprawnienia urzędników do wydawania poleceń zarządom spółek. Oznacza to, że jest możliwe, iż w praktyce urzędnicy wykraczają poza swoje kompetencje, a ich siła wobec zarządów jest większa, niż wynikałoby to z przepisów prawnych.

Analiza wyników odpowiedzi na pytanie dotyczące ról urzędników wobec zarządów i rad nadzorczych prowadzi do wniosku, że ich wpływ na te organy jest bardzo silny i dotyczy wielu płaszczyzn. A szczególnie wpływu na rady nadzorcze, które okazują się organami nieautonomicznymi, zależnymi od urzędników, którzy decydują o składzie personalnym rad oraz ich funkcjonowaniu. Urzędnicy mogą determinować także działania zarządów poprzez wpływ na ich obsadę personalną oraz, wykraczając poza swoje kompetencje, wydawanie im poleceń. Dla relacji urzędników i organów spółek istotne są także role, które urzędnicy odgrywają wobec reprezentującego Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach ministra. Urzędnicy stanowią ogniwo pośrednie pomiędzy ministrem a zarządami i radami. Ich rola jest istotna nie tylko dlatego, że przekazują informacje tym podmiotom. Urzędnicy nie przekazują bowiem tych informacji w takiej samej formie i treści, w której otrzymują je od zarządów i rad. Zanim informacja jest przekazywana ministrowi, jest ona weryfikowana przez urzędników, następnie na jej podstawie urzędnicy przygotowują merytorycznie decyzje ministra. W ten sposób urzędnicy pośrednio mogą wpływać na treść decyzji ministra działającego jako reprezentant Skarbu Państwa na walnym zgromadzeniu.

Podsumowując, można stwierdzić, że szeroki zakres ról i siła urzędników wobec pozostałych organów czyni ich paraorganem spółek, który nie jest przewidziany w klasycznym modelu struktury organów spółki kapitałowej.

Mając na uwadze, że wpływ urzędników na zarządy i rady nadzorcze jest istotny, wykazać należy, jakie czynniki determinują działania urzędników. Wyniki badań w tym zakresie będą następnie stanowić punkt odniesienia dla oceny czy wpływ ten jest destruktywny, czy konstruktywny dla realizacji przez spółki celów biznesowych. Pytanie, czym kierują się urzędnicy w swoim działaniu, zadano członkom zarządów i rad nadzorczych. Na pytanie nie odpowiadali sami urzędnicy, ponieważ w ten sposób musieliby oni pośrednio oceniać swoją pracę, a to czyniłoby ich odpowiedzi zbyt subiektywnymi. Respondenci, odpowiadając na to pytanie, mogli wskazać co najwyżej 3 z zaproponowanych w pytaniu czynników determinujących działania urzędników.

Analiza wyników badań prowadzi do wniosku o charakterze ogólnym, że działania urzędników są determinowane przede wszystkim przez podmioty funkcjonujące w ramach struktury organizacyjnej MSP. Drugorzędne znaczenie mają opinie rad nadzorczych czy, w jeszcze większym stopniu, opinie zarządów.



Wykres 1. Determinanty działań podejmowanych przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa. Źródło: opracowanie własne.

Najsilniejszą determinantą działań urzędników są polecenia kierownictw departamentów MSP, w których urzędnicy są zatrudnieni. Zależność ta wynika z podległości służbowej i jako taka wydaje się oczywista. Jednakże, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że działania urzędników wobec zarządów, rad nadzorczych i ministra odnoszą się do konkretnych sytuacji biznesowych, powstaje wątpliwość czy faktycznie to akurat kierownictwa departamentów posiadają odpowiedni zakres informacji na temat konkretnej sytuacji i czy są merytorycznie i praktycznie przygotowane do podejmowania adekwatnych do tej sytuacji decyzji.

Kolejnymi podmiotami pod względem siły oddziaływania na urzędników są minister i wiceministrowie Skarbu Państwa. W kwestionariuszu ankietowym wymieniono te podmioty oddzielnie, ponieważ, pomimo że co do zasady Skarb Państwa jest na walnych zgromadzeniach reprezentowany przez ministra, to z uwagi na dużą liczbę spółek Skarbu Państwa niemożliwe jest, aby jedna osoba (minister) była w stanie pełnić tę funkcję na wszystkich zgromadzeniach. Dlatego w praktyce, oprócz ministra Skarb jest na walnych zgromadzeniach reprezentowany przez wiceministrów działających z pełnomocnictwa ministra. Takie rozwiązanie powoduje, że także wiceministrowie stają się podmiotami, które silnie oddziałują na urzędników. W praktyce urzędnicy mogą mieć częściej do czynienia z wiceministrem, który, zgodnie z obowiązującym w kierownictwie politycznym ministerstwa podziałem kompetencji, jest właściwy w sprawach dotyczących konkretnych spółek. Minister i wiceministrowie są organami politycznymi, a co za tym idzie, przesłanki ich decyzji mogą być uwarunkowane politycznie, w szczególności uzyskaniem przychylności wyborców. Kierowanie się tego rodzaju przesłankami może powodować, że realizacja przez spółki celów biznesowych jest utrudniona.

Wyniki badań wskazują, że urzędnicy istotnie rzadziej deklarowali, że kierują się opiniami rad nadzorczych i zarządów. Można to uznać za zaskakujące, ponieważ to właśnie rady nadzorcze są dla urzędników bezpośrednim i podstawowym źródłem informacji o sytuacji w spółkach i o uwarunkowaniach konkretnej sytuacji. W razie potrzeby takim źródłem informacji mogą być również zarządy. Przepisy prawne nie określają kompetencji urzędników wobec zarządów. Konsultacje urzędników i zarządów są jednak dozwolone i możliwe, a w istotnych dla spółki i Skarbu Państwa sprawach wydają się wręcz konieczne.

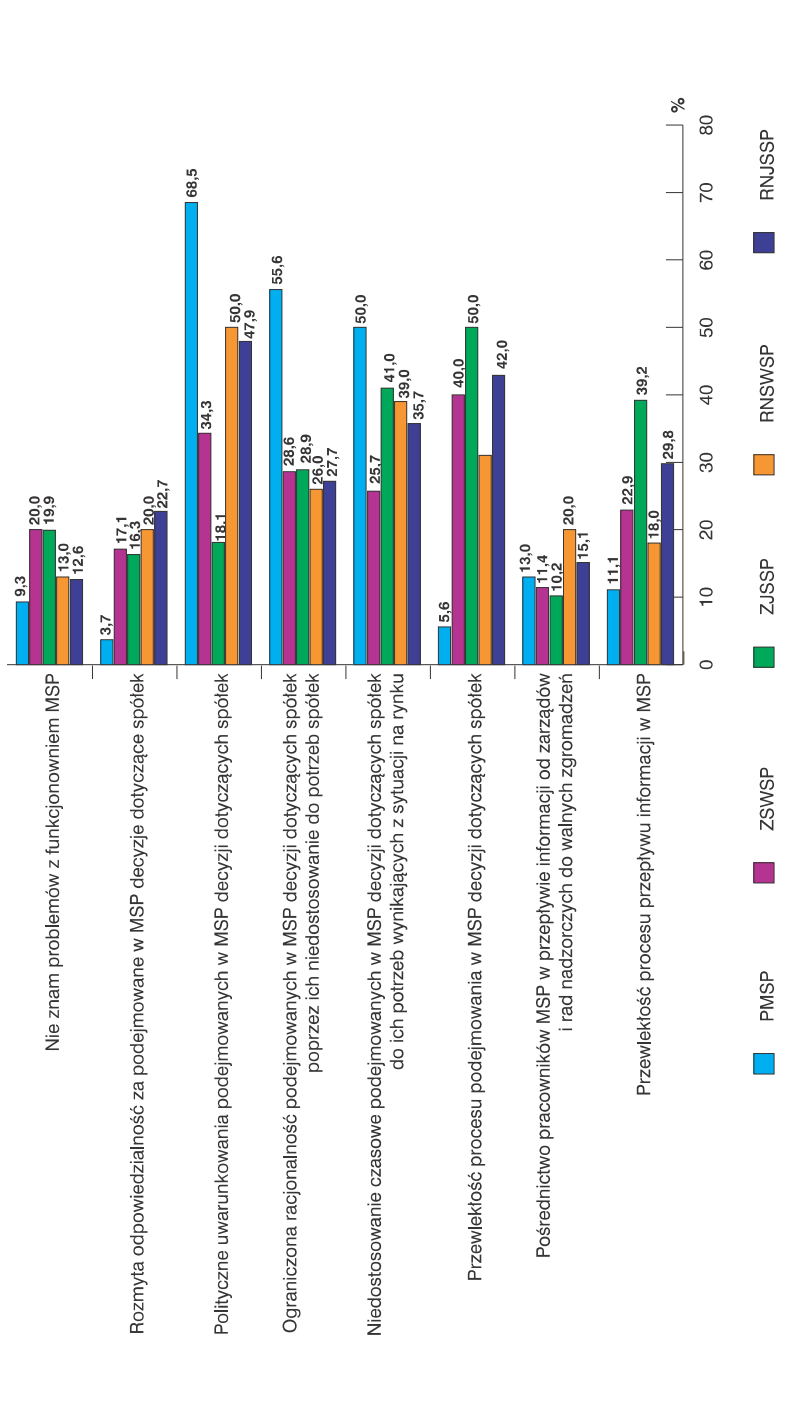
Ogólnie biorąc, stan rzeczy w którym na działania urzędników w pierwszym rzędzie wpływ mają podmioty działające w ramach MSP należy ocenić negatywnie. Działania tych podmiotów mogą być bowiem determinowane politycznie oraz poprzez relacje w ministerstwie, w tym także interesami osobistymi konkretnych osób zajmujących stanowiska kierownicze. Stosunek podległości służbowej pomiędzy urzędnikami a kierownictwem departamentów może powodować, że nawet w sprawach, które urzędnik zna dobrze poprzez swoje kontakty z członkami rad nadzorczych, i co do których ma wyrobioną opinię, będzie on kierować się poleceniami kierownika departamentu, które niekoniecznie muszą być adekwatne do sytuacji. Urzęd-

nicy są jednak zobowiązani do działania w interesie Skarbu Państwa, który jest kształtowany właśnie w ministerstwie. Interes Skarbu Państwa nie jest bowiem kategorią statyczną, lecz jest definiowany w odniesieniu do każdego przypadku. Powoduje to, że także w odniesieniu do problemu określenia interesu Skarbu Państwa aktualne są uwagi dotyczące możliwości wpływu czynników politycznych i relacji w ministerstwie.

Badania wykazały, że urzędnicy deklarują, że silniejszy wpływ na nich mają kierownictwa departamentów MSP niż minister lub wiceministrowie. Przy założeniu, że urzędnicy zajmujący stanowiska kierownicze, kierują się tylko przesłankami merytorycznymi, taki stan można by ocenić pozytywnie. Jednakże, takiej pewności mieć nie można, ponieważ w praktyce znaczenie mieć mogą niemające charakteru merytorycznego relacje między pracownikami MSP, warunkowane interesami osobistymi poszczególnych osób. Ponadto, działania kierownictw departamentów mogą być także determinowane politycznie. W strukturze ministerstwa poszczególne departamenty podlegają konkretnym wiceministrom. Wpływu czynników politycznych nie można jednak oceniać jednoznacznie negatywnie. Z jednej strony, czynniki polityczne mogą oznaczać upartyjnienie spółek czy nadmierne kierowanie się potencjalnym poparciem wyborców. Z drugiej jednak – upolitycznienie spółek Skarbu Państwa wynika z istoty Skarbu Państwa. Jest on osobą prawną pełniącą funkcję państwa w sferze praw własności. Państwo jest organizacją polityczną, działającą poprzez swoje organy pochodzące co do zasady z wyborów. Dlatego Skarb jest reprezentowany przez organ polityczny, czyli ministra, który zajmuje swoje stanowisko w wyniku wyborów parlamentarnych.

Negatywnie należy ocenić także fakt, iż urzędnicy deklarowali, że relatywnie mniejszy wpływ na ich działania mają opinie rad nadzorczych i zarządów. Co prawda, to nie te organy, lecz walne zgromadzenia podejmują decyzje dotyczące spraw fundamentalnych w spółkach, ale jedynie rady nadzorcze i zarządy posiadają informacje na temat konkretnej sytuacji, w której znajduje się spółka, jej uwarunkowań wewnętrznych i, co istotne, zewnętrznych, wynikających z sytuacji na danym rynku. Ponadto, można zakładać, że członkowie rad i zarządów są lepiej pod względem merytorycznym oraz w zakresie doświadczenia biznesowego przygotowani do oceny danej sytuacji z punktu widzenia celu biznesowego, który spółka chce osiągnąć niż urzędnicy MSP, także szczebla kierowniczego oraz kierownictwo polityczne tego ministerstwa.

Analizowane dotychczas wyniki badań pozwoliły stwierdzić, że po pierwsze, urzędnicy mają silny wpływ na rady nadzorcze i zarządy spółek, a po drugie, działania urzędników są determinowane przez podmioty funkcjonujące w ramach MSP. Z tego względu, istotną kwestią dla rozstrzygnięcia jest, jakie problemy występują w funkcjonowaniu MSP i w jakim zakresie te problemy mogą wpływać na relacje urzędników i rad nadzorczych. W kwestionariuszu ankietowym respondenci, czyli członkowie rad nadzorczych i zarządów spółek oraz urzędnicy, mogli wskazać co najwyżej 3 ich zdaniem najważniejsze problemy funkcjonowania MSP spośród wymienionych w pytaniu ankietowych.



Wykres 2. Problemy funkcjonowania Ministerstwa Skarbu Państwa. Źródło: opracowanie własne.

Sami urzędnicy oraz członkowie rad nadzorczych za najważniejszy problem funkcjonowania MSP uznali polityczne uwarunkowanie podejmowanych w tym ministerstwie decyzji dotyczących spółek. Wydaje się, że częste wskazania na ten problem przez te grupy respondentów potwierdza, że ma on istotne znaczenie w praktyce. Urzędnicy uczestniczą w procesie podejmowania decyzji przez kierownictwo polityczne ministerstwa, podczas gdy członkowie rad po pierwsze są powoływani w postępowaniu konkursowym, w którym ostateczna decyzja zależy od ministra, czyli organu politycznego, a po drugie także poprzez swoje relacje z urzędnikami mogą sobie zdawać sprawę z wpływu czynników politycznych. Członkowie zarządów, którzy nie pozostają, tak jak członkowie rad, w bezpośrednich relacjach z urzędnikami, a powoływani są nie przez ministra tylko przez rady nadzorcze, mogą nie posiadać świadomości stanu rzeczy w tym zakresie, co uzasadnia ich rzadsze wskazania na uwarunkowania polityczne w funkcjonowaniu MSP.

Istotne problemy, na które relatywnie często wskazywali respondenci są związane z czasem podejmowania w MSP decyzji dotyczących spółek. Dla członków zarządów najważniejszym problemem okazała się przewlekłość procesu podejmowania decyzji. Wydaje się, że właśnie członkowie zarządów mogą szczególnie silnie odczuwać ten problem, ponieważ często działania i decyzje zarządów w konkretnych sprawach są uzależnione od zgody walnego zgromadzenia albo samego ministra. Przewlekłość procesu wydawania decyzji okazała się istotna także dla członków rad nadzorczych, którzy analizując go z punktu widzenia spółek, mogą zdawać sobie sprawę, że zbyt długie oczekiwanie na zgodę walnego zgromadzenia lub ministra może powodować, że konkretna decyzja biznesowa staje się nieaktualna ze względu na zmianę jej uwarunkowań. Problem ten nie okazał się istotny dla urzędników, którzy, wskazując na niego, w pewnym sensie oceniliby samych siebie, ponieważ są oni ważnymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji w MSP. Dalsza analiza pokazuje jednak, że urzędnicy przywiązują wagę do kwestii czasu podejmowania decyzji w MSP. Najczęściej ze wszystkich grup respondentów uznawali oni za praktycznie istotny problem niedostosowania czasowego decyzji dotyczących spółek do ich potrzeb wynikających z sytuacji na rynku. Problem ten dotyczy sytuacji biznesowych, w których konkretne decyzje zarządów mają stanowić reakcje na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, a są uzależnione od zgody walnego zgromadzenia czy ministra. Zależność ta powoduje, że w czasie, kiedy walne zgromadzenie lub minister wyrażają swoje opinie, okazują się one już nieadekwatne do sytuacji, ponieważ uległa ona zmianie. Administracyjny, czyli odznaczający się statycznością, sposób funkcjonowania MSP w takich przypadkach nie przystaje do potrzeb dynamicznej rzeczywistości biznesowej.

Urzędnicy za istotny problem uznali także ograniczoną racjonalność podejmowanych w MSP decyzji dotyczących spółek poprzez ich niedostosowanie do potrzeb spółek. Można to uznać za zaskakujące, podobnie jak fakt, że na ten problem relatywnie rzadziej wskazywali członkowie rad

nadzorczych i zarządów, ponieważ urzędnicy uczestniczą w procesie podejmowania decyzji, więc w ten sposób pośrednio oceniają krytycznie samych siebie. Ich krytyczna ocena stanu rzeczy w tym zakresie może wskazywać, że faktycznie procedury i zwyczaje obowiązujące w MSP utrudniają podejmowanie racjonalnych, adekwatnych do potrzeb spółek decyzji. Możliwe, że jest to związane z silnym wpływem kierownictw departamentów oraz kierownictwa politycznego MSP. Decyzje zamiast odnosić się do sytuacji biznesowej, w której znajdują się spółki, są determinowane poprzez relacje i interesy podmiotów funkcjonujących w ministerstwie i czynniki polityczne. Z takiego stanu mogą sobie nie zdawać sprawy członkowie zarządów i rad nadzorczych, którzy choć wskazywali na ten problem, to jednak istotnie rzadziej niż urzędnicy.

Z czasem podejmowania decyzji przez MSP może być związany problem przewlekłości procesu przepływu informacji w tym ministerstwie. Na problem ten stosunkowo często wskazywali członkowie zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, podczas gdy pozostałe grupy respondentów, szczególnie urzędnicy wskazywali go rzadziej. Trudno ocenić, jaka jest rzeczywistość w tym zakresie. Wydaje się, że lepiej sytuację są w stanie określić urzędnicy, którzy są uczestnikami procesu przepływu informacji, podczas gdy członkowie zarządów i rad nadzorczych w praktyce mają do czynienia przede wszystkim z decyzjami, które są podejmowane na podstawie informacji posiadanych przez ministerstwo.

Pozostałe z wymienionych w kwestionariuszu ankietowym problemów funkcjonowania MSP były wskazywane przez respondentów rzadziej, dlatego można uznać, że ich znaczenie w praktyce nie jest tak istotne.

Podsumowując, można stwierdzić, że z uwagi na występujące w praktyce problemy funkcjonowania MSP, jeżeli nie niemożliwe, to zdecydowanie utrudnione jest, aby działania urzędników wobec zarządów i rad nadzorczych stanowiły reakcję na sytuację na rynku w danym momencie, a także następować w odpowiednim momencie i odpowiadać faktycznym potrzebom spółek. O istotnym praktycznym znaczeniu analizowanych problemów może dodatkowo świadczyć fakt, że sami urzędnicy potwierdzali występowanie większości z nich częściej niż członkowie zarządów i rad nadzorczych.

5. Podsumowanie i wnioski

Wyniki badań wskazują, że urzędnicy istotnie wpływają na strukturę organizacyjną oraz relacje pomiędzy organami spółki Skarbu Państwa. Można w tym zakresie mówić o dekonstrukcji struktury spółki kapitałowej. W strukturze organizacyjnej spółki Skarbu Państwa, obok klasycznych organów spółki kapitałowej, pojawiają się urzędnicy, którzy zyskują miano paraorganu mającego wpływ na działanie pozostałych organów i relacje między nimi. Urzędnicy są łącznikami pomiędzy radami nadzorczymi a walnymi zgromadzeniami. Jest to możliwe z uwagi na szerokie kompetencje

urzędników wobec rad nadzorczych oraz ministra, który reprezentuje Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach, a w spółkach, w których Skarb jest jedynym akcjonariuszem, samodzielnie pełni funkcję tego organu. Jako łącznik pomiędzy radami a walnymi zgromadzeniami urzędnicy nadzorują rady, a także wydają im polecenia, jednocześnie przekazują walnym zgromadzeniom informacje o sytuacji w spółce, które otrzymały od rad nadzorczych. Relacje urzędników z walnymi zgromadzeniami, a *de facto* z ministrem polegają także na tym, że minister może wydawać urzędnikom polecenia. Jak wykazały badania ankietowe, urzędnicy odgrywają także ważne role w relacjach z zarządami, nadzorując je, a także, co stanowi działanie poza-kompetencyjne, wydając im polecenia.

Analiza roli urzędników wobec pozostałych organów spółki prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, z którego wynikają pozostałe, role te wskazują na istotną siłę urzędników wobec pozostałych organów. Po drugie, rady nadzorcze poprzez zależność od urzędników na wielu płaszczyznach nie są organem autonomicznym. Urzędnicy mają wpływ na skład rad, mogą sami być ich członkami, wydawać radom i ich członkom konkretne polecenia. Z brakiem autonomii rad może być związany brak poczucia odpowiedzialności rad za ich działania, ponieważ te stanowią wynik poleceń urzędników. Taki stan może powodować, że rady stają się organami fasadowymi, a także osłabiać ich pozycje wobec zarządów, które mogą sobie zdawać sprawę, że „rada nie ukarze zarządu za skutki decyzji, którą zaakceptowała; urzędnik ministerstwa nie ukarze rady za skutki decyzji, które były z nim konsultowane” (Jarosz, 2001). Po trzecie, organem zależnym od urzędników jest także walne zgromadzenie, które jest organizacyjnie przez nich obsługiwane i podejmuje decyzje na podstawie informacji przekazanych im przez urzędników. Po czwarte, faktyczne role urzędników wobec zarządów wykraczają poza ich kompetencje wynikające z przepisów prawnych, które nie przewidują, że urzędnicy mają wpływ na powoływanie członków zarządów i że wydają zarządowi polecenia.

Urzędnicy jednak nie są podmiotem autonomicznym, ich działania są determinowane przede wszystkim przez podmioty działające w ramach MSP, czyli kierownictwo departamentów tego ministerstwa oraz jego kierownictwo polityczne. W istotnie mniejszym zakresie działania urzędników determinują opinie rad nadzorczych i zarządów. Z punktu widzenia wpływu na realizację przez spółki celów biznesowych, taki stan należy ocenić negatywnie, ponieważ to rady i zarządy posiadają informacje na temat sytuacji, w których znajdują się spółki i ich uwarunkowaniach, podczas gdy opinie podmiotów działających w ramach ministerstw mogą być determinowane politycznie i poprzez relacje w ministerstwie. Z tego samego punktu widzenia niekorzystne są zjawiska występujące w funkcjonowaniu MSP. Badania wykazały, że decyzje podejmowane w tym ministerstwie są podejmowane zbyt wolno, niedostosowane czasowo i treściowo do potrzeb spółek. Dlatego urzędnicy, którzy funkcjonują w ministerstwie, nie są w stanie reagować adekwatnie do sytuacji biznesowych, w których znajdują się spółki.

Mając na uwadze, że urzędnicy istotnie wpływają na strukturę organizacyjną oraz relacje pomiędzy organami spółek Skarbu Państwa oraz przedstawione powyżej wnioski szczegółowe trudno stwierdzić, że ich wpływ na realizację przez spółki celów biznesowych, z którymi może być związana realizacja interesu publicznego, jest konstruktywny. Konstrukcja spółki kapitałowej nie przewiduje funkcjonowania dodatkowego oprócz walnego zgromadzenia, rady nadzorczej i zarządu, organu. Wprowadzenie w tę strukturę urzędników wpływa destruktywnie na jej istotę, opartą na założeniu, że walne zgromadzenia podejmują decyzje w sprawach fundamentalnych, zarządy wprowadzają je w życie, a rady nadzorcze nadzorują zarządy. Problem potęguje fakt, że działania urzędników są zależne od czynników politycznych i administracyjnego sposobu funkcjonowania ministerstwa. Podczas gdy wpływ czynników politycznych można uznać za immanentną cechę spółek z udziałem państwa, ponieważ państwo jest organizacją polityczną, to wpływ czynników administracyjnych wynika z przyjętych rozwiązań organizacyjnych.

Odnosząc się do koncepcji koalicji, badani potwierdzili, że urzędnicy mogą stanowić tego rodzaju koalicję, ponieważ realizują oni wspólny cel, który jest usytuowany w spółkach, jakim jest realizacja interesu Skarbu Państwa i w tym zakresie działają jako grupa, ponieważ kierują się wytycznymi kierowników departamentów MSP oraz ministra. Jak wykazały badania, same spółki Skarbu Państwa także mogą być uznane za koalicję w znaczeniu politycznym, czyli organizacje, których struktura jest kształtowana poprzez oddziaływanie poszczególnych grup udziałowych w korporacji. Pomimo że struktura organizacyjna tych spółek jest określona przez regulacje prawne, to silne oddziaływanie urzędników na spółki powoduje dekonstrukcję tej struktury.

Podsumowując, można stwierdzić, że wprowadzenie w strukturę organizacyjną spółki kapitałowej paraorganu, jakim są urzędnicy, wpływa destruktywnie na realizację przez spółkę celów biznesowych, a co za tym idzie także realizację związanego z tymi celami interesu publicznego. Wniosek ten jest o tyle istotny, że z założenia urzędnicy powinni odgrywać rolę stabilizującą, wynikającą ze stałości ich stosunków pracy, które nie są zależne od sytuacji w spółkach czy sytuacji politycznej, w tym wyników wyborów parlamentarnych. Mechanizmy nadzorcze stosowne wobec spółek działających w warunkach rynkowych powinny jednak być w pierwszym rzędzie nie stabilne, lecz elastyczne i dynamiczne, aby móc właściwie i w odpowiednim czasie reagować na konkretne sytuacje, w których znajdują się spółki (Postuła, 2013).

Przypisy

- ¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
- ² Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 1996 r., nr 118, poz. 561 z późn. zm.).
- ³ 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. Pobrano z: http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarzadzenie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html.

Bibliografia

- Andreff, W. (2006). Privatization and Corporate Governance in Transition Countries: Quantitative Success and Qualitative Failure. W: T. Clarke i M. Dela Rama (red.), *Corporate governance and globalization, Vol. 2 - Development and Regulation*. Londyn: Sage Publications.
- Ayub, M.A. i Hegstad, S.O. (1986). Public Industrial Enterprises: Determinations of Performance. *World Bank Research Observer*, 2(1), 79–101.
- Bacharach, S.B. i Lawler, E.J. (1980). *Power and politics in organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bernier, L. (2011). The future of public enterprises: perspective from the Canadian experience. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 414–416, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8292.2011.00443.x>.
- Jarosz, M. (2001). Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych. W: M. Jarosz (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*. Warszawa: WN PWN.
- Kirkpatrick, C. (1988). The UK Privatization Model: Is It Transferable To Developing Countries. W: V.V. Ramanadham (red.), *Privatization in the UK*. Londyn: Routledge.
- Stevenson, W.B., Pearce, J.L. i Porter, L.W. (1985). The Concept of “Coalition” in Organization Theory and Research. *Academy of Management Review*, 10(2), 256–268, <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1985.4278178>.
- March, J.G. (1962). The Business Firm as a Political Coalition. *The Journal of Politics*, 24(4), 662–678, <http://dx.doi.org/10.2307/2128040>.
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Postuła, I. (2013). Nadzór urzędniczy jako szczególny instrument nadzoru korporacyjnego (corporate governance) spółek Skarbu Państwa. *Organizacja i Kierowanie*, 4, 57–75.
- 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. Pobrano z: http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarzadzenie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html.