

NADZÓR URZĘDNICZY JAKO SZCZEGÓLNY INSTRUMENT NADZORU KORPORACYJNEGO (*CORPORATE GOVERNANCE*) SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA¹

Wprowadzenie

Mechanizmy nadzoru korporacyjnego mają na celu zapobiegać lub łagodzić konflikty pomiędzy interesariuszami korporacji, a także oddziaływać na zarządzających korporacjami, aby ci działali w interesie ich akcjonariuszy oraz innych interesariuszy [8, s. 41]. Mechanizmy nadzoru korporacyjnego są w literaturze przedmiotu klasyfikowane z punktu widzenia ich źródła i charakteru oddziaływania na podmioty wewnątrz korporacji jako mechanizmy zewnętrzne i wewnętrzne. Oddziaływanie mechanizmów zewnętrznych, czyli rynkowych, polega na dyscyplinującym oddziaływaniu rynku na zarządzających korporacjami. Do tego rodzaju mechanizmów zalicza się w szczególności: rynek kapitałowy, rynek produktowy, rynek talentów menedżerskich. Mechanizmy wewnętrzne oddziałują na korporacje „od wewnątrz”, zwane są także prawnymi, ponieważ ich podstawą są regulacje prawne i funkcjonują one w ramach prawno-organizacyjnej struktury spółki. Tradycyjnie zalicza się do nich: rady nadzorcze, prawa akcjonariuszy, odpowiedzialność członków organów spółek wobec spółek i akcjonariuszy oraz zewnętrzny audyt sprawozdawczości finansowej [8, s. 48–53]. Korporacje podlegają oddziaływaniu zarówno mechanizmów zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W literaturze przedmiotu postuluje się zintegrowane podejście

* **Dr Igor Postuła** – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.

¹ Badania, których wyniki wykorzystano w pracy nad artykułem, zostały sfinansowane z grantu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (nr rejestracyjny N N115 251736).

do mechanizmów nadzoru korporacyjnego, polegające na odpowiedniej kombinacji mechanizmów zewnętrznych i wewnętrznych, co pozwala reagować w sposób elastyczny i skuteczny na konkretne problemy korporacji [5, s. 604].

Spółki Skarbu Państwa, podobnie jak inne spółki kapitałowe, podlegają oddziaływaniu zarówno mechanizmów zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Ze względu na fakt, że Skarb Państwa jest jedynym albo większościowym akcjonariuszem tych spółek, oddziaływanie mechanizmów zewnętrznych, a w większym zakresie mechanizmów wewnętrznych na te spółki może istotnie różnić się od ich oddziaływania na spółki prywatne. Przykładowo, oddziaływanie rynku talentów menedżerskich jest ograniczone w sytuacji, kiedy w spółkach Skarbu Państwa obowiązują ustawowe limity wysokości zarobków dla członków zarządów i rad nadzorczych. Problem oddziaływania mechanizmów zewnętrznych i wewnętrznych nadzoru korporacyjnego na spółki Skarbu Państwa wymaga dogłębnej analizy, ponieważ wnioski w tym zakresie, wyprowadzone na podstawie badań w spółkach prywatnych, nie muszą być adekwatne w odniesieniu do spółek z udziałem państwa.

Tym, co dodatkowo istotnie odróżnia system mechanizmów nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa od takiego systemu w spółkach prywatnych, jest funkcjonowanie mechanizmu nadzoru wewnętrznego, który w ogóle nie występuje w spółkach prywatnych, czyli nadzoru urzędniczego. Termin „nadzór urzędniczy” dotychczas nie funkcjonował w literaturze przedmiotu. Według autora artykułu nadzór urzędniczy to mechanizm, w ramach którego nadzór jest sprawowany przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP). Przedmiotem artykułu jest właśnie oddziaływanie nadzoru urzędniczego na spółki.

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 większościowym udziałem Skarbu Państwa, a także wśród pracowników MSP (PMSP) nadzorujących spółki. Analiza regulacji prawnych służyła określeniu, jakie kompetencje w zakresie nadzoru korporacyjnego posiadają PMSP. Badania ankietowe miały z kolei wskazać, jak PMSP w praktyce oddziałują na spółki, jakie są przesłanki ich działania oraz jakie problemy występują w praktyce funkcjonowania MSP. Takie problemy determinują bowiem działania PMSP, wpływając na efektywność sprawowanego przez nich nadzoru.

Badania ankietowe przeprowadzono w okresie 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. 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.

1. Kompetencje PMSP wobec spółek – wnioski z analizy regulacji prawnych

Kompetencje PMSP wobec spółek nie są wprost określone w żadnej z ustaw dotyczących spółek Skarbu Państwa. Wynikają one pośrednio z ustaw regulujących kompetencje Ministra Skarbu Państwa wobec spółek, rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz w aktów prawnych o charakterze wewnętrznym, czyli w zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Państwa dotyczących struktury organizacyjnej i funkcjonowania MSP. Bezpośrednio kompetencje PMSP są określone w niemających mocy obowiązującej, lecz jedynie charakter wzorcotwórczy Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (dalej: Zasady nadzoru właścicielskiego), dokumencie który stanowi załącznik do zarządzenia Ministra Skarbu Państwa. Fakt, że kompetencje PMSP wobec spółek nie są określone bezpośrednio w aktach prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz przede wszystkim w Zasadach nadzoru właścicielskiego, należy ocenić negatywnie z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, kompetencje PMSP w zakresie nadzoru korporacyjnego są na tyle szerokie i istotne, że nie powinno być wątpliwości co do ich faktycznego znaczenia, czego nie zapewnia dokument niemający mocy wiążącej. Po drugie, kompetencje te oddziałują na podmioty spoza struktury MSP, więc co do zasady powinny mieć podstawy w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Na problem ten w kontekście procedury doboru członków rad nadzorczych, która jest regulowana w istotnym zakresie przez zarządzenie ministra, czyli akt prawa wewnętrznego, zwróciła uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich [9, s. 5]. Po trzecie wreszcie, istnieje także argument o charakterze generalnym, że prawo powinno być jednoznaczne i przejrzyste, czego obecny system regulacji dotyczących kompetencji PMSP nie zapewnia.

Zasady nadzoru właścicielskiego stanowią, że komórki organizacyjne MSP są „pośrednim 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” [11, s. 20]. Szczegółowa analiza regulacji prawnych, w szczególności Zasad nadzoru właścicielskiego, potwierdziła, że PMSP posiadają istotne kompetencje w zakresie nadzoru korporacyjnego:

Przede wszystkim PMSP istotnie determinują funkcjonowanie rad nadzorczych spółek, na co wskazuje kilka ich kompetencji. Po pierwsze, „w wątpliwych sprawach” prawidłowe wykonywanie przez rady ich funkcji jest warunkowane przez zastosowanie się do pisemnych odpowiedzi komórek organizacyjnych MSP na zgłoszone przez radę wątpliwości. Po drugie, PMSP mogą zobowiązać członków rad nadzorczych do przeprowadzenia kontroli działalności spółki we wskazanym zakresie. Po trzecie, PMSP mają wpływ na powołanie do rad nadzorczych konkretnych osób. To komórki organizacyjne MSP organizują konkursy na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, a pracownicy MSP wchodzi w skład komisji konkursowych wyłaniających kandydatów na członków rad w pierwszym etapie postępowania konkursowego. Co prawda, ostateczną decyzją o powołaniu konkretnej osoby podejmuje minister albo wiceminister, ale członkowie rad nadzorczych zdają sobie sprawę, iż po końcu kadencji, aby pozostać w radzie, będą musieli przejść procedurę konkursową, w której bierze się pod uwagę ich dotychczasową współpracę z komórkami organizacyjnymi MSP organizującymi postępowanie konkursowe. Po czwarte wreszcie, PMSP mogą wchodzić w skład rad nadzorczych. Co istotne, minister może powołać PMSP do rad nadzorczych poza procedurą konkursową, którą objęci są inni dobierani przez ministra członkowie rad.

PMSP pełnią także istotne funkcje wobec ministra lub wiceministrów Skarbu Państwa, którzy reprezentują Skarb na walnych zgromadzeniach spółek, w JSSP *de facto* samodzielnie stanowiąc walne zgromadzenie. Po pierwsze PMSP przekazują ministrowi lub wiceministrom informacje o sytuacji w spółkach. Po drugie, obsługują organizacyjnie walne zgromadzenia akcjonariuszy, które co do zasady odbywają się w siedzibie MSP. Funkcję informacyjną wobec ministra lub wiceministrów PMSP pełnią, posługując się informacjami przekazywanymi im przez rady nadzorcze spółek oraz przez poszczególnych ich członków, którzy mogą być do tego zobowiązani przez PMSP. Oznacza, że poszczególni członkowie rad działają na dwóch płaszczyznach: jako członkowie rady nadzorczej działającej *in gremio* jako organ spółki i indywidualnie w relacji z komórkami organizacyjnymi MSP. Taka dwoistość funkcji może powodować, iż zmniejsza się rola rady nadzorczej jako mechanizmu nadzoru, a wzmacnia rola nadzoru urzędniczego. Trudno uzasadnić taki stan potrzebą ochrony interesu Skarbu Państwa, ponieważ jest on albo jedynym, albo większościowym akcjonariuszem, dlatego prawdopodobieństwo występowania w spółkach Skarbu Państwa, często obecnego w spółkach prywatnych, dylematu członków rady nadzorczej, czy kierować się w nadzorze interesem spółki, czy akcjonariusza, nie jest wysokie. Taki stan rzeczy może powodować problem z punktu widzenia istotnego

w funkcjonowaniu rad wzajemnego zaufania jej członków. Negatywnie na to zaufanie może wpływać bowiem świadomość każdego członka rady, iż inny członek może udzielać komórkom organizacyjnym MSP informacji o pracy rady. Silna zależność członków rad od PMSP może ponadto determinować ich działania w inny sposób. Chcąc jak najdłużej pozostać członkami rady, mogą oni w pierwszym rzędzie kierować się wyrażoną wprost w formie polecenia, opinii czy też prawdopodobną wolą komórek organizacyjnych MSP, a nie kryteriami obiektywnymi, w tym w szczególności interesem ekonomicznym spółki. Problem dwoistości funkcji członków rad jest jeszcze bardziej jaskrawy w przypadku osób, które są jednocześnie pracownikami MSP, często pracownikami tego departamentu, który jest powołany do nadzorowania spółki, w której pracownik departamentu jest członkiem rady.

2. Nadzór urzędniczy w praktyce – wyniki badań ankietowych

Badania ankietowe miały na celu określić, jakie funkcje pełnią PMSP wobec spółek, jakie są przesłanki ich decyzji w ramach pełnionych funkcji oraz jakie problemy, które mogą mieć wpływ na efektywność nadzoru, występują w praktyce funkcjonowania MSP.

W celu określenia, jakiego rodzaju działania wobec spółek podejmują w praktyce PMSP, członkowie rad nadzorczych i zarządów JSSP i SWSP oraz pracownicy MSP nadzorujący spółki mogli ocenić, czy MSP w praktyce podejmuje wskazane w pytaniu działania dotyczące spółek Skarbu Państwa. Respondenci mogli potwierdzić, że MSP podejmuje wskazane w pytaniu działanie, zaprzeczyć podejmowaniu określonego działania, wskazać, że MSP częściowo podejmuje, a częściowo nie podejmuje konkretnego działania, a także zaznaczyć odpowiedź „nie wiem”.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące podejmowania przez PMSP poszczególnych działań dotyczących spółek prowadzi do dwóch wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, PMSP sami potwierdzili bardzo jednoznacznie, że podejmują wskazane w pytaniu działania, co świadczy nie tylko o ich realnym wpływie na spółki, lecz także o ich przekonaniu o własnej roli w tym zakresie. Po drugie, choć członkowie organów spółek potwierdzili podejmowanie przez PMSP większości zaproponowanych w pytaniu działań, to ich odpowiedzi nie są tak jednoznaczne w odniesieniu do każdego z poszczególnych działań, co odpowiedzi PMSP. Ogólnie rzecz biorąc, poszczególne działania wobec MSP można podzielić na takie, co do których wpływ PMSP potwierdzili zarówno członkowie organów spółek, jak i PMSP, oraz takie, co do których jedynie odpowiedzi PMSP były jednoznaczne, podczas gdy członkowie organów spółek nie byli w swych odpowiedziach jednoznaczni bądź mieli zdanie odmienne od PMSP.

Tabela 1. Wpływ Ministerstwa Skarbu Państwa na spółki Skarbu Państwa

Proszę wskazać, czy Ministerstwo Skarbu Państwa podejmuje wskazane poniżej działania dotyczące spółek	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Podejmowanie decyzji dotyczących bieżącej działalności spółek	32,7%	35,4%	39,2%	25,7%	60,8%
	24,7%	25,0%	18,1%	28,6%	7,8%
	41,7%	38,5%	41,6%	42,9%	7,8%
	0,9%	1,0%	1,2%	2,9%	23,5%
Przygotowanie spółek do prywatyzacji	79,7%	76,1%	86,2%	82,9%	86,0%
	14,5%	19,6%	8,4%	14,3%	6,0%
	4,8%	3,3%	3,0%	2,9%	0,0%
	0,9%	1,1%	2,4%	0,0%	8,0%
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 Państwu 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%
Wyznaczanie strategii spółek	24,8%	29,5%	24,7%	26,5%	79,6%
	31,0%	34,7%	25,3%	20,6%	8,2%
	42,5%	35,8%	48,2%	52,9%	4,1%
	1,8%	0,0%	1,8%	0,0%	8,2%
Nadzorowanie realizacji i zabezpieczenia przez spółki interesu Skarbu Państwa	66,1%	63,0%	68,9%	61,8%	87,2%
	23,3%	30,4%	17,4%	29,4%	4,3%
	8,4%	5,4%	10,2%	8,8%	0,0%
	2,2%	1,1%	3,6%	0,0%	8,5%

Nadzorowanie realizacji zabezpieczenia przez spółki interesu publicznego	42,0%	40,4%	50,3%	47,1%	80,0%
	28,6%	37,2%	21,0%	17,6%	12,0%
	22,3%	17,0%	16,8%	35,3%	0,0%
	7,1%	5,3%	12,0%	0,0%	8,0%
Nadzorowanie spółek z punktu widzenia realizacji przez nie celów polityki gospodarczej rządu	44,9%	43,2%	44,3%	50,0%	84,0%
	28,9%	30,5%	25,7%	35,3%	8,0%
	20,4%	22,1%	22,8%	14,7%	2,0%
	5,8%	4,2%	7,2%	0,0%	6,0%
Nadzorowanie zaspokajania przez spółki interesów ich poszczególnych interesariuszy	17,0%	12,8%	31,7%	17,1%	72,0%
	33,5%	37,2%	29,3%	51,4%	14,0%
	46,4%	41,5%	35,9%	28,6%	6,0%
	3,1%	8,5%	3,0%	2,9%	8,0%
Nadzorowanie przestrzegania przez organy spółek przepisów prawa	68,0%	59,1%	83,7%	85,3%	62,7%
	21,3%	30,1%	10,8%	5,9%	31,4%
	9,3%	9,7%	5,4%	8,8%	2,0%
	1,3%	1,1%	0,0%	0,0%	3,9%
Przygotowanie transakcji prywatyzacji spółek	88,5%	78,9%	93,4%	79,4%	85,7%
	5,7%	13,7%	2,4%	17,6%	10,2%
	3,1%	5,3%	1,8%	2,9%	2,0%
	2,6%	2,1%	2,4%	0,0%	2,0%
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%
Tworzenie regulacji dotyczących funkcjonowania spółek Skarbu Państwa	68,6%	63,4%	69,3%	71,4%	61,2%
	16,4%	29,0%	12,0%	20,0%	26,5%
	6,6%	4,3%	10,2%	5,7%	2,0%
	8,4%	3,2%	8,4%	2,9%	10,2%

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, częściowo tak, częściowo nie, nie, nie wiem.

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie grupy respondentów zgodziły się co do tego, że PSMP: przygotowują spółki do prywatyzacji, nadzorują działalność organów spółek, mają wpływ na obsadę personalną organów spółek, wydają polecenia radom nadzorczym, przygotowują merytorycznie decyzje ministra dotyczące spółek, nadzorują realizację przez spółki interesu Skarbu Państwa, nadzorują realizację przez spółki interesu publicznego, nadzorują przestrzeganie przez spółki przepisów prawa, przygotowują transakcje prywatyzacyjne spółek, weryfikują informacje przekazywane przez rady nadzorcze i zarządy spółek, zapewniają przepływ informacji między organami spółek a ministrem, tworzą regulacje dotyczące funkcjonowania spółek. We wszystkich grupach respondentów na podejmowanie wskazanych działań przez PMSP wskazała bezwzględna większość, czyli ponad połowa respondentów. Mając to na uwadze, można założyć, że tego rodzaju działania są na pewno podejmowane przez PMSP w praktyce. Analiza szczegółowa liczby konkretnych odpowiedzi w ramach poszczególnych grup respondentów z uwagi na problematykę artykułu nie wydaje się konieczna.

Respondenci z każdej grupy większości uznali także, że PMSP nadzorują działania spółek z punktu widzenia realizacji celów polityki gospodarczej rządu, choć w tym przypadku takie odpowiedzi członków organów spółek nie stanowiły większości bezwzględnej. Bardziej jednoznaczne odpowiedzi PSMP niż członków organów mogą wskazywać na polityczne uwarunkowanie działalności MSP. PMSP pozostają w bezpośrednich relacjach z kierownictwem politycznym MSP, stąd bardziej niż członkowie organów mogą „odczuwać” chęć wykorzystania spółek do realizacji celów polityki gospodarczej rządu.

Niejednoznacznych odpowiedzi członkowie organów spółek udzielili, odnosząc się do wydawania przez PMSP poleceń zarządom spółek. Podczas gdy PMSP są zdecydowanie przekonani, że wydają polecenia zarządom, członkowie organów spółek tego nie potwierdzają. Może to oznaczać, że PMSP i członkowie organów spółek inaczej rozumieją tę rolę. Członkowie organów spółek mogą uznawać, że PMSP pełnią funkcję nadzorczą, która nie polega na wydawaniu poleceń, podczas gdy oni sami uważają, że ich rolą jako podmiotów nadzorujących spółki jest właśnie wydawanie poleceń. Zwraca uwagę, że na tę rolę PMSP częściej, choć statystycznie nieistotnie częściej, wskazują członkowie organów JSSP niż SWSP, co może wynikać z tego, że w tych spółkach Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, a co za tym idzie, polecenia PMSP są bardziej powszechne niż w SWSP.

Członkowie organów spółek w większości, choć nie w większości bezwzględnej, nie zgodzili się ze stwierdzeniem, że PMSP podejmują decyzje dotyczące bieżącej działalności spółek, wyznaczają strategię spółek oraz nadzorują zaspokajanie przez spółki interesów poszczególnych interesariuszy spółek. Należy zwrócić uwagę, że takie działania PMSP nie mieszczą się w ramach ich kompetencji wynikających z przepisów prawnych.

Co prawda, wśród członków organów spółek przeważają opinie, że PMSP nie podejmują decyzji dotyczących bieżącej działalności spółek, to jednak stosunkowo duża

ich liczba w ramach każdego rodzaju członków organów oceniła, że MSP częściowo wpływa na podejmowanie takich decyzji. Może to oznaczać, że w praktyce zdarza się, że PMSP determinują decyzje zarządów w sprawach bieżących.

W spółkach kapitałowych zarządy prowadzą sprawy spółek, natomiast decyzje strategiczne podejmują akcjonariusze, albo samodzielnie określając strategię spółek w formie uchwał, albo zatwierdzając strategię zaproponowane przez zarząd. Badania potwierdziły, że PMSP przygotowują merytorycznie decyzje ministra, który reprezentuje Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach. Jednocześnie członkowie organów, w większości uznali, że MSP nie ma wpływu na wyznaczenia strategii spółek, przy jednak stosunkowo wysokim odsetku odpowiedzi przeciwnych i wskazujących na pośredni wpływ PMSP. Może to oznaczać, że choć członkowie organów uważają, że PMSP mają wpływ na decyzje walnych zgromadzeń, to wpływ ten nie dotyczy strategii spółek.

Jak już zaznaczono, przepisy prawne nie zobowiązują PMSP do nadzorowania spółek z punktów widzenia realizacji interesów poszczególnych interesariuszy. PMSP uznali jednak, że stosują to kryterium, czego członkowie organów spółek nie potwierdzili. Można wnioskować zatem, że PMSP albo inaczej niż członkowie zarządów pojmują, czym jest interes interesariuszy, albo odpowiadali tak, aby wskazać bardzo szeroki zakres nadzoru sprawowanego przez MSP, a co za tym idzie potwierdzając swoją istotną rolę w tym zakresie.

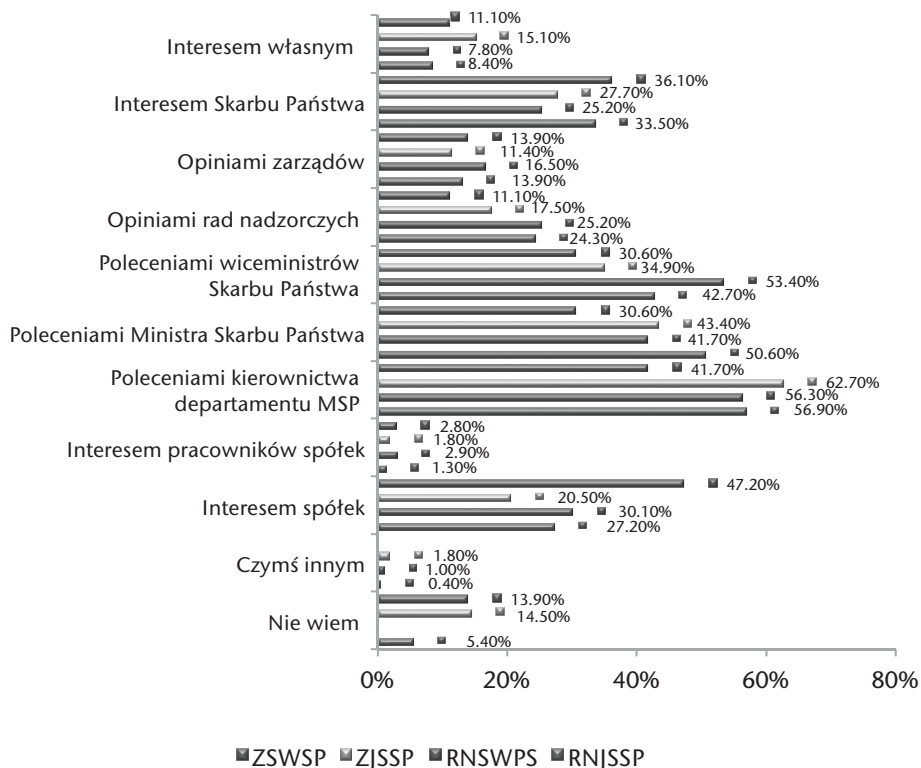
Prezentowane dotychczas wyniki badań potwierdziły, że oddziaływanie PMSP na spółki jest bardzo silne na wielu płaszczyznach. Można stwierdzić, że stanowią oni paraorgan nadzorczy, który nadzoruje spółki bezpośrednio, a także oddziałuje na czynności nadzorcze rad nadzorczych oraz akcjonariusza. Mając to na uwadze, aby określić, jak ten paraorgan oddziałuje na spółki, należy zbadać, jakie czynniki determinują działania PMSP. W badaniu ankietowym pytanie, czym kierują się pracownicy MSP nadzorujący spółki w swoim działaniu, zadano członkom organów spółek. Nie zostało ono skierowane do PMSP, ponieważ odpowiadając na to pytanie, 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 PMSP.

Wyniki badań wskazują, że najsilniejszą determinantą działań PMSP są polecenia kierownictw departamentów MSP, w których PMSP są zatrudnieni.

Bardzo silny wpływ na PSMP mają także minister i wiceministrowie Skarbu Państwa. Praktyką przyjętą w funkcjonowaniu MSP jest, że minister udziela pełnomocnictwa wiceministrowi do działania w jego imieniu w zakresie nadzorowania poszczególnych spółek. Dlatego często to nie sam minister, tylko wiceministrowie podejmują decyzje bądź wydają polecenia w tym zakresie. Wyniki badań wskazują, że w JSSP silniejszy jest wpływ ministra niż wiceministrów, podczas gdy w SWSP nie jest to tak jednoznaczne. Członkowie RNSWSP częściej wskazywali na wiceministrów, podczas gdy członkowie ZSWSP dokładnie tak samo często wskazywali

ministra i wiceministrów. Z uwagi na małą liczebność próby ZSWSP (N=35) do wniosków dotyczących tej grupy respondentów należy jednak podchodzić z rezerwą.

Wykres 1. Determinanty działań podejmowanych przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa



Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzi członków organów spółek nie rozstrzygają kwestii, czy PMSP w swoich działaniach kierują się częściej interesem Skarbu Państwa czy samych spółek. Oczywistym wydaje się, że PMSP, którzy obsługują ministra reprezentującego Skarb Państwa, powinni działać przede wszystkim w interesie tego akcjonariusza. Jednak bardzo podobna liczba wskazań na interes spółek może oznaczać, że PMSP utożsamiają go także z interesem akcjonariusza.

Zaskakujące może wydawać się, że respondenci relatywnie rzadko, w porównaniu do innych czynników, jako determinantę działania PMSP uznawali opinie rad nadzorczych. Rady nadzorcze są bowiem dla PMSP podstawowym źródłem informacji o sytuacji w spółkach.

Jeszcze mniejsze znaczenie zdaniem członków organów spółek mają dla PMSP opinie zarządów spółek. To także powinno zastanawiać, ponieważ PMSP, podejmując

decyzje, które mają znaczenie dla spółek, powinni brać się pod uwagę opinie tych, którzy prowadzą sprawy spółek.

Badania nie wykazały, że PMSP kierują się przy podejmowaniu decyzji dotyczących spółek interesem własnym, w szczególności utrzymaniem miejsc pracy.

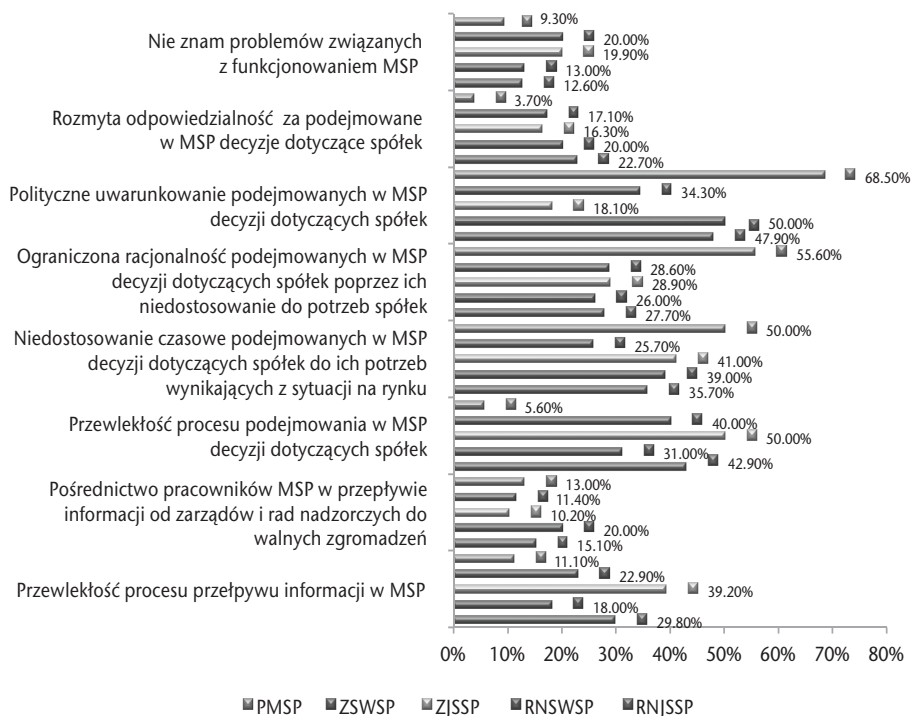
Najsłabszą z zaproponowanych determinant działań PMSP okazał się interes pracowników spółek.

Wyniki badań dotyczących czynników wpływających na działania PMSP wobec spółek prowadzą do wniosku, że działania te są w większym stopniu determinowane przez podmioty działające poza spółkami, za to w ramach struktury organizacyjnej MSP niż przez organy spółek. Taki stan rzeczy można uzasadniać tym, że z założenia PMSP mają nadzorować spółki z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, który jest określany w odniesieniu do każdej spółki przez organizowane w MSP walne zgromadzenia, na których Skarb jest reprezentowany przez ministra lub wiceministra. Należy jednak mieć na uwadze, że to organy spółek posiadają wiedzę o sytuacji w spółkach oraz sytuacji na rynkach, na których one działają. Z tego względu PMSP powinni brać pod uwagę opinie członków organów spółek w swoich działaniach dotyczących spółek. Silny wpływ podmiotów działających w ramach MSP może ponadto generować istotne problemy. Działania tych podmiotów wobec PMSP mogą być bowiem determinowane politycznie oraz interesami osobistymi konkretnych osób zajmujących stanowiska kierownicze i być nieadekwatne do potrzeb spółek wynikających z sytuacji w samych spółkach oraz sytuacji na rynku.

Badania wykazały, że silniejszy wpływ na działania PMSP mają polecenia kierownictwa departamentów MSP niż polecenia ministra lub wiceministrów, czyli, że większe znaczenie mają czynniki urzędnicze związane z praktyką funkcjonowania MSP niż czynniki polityczne. Przy założeniu, że pracownicy MSP, w tym zajmujący stanowiska kierownicze, kierują się tylko przesłankami merytorycznymi, taki stan rzeczy można by ocenić pozytywnie. Jednakże trzeba zdawać sobie sprawę, że w praktyce na działania kierownictw departamentów MSP mogą wpływać minister lub wiceministrowie. Ponadto istotnym czynnikiem mogą tutaj mieć niemające charakteru merytorycznego relacje między pracownikami MSP, warunkowane interesami osobistymi poszczególnych osób.

Dotychczas analizowane wyniki badań ankietowych wskazały na bardzo silny wpływ PMSP na spółki oraz na fakt, że ich działania w tym zakresie są determinowane przez podmioty działające w ramach struktury MSP. Dlatego w badaniach dotyczących działań PMSP wobec spółek należy określić, jakie problemy występują w funkcjonowaniu MSP i w jakim zakresie mogą one wpływać na nadzór PMSP nad spółkami. W badaniach ankietowych respondenci, czyli członkowie organów spółek oraz PMSP, 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.

Zdaniem PMSP oraz członków rad nadzorczych najważniejszym problemem funkcjonowania MSP jest polityczne uwarunkowanie podejmowanych w MSP decyzji dotyczących spółek. Mając na uwadze, że PMSP mają bezpośrednio do czynienia z kierownictwem politycznym ministerstwa i uczestniczą w procesie podejmowania decyzji, należy założyć, że są oni w stanie realnie ocenić skalę tego zjawiska. Członkowie rad, choć oceniają stan rzeczy w MSP z perspektywy spółek, są powoływani w postępowaniu konkursowym, w którym ostateczna decyzja zależy od ministra, dlatego także zdają sobie sprawę z wpływu czynników politycznych.

Dla członków zarządów, w szczególności w JSSP, najważniejszym problemem jest przewlekłość procesu podejmowania decyzji przez MSP. Członkowie zarządów mogą szczególnie silnie odczuwać ten problem, ponieważ ich decyzje w przypadkach określonych przez ustawy i statuty spółek są uzależnione od zgody walnego zgromadzenia albo samego ministra, szybkość wydawania których zależy właśnie od działań podejmowanych w MSP. Na ten problem wskazała także stosunkowo wysoka liczba członków rad nadzorczych, którzy analizując go z punktu widzenia spółek, zdają 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. Przewlekłość podejmowania decyzji nie jest istotnym problemem dla PMSP, którzy najczęściej ze wszystkich grup respondentów wskazywali na inny związany z czasem podejmowania decyzji problem, czyli niedostosowanie czasowe podejmowanych w MSP decyzji dotyczących spółek do ich potrzeb wynikających z sytuacji na rynku. Chodzi tu w szczególności o sytuacje, w których działania zarządów, które muszą stanowić reakcje na sytuacje na rynku, są zależne od zgody walnego zgromadzenia czy ministra. W takich przypadkach działania MSP i zarządów powinny być czasowo skoordynowane, co, jak wskazują wyniki badań, niekoniecznie ma miejsce w praktyce.

Za zaskakująco wysoki można uznać odsetek PMSP, który wskazali na problem ograniczonej racjonalności podejmowanych w MSP decyzji dotyczących spółek przez ich niedostosowanie do potrzeb spółek. PMSP wskazywali na ten problem istotnie częściej niż członkowie organów. Problem ten może mieć istotne znaczenie praktyczne, ponieważ potrzeby spółek wynikają z ich reakcji na sytuację na rynku, podczas gdy decyzje MSP są zależne od wewnętrznych procedur, a także, co wykazały badania, mogą być politycznie uwarunkowane.

Członkowie organów spółek różnie oceniają wagę problemu przewlekłości procesu przepływu informacji w MSP, podczas gdy PMSP wskazywali na ten problem stosunkowo rzadko. Wydaje się, że w praktyce członkowie organów spółek mogą nie posiadać wiedzy co do przepływu informacji w MSP, jedynie wiedzę co do wyniku tego procesu, czyli decyzji. Taką wiedzę posiadają PMSP, którzy nie potwierdzili występowania problemu przewlekłości przepływu informacji.

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

Zakładając, że PMSP mają w sposób efektywny sprawować funkcje w zakresie nadzoru korporacyjnego spółek, ich decyzje powinny stanowić reakcje na konkretne wyzwania biznesowe, które warunkowane są sytuacją na rynku w danym momencie, w szczególności także działaniami konkurentów spółek. Reakcje te powinny zatem następować w odpowiednim momencie i odpowiadać faktycznym potrzebom spółek. Wyniki badań wykazały, że w praktyce tak nie jest, co może powodować, że spółki Skarbu Państwa są mniej konkurencyjne od spółek prywatnych, w których procesy podejmowania decyzji przez akcjonariusza mogą być efektywniejsze. Niedostosowanie decyzji do potrzeb spółek może być związane z ich politycznym uwarunkowaniem. Faktycznie, pracownicy MSP przygotowują merytorycznie decyzje dotyczące spółek, ale ostatecznie o ich treści decydują minister lub wiceministrowie, którzy są organami politycznymi. Należy zwrócić także uwagę, że o praktycznym znaczeniu problemów funkcjonowania MSP może świadczyć fakt, że PMSP wskazywali na większość problemów częściej niż członkowie organów spółek.

3. Wnioski

Analiza wyników badań pozwala stwierdzić, że PMSP posiadają istotne kompetencje w zakresie nadzoru korporacyjnego, co czyni ich paraorganem nadzorczym. W spółkach Skarbu Państwa, obok tradycyjnych mechanizmów nadzoru wewnętrznego, czyli rad nadzorczych i nadzoru akcjonariusza, funkcjonuje zatem charakterystyczny mechanizm, jakim jest nadzór urzędniczy. Mechanizm ten bardzo silnie oddziałuje na funkcjonowanie pozostałych mechanizmów nadzorczych.

Kompetencje PMSP wobec spółek i ich organów w istotnym zakresie nie wynikają wprost z przepisów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz z zarządzeń Ministra Skarbu Państwa, które są aktami prawa wewnętrznego oraz niemających w ogóle mocy wiążącej, lecz jedynie charakter wzorcowotwórczy Zasad nadzoru właścicielskiego. Z uwagi na bardzo szerokie i istotne kompetencje PMSP wobec organów spoza struktury organizacyjnej MSP taki sposób regulacji należy ocenić negatywnie. Prawo powinno być jednoznaczne, przejrzyste i nie budzić wątpliwości generalnych, co do tego, czy akt praw wewnętrznego może stanowić podstawę działań PMSP wobec podmiotów działający poza strukturą organizacyjną ministerstwa, czyli członków organów spółek.

Analiza regulacji prawnych wykazała także, że aparat urzędniczy MSP i organy polityczne, czyli minister i wiceministrowie, są wzajemnie od siebie zależne, ponieważ PMSP podlegają kierownictwu politycznemu ministerstwa, a minister lub wiceministrowie zależą od pracowników MSP, ponieważ są przez nich merytorycznie i organizacyjnie obsługiwani. W tym kontekście istotne jest, co wykazały badania ankietowe, że wpływ kierownictwa departamentów MSP oraz kierownictwa politycznego MSP na PMSP jest silniejszy niż wpływ członków rad nadzorczych i zarządów spółek. Może to powodować, że działania PMSP dotyczące spółek nie są w pierwszym rzędzie dostosowane do ich realnych potrzeb, komunikowanych przez członków ich organów, lecz są wynikiem wpływu podmiotów działających w ramach MSP, które mogą być determinowane politycznie oraz przez relacje i interesy w samym ministerstwie.

Generalnie efektywność nadzoru urzędniczego zależy od funkcjonowania MSP. Nadzór ten powinien zapewniać, że spółki w odpowiednim momencie i we właściwy sposób reagują na konkretne sytuacje rynkowe. W praktyce jest to zdecydowanie utrudnione, ponieważ spółki w tym zakresie zależą od decyzji MSP, które, jak wykazały badania, są podejmowane zbyt wolno, niedostosowane czasowo i treściowo do potrzeb spółek w konkretnej sytuacji.

Badania wykazały także, że nadzór urzędniczy jest mechanizmem nadrzędnym wobec rad nadzorczych. PMSP oddziałują bowiem na rady na wielu płaszczyznach, w szczególności pracownicy MSP mogą mieć wpływ na skład rad nadzorczych

i sami być członkami rad, a także wydawać radom i ich członkom konkretne polecenia w zakresie nadzoru korporacyjnego. Nadrzędność nadzoru urzędniczego wobec rad nadzorczych może powodować, że członkowie rad nie czują się odpowiedzialni za swoje decyzje, ponieważ te są jedynie formalnie podejmowane przez rady, a faktycznie stanowią wynik wytycznych czy poleceń MSP. To może czynić rady ciałami fasadowymi, biernymi, działającymi pod dyktando pracowników MSP lub samego ministra. To dodatkowo wzmacnia i stabilizuje władzę urzędniczą, ponieważ rady nie zrobią nic, czego urzędnicy by nie zaakceptowali. Z takiego stanu rzeczy mogą sobie zdawać sprawę także członkowie zarządów spółek i zakładać, że „rada nie ukarze zarządu za skutki decyzji, którą zaakceptowała; urzędnik ministerstwa nie ukarze rady za skutki decyzji, które były z nim konsultowane” [6, s. 59]. Z punktu widzenia zależności rad nadzorczych od nadzoru urzędniczego istotna jest także kwestia członkostwa w radach PMSP. Takie osoby, będąc członkami rad, są jednocześnie stroną różnych relacji interpersonalnych w MSP, w tym pozostają w podległości służbowej wobec swoich przełożonych. Może to powodować, że przesłankami ich działań jako członków rad nadzorczych mogą być zależności związane z pracą w tym ministerstwie.

Ważnym problemem jest także dwoistość funkcji PMSP wobec spółek. Z jednej strony, pełnią oni funkcje nadzorcze, z drugiej – przygotowują spółki do prywatyzacji. Ta dwoistość może mieć wpływ na ich podejście do prywatyzacji, ponieważ PMSP mogą zdawać sobie sprawę, że sprywatyzowanie spółek będzie oznaczać, że nie będą oni dłużej pełnić swoich funkcji w zakresie nadzoru korporacyjnego nad nimi, w tym także nie będą mogli być dłużej członkami rad nadzorczych spółek. Andreff wskazuje, że presja urzędników państwowych jako członków rad nadzorczych na utrzymanie *status quo* jest cechą charakterystyczną spółek państwowych w krajach transformacji ustrojowej. Objawia się ona nie tylko niechęcią do prywatyzacji, lecz także ogólnie do działań restrukturyzacyjnych [1, s. 415].

Generalnie można stwierdzić, że nadzór urzędniczy ma cechy nadzoru administracyjnego, ze wszystkim jego wadami, do których za Jarosz można zaliczyć:

- dążenie do przesuwania decyzji w górę,
- nie przejrzystość podziału odpowiedzialności,
- utrwalanie struktur,
- minimalizację działań restrukturyzacyjnych,
- deformację relacji kompetencyjnych [6, s. 59 i 67].

Te cechy powodują nieprzejrzystość funkcjonowania spółek i ograniczają ich autonomię na poziomie operacyjnym [7, s. 238; 2, s. 79–101]. Spółki, które z założenia powinny działać na zasadach rynkowych, są uzależnione od mechanizmu biurokratycznego. Wniosek ten potwierdza opinię Berniera, że istotą problematyki nadzoru korporacyjnego spółek z udziałem państwa jest relacja między autonomią spółek a kontrolą sprawowaną przez państwo [3, s. 414–416].

Mając powyższe na uwadze, należy rozstrzygnąć, co jest źródłem siły nadzoru urzędniczego. Jarosz uważa, że jest ona wynikiem braku spójnej i jednoznacznie sformułowanej strategii właścicielskiej, czyli jasno sformułowanych interesów Skarbu Państwa i skutecznych instrumentów ich egzekwowania [6, s. 66]. Zdaniem autora artykułu źródło tej siły ma charakter systemowy. Wynika ona z konstrukcji prawnej Skarbu Państwa, czyli abstrakcyjnej osoby prawnej, reprezentowanej przez Ministra Skarbu Państwa, który jest organizacyjnie i merytorycznie obsługiwany przez pracowników podległego mu ministerstwa. Z założenia pracownicy ci pełnią rolę stabilizującą, ponieważ ich stanowiska nie mają charakteru politycznego, nie zależą od wyników wyborów parlamentarnych. Mechanizmy nadzoru korporacyjnego powinna cechować jednak nie tylko stabilizacja, lecz także odpowiednia elastyczność, dynamika dająca szanse właściwie i szybko reagować na konkretne sytuacje, w których znajdują się spółki.

Na koniec należy wspomnieć, że w literaturze przedmiotu obecne są także poglądy, że wykorzystanie w nadzorze korporacyjnym rozwiązań stosowanych w administracji publicznej może mieć efekty pozytywne, przede wszystkim ograniczyć problem agencji. Postuluje się tutaj możliwość stosowania zarządzania przez cele, wprowadzenia stałej wysokości wynagrodzeń dla menedżerów, przy jednoczesnych pozapłacowych formach motywacji, zewnętrznych mechanizmów rekrutacji, przejrzystego podziału kompetencji, zasad awansów oraz konkurencji o stanowiska w korporacji [4, s. 391]. Prezentowane w artykule wyniki badań wskazują, że realizacja niektórych z tych postulatów może być utrudniona. Przykładowo, badania wykazały, że podział kompetencji w MSP z punktu widzenia regulacji prawnych jest przejrzysty, podczas gdy w praktyce wzajemne oddziaływanie podmiotów funkcjonujących w ramach tego ministerstwa powoduje, że znaczenia nabierają działania pozakompetencyjne. Autor artykułu przeprowadzał także badania odnoszące się do problematyki wynagrodzeń członków zarządów spółek Skarbu Państwa. Ich wyniki wskazują, że stała wysokość wynagrodzeń powoduje, że wynagrodzenie nie pełni funkcji motywującej, co więcej, pośrednio skłania menedżerów do szukania dodatkowych form zarobkowania zarówno w spółkach, jak i poza nimi [10, s. 324–326]. Stosowanie mechanizmów administracyjnych w nadzorze korporacyjnym nie powinno stanowić zatem generalnego postulatu, lecz powinno być w każdym przypadku szczegółowo analizowane.

Podsumowanie

Przeprowadzone przez autora badania wykazały, iż w spółkach Skarbu Państwa obok tradycyjnych mechanizmów nadzoru korporacyjnego funkcjonuje specyficzny mechanizm, jakim jest nadzór urzędniczy.

Przedstawione powyżej wnioski szczegółowe wskazują, jakie są cechy nadzoru urzędniczego, w jaki sposób sprawujący go pracownicy MSP oddziałują na spółki,

czym kierują się oni w swoich działaniach oraz jak problemy funkcjonowania MSP mogą wpływać na efektywność nadzoru urzędniczego.

Najważniejszą cechą nadzoru urzędniczego jest jego administracyjny charakter, który powoduje, że spółki, które z założenia powinny działać na zasadach rynkowych, są uzależnione od mechanizmu biurokratycznego. Pracownicy MSP sprawując nadzór stają się paraorganem spółki, czego nie przewiduje konstrukcja spółki kapitałowej.

Należy zaznaczyć, iż w problematyce nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem państwa fundamentalną kwestią, która nie stanowiła przedmiotu artykułu, jest, czy państwo jako akcjonariusz ma realizować cele biznesowe, jak w szczególności przynoszenie zysku czy zwiększenie wartości akcji, czy także cele istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w zakresie infrastruktury czy bezpieczeństwa energetycznego. Przy obydwu założeniach ważne mogą okazać się wnioski wyprowadzone w artykule. Jeżeli państwo ma realizować tylko cele biznesowe, to w nadzorze korporacyjnym należy unikać stosowania mechanizmów administracyjnych. Jeżeli natomiast państwo ma realizować także inne cele, to powstaje pytanie, czy w ogóle konstrukcja spółki kapitałowej jest tutaj właściwa. Zdaniem autora te problemy wyznaczają istotny kierunek dalszych badań nie tylko w zakresie nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem państwa, lecz także ogólnie zarządzania własnością państwową.

Bibliografia

- [1] Andreff W., *Privatization and Corporate Governance In Transition Countries: Quantitative Success and Qualitative Failure*, [in:] Clarke T., Dela Rama M. (eds.), *Corporate governance and globalization, Vol. 2 – Development and Regulation*, Sage Publications Ltd., London 2006.
- [2] Ayub M.A., Hegstad S.O., *Public Industrial Enterprises: Determinations of Performance*, “World Bank Research Observer” 1986, Vol. 2, No. 1.
- [3] Bernier L., *The future of public enterprises: perspective from the Canadian experience*, “Annals of Public and Cooperative Economics” 2011, Vol. 82, No. 4.
- [4] Frey B.S., Benz M., *Can private learn from public governance?* “The Economic Journal” 2005, Vol. 115.
- [5] Filatotchev I., Nakajima C., *Internal and External Corporate Governance: An Interface between an organization and its Environment*, “British Journal of Management” 2010, Vol. 21.
- [6] Jarosz M., *Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych*, [w:] Jarosz M. (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [7] Kirkpatrick C., *The UK Privatization Model: Is It Transferable To Developing Countries*, [in:] *Privatization in the UK*, Ramanadham V.V. (ed.), Routledge, London 1988.
- [8] Oplustil K., *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

- [9] Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz RPO-677078-V/BA z dnia 8 lutego 2012 r. skierowane do Ministra Skarbu Państwa Mikołaja Budzanowskiego, w sprawie problemu konstytucyjności regulacji prawnej dotyczącej wyboru kandydatów na członków Rad Nadzorczych – Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 roku, Warszawa 08.02.2012 r.
- [10] Postuła I., *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- [11] Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, załącznik do Zarządzenia nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarządzenie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html

NADZÓR URZĘDNICZY JAKO SZCZEGÓLNY INSTRUMENT NADZORU KORPORACYJNEGO (*CORPORATE GOVERNANCE*) SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

Streszczenie

Na spółki Skarbu Państwa, jak na wszystkie spółki kapitałowe, oddziałują zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne mechanizmy nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*). W spółkach Skarbu Państwa funkcjonuje także mechanizm nadzorczy w ogóle niewystępujący w spółkach prywatnych, czyli nadzór urzędniczy, mechanizm, w ramach którego nadzór jest sprawowany przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP). Przedmiotem artykułu jest oddziaływanie nadzoru urzędniczego na spółki, cechy charakterystyczne tego mechanizmu oraz problemy związane z jego funkcjonowaniem.

Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie: analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, a także wśród pracowników MSP nadzorujących spółki. Analiza regulacji prawnych służyła określeniu, jakie kompetencje w zakresie nadzoru korporacyjnego posiadają pracownicy MSP. Badania ankietowe miały z kolei wskazać, jak pracownicy MSP w praktyce oddziałują na spółki, jakie są przesłanki ich działania oraz jakie problemy występują w praktyce funkcjonowania MSP. W badaniach ankietowych udało się uzyskać wysoką stopę zwrotu kwestionariuszy, co pozwoliło przeprowadzić wiarygodne wnioski statystyczne.

Wyniki badań pozwalają wyprowadzić wniosek o charakterze generalnym, że nadzór urzędniczy ma cechy nadzoru administracyjnego, co powoduje nieprzejrzystość funkcjonowania spółek i ogranicza ich autonomię na poziomie operacyjnym. Spółki, które z założenia powinny działać na zasadach rynkowych, są uzależnione od mechanizmu biurokratycznego. W artykule przedstawiono także wnioski szczegółowe odnoszące się do konkretnych problemów funkcjonowania nadzoru urzędniczego.

**SŁOWA KLUCZOWE: NADZÓR KORPORACYJNY (*CORPORATE GOVERNANCE*),
SPÓŁKA SKARBU PAŃSTWA, MECHANIZMY NADZORU KORPORACYJNEGO**

THE MINISTRY OFFICIALS' SUPERVISION AS THE SPECIFIC CORPORATE GOVERNANCE INSTRUMENT IN STATE OWNED COMPANIES

Abstract

State Owned Companies (SOC), like all companies irrespective of their shareholder character, are influenced both by external and internal corporate governance instruments. SOCs are supervised also by the officials of the Ministry of Treasury, that constitute distinctive corporate governance instrument. Article concerns the problem of the ministry officials' activity as the corporate governance instrument.

The research 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 purpose of regulation analysis is to indicate the ministry officials' competence in the corporate governance domain. Results of the large sample analysis are to point how ministry officials operate as the corporate governance instrument, what the premises of their operation are and what kind of problems occurs in this sphere. The high rate of return achieved in the research enables to conduct reliable reasoning.

The general finding of the research is that ministry officials' supervision is administrative by nature. This feature entails that SOCs' operation is not transparent and autonomous. The companies, that should operate according to market principles, depend on the bureaucratic mechanism. Article presents also more detailed findings that concern specific problems of ministry officials' activity as corporate governance instrument.

**KEY WORDS: CORPORATE GOVERNANCE, STATE OWNED COMPANY (SOC),
CORPORATE GOVERNANCE INSTRUMENTS**

