

ROZDZIAŁ 18

PROBLEMATYKA SKUTECZNEGO NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO PRZEDSIĘBIORSTW SEKTORA PUBLICZNEGO W ŚWIELE TEORII PRAW WŁASNOŚCI

Kazimierz Barwacz^{1}*

Wprowadzenie.

Zarządzanie publiczne to dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sferę publiczną². Znaczenie tego rodzaju zarządzania będzie oczywiście rosło, wraz ze złożonością mechanizmów i struktur organizacyjnych koniecznych do podejmowania i rozwiązywania aktualnych problemów sfery publicznej. W ostatnich latach obserwujemy radykalną zmianę sposobu zarządzania publicznego wynikającą między innymi z takich procesów jak; kształtowanie się gospodarek opartych na wiedzy, rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych czy globalizacja. Ponadto zmiana struktury społecznej, szczególnie w wyniku szybkiego wzrostu poziomu wykształcenia, spowodowała wzrost aktywności obywateli wobec państwa, świadomych swoich interesów, umiających skutecznie zabiegać o ich realizację. Powyższe tendencje oraz szereg innych procesów zdaniem badaczy zajmujących się szeroko rozumianą sferą publiczną³ przyczyniły się do zmian, które miały miejsce w drugiej połowie XX wieku w organizacji i funkcjonowaniu państwa, gospodarki i społeczeństwa, czyli ogólnie w modelu ładu społecznego. Można powiedzieć, że zachodzące zmiany prowokują występowanie kolejnych tendencji tego typu również w poszczególnych obszarach sfery publicznej.

¹ * Dr inż., Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie.

² B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2005, nr 1 s. 21.

³ Sfera publiczna to forum (wraz z niezbędną infrastrukturą) dla publicznej dyskusji nad istotnymi dla społeczności kwestiami. Funkcjonowanie tej sfery wymaga aktywnego udziału obywateli, ale i takiego zaprojektowania instytucji państwowych, które uczyni je przejrzystymi dla opinii publicznej [przypis autora].

Do kluczowych zjawisk zaliczyć można decentralizację państwa i rozwój samorządności terytorialnej. Wydzielanie się domeny samorządowej i rządowej sprzyja koncentracji działań rządu na kwestiach strategicznych - nadrzędnych i długofalowych, co ilustruje stwierdzenie: „dobrze rządzić można tylko z daleka, ale dobrze administrować można tylko z bliska” [Izdebski, Kulesza, za J. Hausner 2008, s. 17]. Rozwój samorządności terytorialnej, polegający również na wyłanianiu się kolejnych poziomów samorządu, oznacza w konsekwencji odejście od hierarchicznego modelu państwa. Poszczególne poziomy samorządu nie są bowiem szczeblami hierarchicznej struktury, lecz autonomicznymi wspólnotami mającymi osobowość prawną, własne zadania i środki ich realizacji oraz samodzielnie formułującymi cele rozwoju⁴.

Rola sektora publicznego i kierunki jego reformowania

Jednym z obszarów sfery publicznej jest sektor publiczny, rozumiany jako zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych oraz nie posiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej (państwowym i samorządowym). Za sektor publiczny uważa się wszystkie te jednostki, które albo stanowią własność Skarbu Państwa, albo samorządową, albo państwowych osób prawnych.

Zakres i wielkość sektora publicznego zależą od roli państwa w gospodarce i spełnianych przez nie funkcji. Tworzenie przez państwo ładu instytucjonalno - prawnego ustanawiającego reguły funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa nie jest przedmiotem kontrowersji i jest akceptowane przez przedstawicieli zarówno nurtu liberalnego, jak i nurtu interwencjonistycznego w ekonomii. Dokonując przeglądu literatury dotyczącej roli państwa w gospodarce można zauważyć, że szczególne do jej przewartościowania „przyczyniły” się kryzysy gospodarcze, które miały miejsce w ostatnim stuleciu:

- Kryzys lat trzydziestych, który doprowadził do rozwinięcia się różnorodnych form interwencji państwa w gospodarkę;
- Załamanie się w latach osiemdziesiątych modelu państwa socjalno - biurokratycznego (interwencjonistycznego), co dotyczyło zarówno krajów rozwiniętych (z ich modelem państwa opiekuńczego), oraz krajów rozwijających się (odwołujących się do modelu państwa rozwojowego, którego misją jest modernizacja gospodarki), jak i krajów socjalistycznych (gdzie upaństwowienie gospodarki i społeczeństwa stało się naczelną zasadą ładu społecznego). W rezultacie na krótko spopularyzowało to neoliberalną ideę państwa minimum, szybko zakwestionowaną jednak przez doświadczenia krajów postsocjalistycznych, przechodzących głęboką transformację ustrojową, oraz azjatycki kryzys finansowy lat dziewięćdziesiątych;

⁴ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR Warszawa 2008, s. 16-17.

- Obecny kryzys gospodarki światowej, spowodowany ogólnoswiatowym spowolnieniem gospodarczym wywołanym kryzysem finansowym w USA, w efekcie którego nastąpiła mniejsza produkcja, mniejsza konsumpcja, mniejsze inwestycje, większe bezrobocie. Aktualny kryzys zwrócił uwagę między innymi na konieczność korekt w nadzorze korporacyjnym w kontekście ochrony interesu akcjonariuszy mniejszościowych, oraz na skuteczność nadzoru ze strony regulatora państwowego.

Analiza powyższych zdarzeń zmusza do zdefiniowania na nowo roli państwa w gospodarce i zlokalizowania jej w nieco innym modelu, w którym w funkcjonowaniu nowoczesnych społeczeństw o demokratycznym ustroju i gospodarce rynkowej, występuje wiele sprzeczności i strukturalnych problemów. Ich skuteczne rozwiązywanie jest możliwe wyłącznie na drodze współzarządzania, zachowując równocześnie zdolność do refleksji i inicjowania systemowych zmian.⁵

Wybrane aspekty skuteczności polityki ekonomicznej państwa w kontekście sprawowanego nadzoru właścicielskiego

U podstaw analizy skuteczności polityki ekonomicznej państwa leży idea, że jej usprawnienie wymaga uwzględnienia faktu, iż obok niesprawności rynku istnieją także niesprawności polityczne. Proces prowadzenia polityki ekonomicznej pozostaje pod permanentnym wpływem władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz ich agend, które mogą nie wprowadzać przyjętej polityki w zamierzony sposób. Rezultatem takiej sytuacji może być nieskorygowanie niesprawności rynku, ale przeciwnie, wprowadzenie dodatkowych obciążeń – kosztów. Analiza skuteczności polityki ekonomicznej doprowadziła do zajęcia następującego stanowiska; politykę ekonomiczną należy traktować jako ciągły, niedoskonały, niekompletny proces, cechujący się potężną, ale wolną dynamiką⁶. Taki punkt widzenia jest w dużym stopniu zbieżny ze sposobem analizowania instytucji ekonomicznych, zaproponowanym przez D. Northa, O. Williamsona i innych przedstawicieli szkoły instytucjonalnej. Istotne znaczenie w tym procesie ma pojęcie kosztów transakcyjnych, które na styku polityki i gospodarki są rozumiane jako przeszkody uniemożliwiające określenie, monitorowanie i egzekwowanie transakcji gospodarczych. Polityka kosztów transakcyjnych może zostać wykorzystana do analizy procesów

⁵ Współzarządzanie to instytucjonalna reakcja na niesprawności rynku i państwa oraz próba wyjścia poza schemat polegający na oscylacyjnym między koordynacją rynkową a koordynacją imperatywną [przypis autora na podstawie J. Hausner, 2008, s. 405].

⁶ Prekursorem takiego podejścia jest A. K. Dixit, urodzony w 1944 r. w Bombaju (Indie), naturalizowany w USA, profesor ekonomii na Uniwersytecie w New Jersey, zajmujący się głównie skutecznością polityki ekonomicznej oraz problemami agencji w sektorze publicznym. [K. Barwacz, Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego spółek kapitałowych sektora komunalnego, Praca doktorska Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2009, s. 37 - 40].

politycznych determinujących skuteczność polityki ekonomicznej, na zasadzie analogii do ekonomii kosztów transakcyjnych, w której bada się wpływ kosztów transakcyjnych na strukturę i wyniki działania organizacji. Analiza tych zjawisk doprowadziła A. Dixita do konkluzji dotyczącej znaczenia relacji agencji w polityce kosztów transakcyjnych. Na podstawie prowadzonych badań autor dochodzi do wniosku, że relacje typu agencji w sektorze publicznym są dużo bardziej skomplikowane, ponieważ występują tam częste przypadki wspólnej agencji, a mianowicie⁷:

- w hierarchii poziomej – rząd, jurysdykcja,
- w hierarchii pionowej – elektorat, polityk, urzędnik państwowy (poziom centralny, wojewódzki czy lokalny).
- liczne są również przypadki wspólnej agencji na styku politycy lub urzędnicy państwowi – tzw. prywatny biznes.

Funkcjonowanie sektora publicznego, mimo że stanowi znaczący obszar ekonomii – do niedawna rzadko było przedmiotem badań teorii ekonomii. Uznano bowiem, że alokacja zasobów w sektorze publicznym bazuje raczej na decyzjach politycznych, niż na niezależnych decyzjach właściwych podmiotom rynkowym. Mimo to podjęto próbę aby instytucje i przedsiębiorstwa sektora publicznego opisać za pomocą narzędzia analizy ekonomicznej, jakim jest model rynku konkurencyjnego. Takie podejście badawcze wychodzi naprzeciw zmianom, głównie za sprawą polityki i praktyki gospodarczej stwarzającym nowe warunki funkcjonowania wielu branż sektora publicznego - odznaczającym się silną tendencją do komercjalizacji i urynkowienia tej działalności.

Z uwagi na ograniczenia wynikające z ram niniejszego artykułu, dokonując tylko częściowej analizy problemów nadzoru korporacyjnego w kontekście nadzoru właścicielskiego sektora publicznego, szczególny nacisk położono na problem władzy ekonomicznej w przedsiębiorstwie. Powołując się na definicje klasyków nauk o zarządzaniu w zakresie teorii przedsiębiorstwa termin władzy ekonomicznej można rozumieć różnie w zależności od przyjętej koncepcji funkcjonowania przedsiębiorstwa.

⁷ A. Dixit, H. Jensen, *Common Agency with Rational Expectations: Theory and Application to a Monetary Union*, „Economic Journal, Royal Economic Society”, vol. 113(489), 2003, s. 539-549.

Tabela nr 1. Znaczenie władzy ekonomicznej w wybranych koncepcjach funkcjonowania przedsiębiorstwa

Koncepcja funkcjonowania przedsiębiorstwa	Wyjaśnienie znaczenia władzy ekonomicznej
Teoria kosztów transakcyjnych (R. Coase)	Władza ekonomiczna to mechanizm koordynujący działania gospodarcze w ramach firmy, co odróżnia ją od rynku. Może być rozumiana również jako prawo do udziału w nadwyżce generowanej przez organizację. Źródłem władzy dla danej osoby są wartościowe dla procesu produkcji zasoby, jakich osoba ta dostarcza. Władza to prawo kontroli zasobów ponad uprawnieniami wynikającymi z kontraktu rynkowego. Zasoby te to nie tylko fizyczne aktywa, to również umiejętności, strategie, kapitał ludzki.
Teoria praw własności (A. Alchian, H. Demsetz)	Władza ekonomiczna to rezydualne prawa kontroli nad kluczowymi zasobami. Służy jako bodziec do podejmowania specyficznych inwestycji i do ich ochrony. Dlatego też, własność powinna być w rękach osób dokonujących specyficznych inwestycji, posiadanie rezydualnych praw kontroli jest najlepszym bodźcem pobudzającym specyficzne inwestycje, a granice firmy wyznaczone są przez zakres własności rzeczowych aktywów.
Kosztów transakcji specyficznymi aktywami (O. E. Williamson)	Wychodząc z koncepcji kosztów transakcji specyficznymi aktywami, twórcy tej teorii proponują niekontraktowy mechanizm alokacji władzy, polegający na uprzywilejowanym dostępie w ramach organizacji do wartościowych zasobów. Nadwyżka osiągnięta na podstawie takiego dostępu jest w większości przypadków bardziej uzależniona od dokonania specyficznych inwestycji niż nadwyżka wynikająca z własności. Dostęp może być lepszym od własności mechanizmem motywacyjnym. Przedsiębiorstwo może być zdefiniowane w kategoriach unikatowych aktywów i ludzi mających dostęp do tych aktywów. W przypadku firm o dużym udziale kapitału ludzkiego, który jest kluczowy dla produkcji, znaczna część władzy nie znajduje się w rękach legalnych właścicieli.
Niekompletnych kontraktów (O. Hart)	Władza, jaką dysponują podmioty, zależy od zakresu praw, jakie posiadają. Istotne jest więc, jak rozlokowana jest władza w ramach firmy, gdyż od tego zależeć będą bodźce wpływające na działania podmiotów, a poprzez to na efektywność organizacji. Większa władza gwarantująca większy udział w nadwyżce może wpływać na działania i podejmowane decyzje.

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione powyżej wyjaśnienia dotyczące źródeł i sposobów alokacji władzy ekonomicznej w kontekście wybranych teorii przedsiębiorstwa ukazują złożoność analizy skuteczności państwa w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego spółek sektora publicznego. Już pobieżna analiza kwestii przedstawionych w tabeli nr 1, pokazuje ścisłe powiązanie władzy ekonomicznej z własnością, co nie budzi większych emocji w kontekście sektora prywatnego. Natomiast w sektorze publicznym problem ten ulega pewnemu zamazaniu z uwagi na relacje występujące właśnie między własnością a władzą ekonomiczną.

Przedsiębiorstwa sektora publicznego w ujęciu teorii praw własności

Teoria praw własności rozwinęła się w drugiej połowie lat 60. XX w., a za jej twórców uważa się Armena A. Alchiana i Herberta Demsetza. Opiera się ona na stwierdzeniu, że prawa własności odgrywają zasadniczą rolę w zachowaniach podmiotów gospodarujących⁸. Determinują one bowiem podejmowanie przez jednostki działań w sferze gospodarczej mającej na celu wzrost uzyskiwanej przez nich użyteczności. Prawa własności umożliwiają ich dysponentom dokonywanie porównań swojej pozycji i możliwości wobec innych⁹. Podstawowe założenia teorii praw własności to:

1. Racjonalność zachowań podmiotów gospodarczych.
2. Dążenie podmiotów gospodarczych do maksymalizacji użyteczności poprzez zaspokajanie własnego interesu.
3. Ograniczenia autonomii działań jednostki poprzez strukturę i historię organizacji oraz systemu, w jakim ona działa.
4. Niedostępność informacji doskonałej.
5. Występowanie kosztów transakcyjnych.
6. Istnienie dodatniej relacji między maksymalizacją użyteczności indywidualnej, a wzrostem użyteczności społecznej.

Własność przedsiębiorstwa oznacza dysponowanie dwoma rodzajami praw:

- prawem do kontroli przedsiębiorstwa,
- prawem do udziału w podziale zysków firmy.

Właścicielami są więc te osoby, które te prawa posiadają. W rzeczywistości wiele przedsiębiorstw charakteryzuje się znaczną liczbą właścicieli, dysponującymi niewielkimi w nich udziałami. Ich formalna kontrola nad przedsiębiorstwem ogranicza się praktycznie jedynie do prawa głosu:

- nad wyborem rady nadzorczej,
- przy podejmowaniu niewielkiej grupy fundamentalnych decyzji (np. o połączeniu z innym przedsiębiorstwem, rozwiązaniu przedsiębiorstwa).

Uwarunkowania te doprowadziły do rozdzielenia własności od kontroli i w konsekwencji do znacznej autonomii menedżerów. Wraz z rozwojem opisywanej teorii, modyfikacjom ulegała definicja praw własności, którą obecnie ująć można jako „ukształtowane przez prawo zwyczaje, a także moralność i uprawnienia ograniczające zakres dyspozycji jednostki, co do zawłaszczania i wykorzystywania zasobów w stosunku do innych podmiotów gospodarczych”.

Reasumując, prawa własności wynikają z form organizacyjno – prawnych

⁸ Pojęcie własność jest używane w znaczeniu ekonomicznym, jako kontrola nad zasobami, a nie w znaczeniu prawnym.

⁹ T. Gruszecki, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, PWN Warszawa 2002, s. 145-148

przedsiębiorstw (określanych jako wewnętrzne reguły gry i stanowiących przedmiot analizy teorii agencji), oraz obowiązującego na danym rynku systemu (zewnętrznych reguł gry), które są ze sobą powiązane. System ten tworzony jest przez państwo w oparciu o instrumenty prawne i ma na celu precyzyjne wydzielenie praw własności. Sprzyja to lepszemu wykorzystaniu zasobów i chroni przed niezdeterminowanymi przez rynek, negatywnymi efektami zewnętrznymi. Warunkiem efektywności praw własności jest ich wyłączność oraz zbywalność (odstępowność, transferowalność). Wyłączność zakłada ponoszenie wszelkich (pozytywnych oraz negatywnych) konsekwencji dysponowania prawami, a zbywalność – możliwość maksymalizacji użyteczności własnej poprzez nabywanie i sprzedaż tych praw.

Zapewnienie efektywności praw pociąga za sobą koszty związane z gromadzeniem, przetwarzaniem, analizowaniem i przechowywaniem koniecznych informacji. Jednocześnie im większa asymetria informacji pomiędzy jednostkami, które powiązane są poprzez prawa własności, tym koszty te są wyższe. Sposób określania praw własności jest czynnikiem determinującym zachowanie się przedsiębiorstw. Czynnikiem ten był dotąd pomijany przez tradycyjną teorię przedsiębiorstwa (podobnie, jak inne czynniki instytucjonalne), która zakładała, że prawo własności ma wszędzie taki sam charakter i treść, i nie ma wpływu na efektywność przedsiębiorstwa. Dopiero prace A. Alchiana i H. Demsetza udowadniają, że różne formy praw własności charakteryzują się różną efektywnością przy ich zastosowaniu w przedsiębiorstwie. Okazuje się też, że istnieje związek między różnymi typami zasobów w firmie, typami kontraktów, a najbardziej efektywnym kształtem praw własności (np. pewne zasoby trzeba mieć na własność, inne wystarczy wydzierżawić).

Zasadnicze kryterium teorii praw własnościowych, głoszące, że forma własności ma wpływ na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa, ponieważ determinuje właściwy jej system bodźców, prowadzi w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych do następujących wniosków¹⁰:

1. Brak możliwości sprzedaży przez publicznego właściciela swego udziału we własności publicznej. Własność publiczna ma w pewnym sensie charakter przymusowy przynajmniej tak długo, jak długo pozostaje się obywatelem danego społeczeństwa.
2. W przedsiębiorstwach publicznych trudno mówić o istnieniu pretendentów do nadwyżki w jakimkolwiek racjonalnym znaczeniu. Pozytywne efekty zmian wartości majątku publicznego wywołane przez takie lub inne decyzje rozkładają się w całym społeczeństwie.
3. Brak możliwości kapitalizacji w cenach akcji, przyszłych korzyści

¹⁰ J. Tittenbrun, *Przedsiębiorstwo publiczne w ujęciu teorii praw własnościowych*, 2004. www.attac.org.pl

wynikających z efektów działań grupy akcjonariuszy na skutek lepszego wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa, np. działań innowacyjnych.

4. W warunkach własności publicznej związek pomiędzy sytuacją materialną poszczególnych współwłaścicieli a ich działaniami są słabsze, niż w warunkach własności prywatnej, a co z tym idzie, motywacja indywidualnego właściciela publicznego do nadzorowania zachowań pełnomocnika jest zdecydowanie słabsza niż w przypadku właścicieli prywatnych. Dlatego też pełnomocnicy przedsiębiorstw publicznych mają większe możliwości oportunistycznego zachowania niż ich odpowiednicy w firmach prywatnych. Stąd też charakterystyczną cechą sektora publicznego jest marnotrawstwo przejawiające się w formie różnorodnych zaniedbań czy różnych przywilejów. Ponadto proefektywną motywację menedżerów sektora publicznego ogranicza fakt trudności powiązania ich wynagrodzenia z wynikami finansowymi, z uwagi na braku istnienia takiego wskaźnika jak np. kurs akcji.
5. W przeciwieństwie do własności prywatnej, własność publiczna nie gwarantuje, że zarządzanie czy podejmowanie decyzji należy do osób mających najlepsze kwalifikacje. W warunkach własności prywatnej, osoby mniej kompetentne mogą zostać stosunkowo łatwo usunięte na skutek m. in. tego, że ich niekompetencje są ujawnione przez niższą cenę praw własności. Natomiast prawa własności przedsiębiorstwa publicznego nie podlegają sprzedaży, a więc przejęcie takiego przedsiębiorstwa jest niemożliwe.
6. Trudności związane z dokładnym określeniem beneficjentów korzyści wynikających z funkcjonowania przedsiębiorstw sektora publicznego, które w rzeczywistości nie są przejmowane przez społeczeństwo, ale przez rząd. Stwierdzenie to wynika z faktu zbyt ogólnej interpretacji teorii praw własności dotyczącej własności publicznej. Uznano bowiem, że podmiotem własności wg tej teorii jest ogół społeczeństwa [Własność publiczna należy do wszystkich członków społeczeństwa cyt. za Alchian]. Właścicielem zatem jest państwo, wówczas powierniczy zarząd własnością musi zostać powierzony konkretnemu podmiotowi, jakim jest rząd, który będzie odpowiadał przed określonymi grupami osób, w stosunku do których występuje jako agent, a więc winien realizować ich interesy. W konsekwencji osoby sprawujące kontrole nad rządem są rzeczywistymi właścicielami przedsiębiorstw publicznych, a rząd lub jakaś jego część występuje jako ich pełnomocnik. Taki tok rozumowania prowadzi do przesunięcia podmiotu własności, za właściciela przedsiębiorstw państwowych należy uważać już nie społeczeństwo jako całość, lecz pewną węższą grupę osób.

Zaprezentowane powyżej kwestie nie są przypadkowe, ukazują bowiem z jednej strony zbyt ogólną definicję własności przyjmowaną przez omawianą teorię, z drugiej natomiast wyrażają naturę rzeczywistości. Inaczej mówiąc, spółka

publiczna w realnej rzeczywistości ekonomicznej funkcjonuje z naruszeniem praw własności.

Udział Skarbu Państwa czy Gminy w strukturze własności powoduje, że przedsiębiorstwa postrzegane są bardziej jako wspólne przedsięwzięcia, niż jako instrument do osiągania zysków. Dominująca (w wyniku komercjalizacji) rola państwa, oraz powolny proces prywatyzacji, stwarzają możliwość wpływu polityki na procesy gospodarcze. Ponieważ alokacja władzy ekonomicznej ma swoje źródło w prawach własności, istotnym jest jak w wyniku procesów przekształceń własnościowych rozlokowane zostały prawa własności, a z nimi rezydualne prawa kontroli. Zdaniem wielu autorów¹¹ należy odróżnić formalne prawa kontroli i formalnych właścicieli od tego, kto rzeczywiście wpływa na to, jak zasoby jako przedmiot własności są wykorzystywane, czyli kto posiada rzeczywistą władzę ekonomiczną w danych warunkach. Z punktu widzenia ekonomicznej efektywności istotne jest to, jaka jest optymalna alokacja praw własności i władzy ekonomicznej jakie powinny być podjęte działania ograniczające koszty agencji. Powyższe zagadnienie znalazło potwierdzenie w badaniach prowadzonych przez autora nad efektywnością mechanizmów nadzorczych w spółkach kapitałowych sektora komunalnego. Jako przedmiot badań przyjęto m.in. ocenę efektywności struktury własności tych przedsiębiorstw oraz zaprezentowano możliwe preferencje dotyczące potencjalnych inwestorów. Dane zebrano za pomocą odpowiednio skonstruowanego kwestionariusza, który skierowano do 27 przedsiębiorstw komunalnych. Zawarte w kwestionariuszu pytania kierowane były do zarządów i rad nadzorczych badanych spółek¹².

Spółki kapitałowe sektora komunalnego posiadają w większości przypadków niewielką ilość właścicieli, a w przeważającej liczbie jednego. Dlatego też instytucja nadzorcza jaką jest zgromadzenie wspólników stosując mechanizm dotyczący stopnia koncentracji własności, w relacjach agencji; właściciel - zarządzający, powoduje rozbieżność interesów pomiędzy tymi stronami. Istotność tej instytucji spowodowana jest faktem, iż rozsądza ona o rozdziale praw rezydualnych. Ponadto należy również wspomnieć o specyfice mechanizmu dotyczącego stopnia koncentracji, wynikającej z współlistnienia na zasadzie wspólnej agencji innych instytucji, a mianowicie:

- Wyborców JST,
- Rady JST.

Istniejący więc problem wspólnej agencji, oznacza konieczność interakcji, a nawet współdziałania z grupami interesu, które mogą mieć odmienne cele czy preferencje.

¹¹ A. Wojtyna, *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005, s. 59.

¹² K. Barwacz, *Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego spółek kapitałowych sektora komunalnego*. Praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2009, s. 210 – 250.

Powszechnie uważa się że koncentracja własności stanowi mechanizm o wysokiej efektywności, to niemniej jednak w przypadku sektora publicznego z uwagi na wyżej przedstawione kwestie ma charakter destymulacyjny. W przeważającej większości badanych spółek struktura własności była mocno skoncentrowana, prawie 93 % kapitału należało do JST, a respondenci wskazywali na negatywne zjawiska w postaci oddziaływania cyklu wyborczego objawiającego się brakiem racjonalności decyzji w krótkim i długim okresie czasu. Na pytanie dotyczące wpływu cyklu wyborczego na rotację członków rady nadzorczej, 70 % respondentów uznało jako bardzo duży (maksymalna ocena).

Na kolejne postawione w arkuszu diagnostycznym pytanie o bariery utrudniające uczestnictwo spółki na rynkach kapitałowych wszyscy prezesi zarządów i przewodniczący rad nadzorczych badanych spółek komunalnych wskazali na co najmniej kilka barier, uniemożliwiających uczestnictwo na rynkach kapitałowych. We wszystkich kategoriach spółek zasadniczą barierą był jednak brak woli ze strony właściciela czyli JST. Zarówno w ocenie przewodniczących rad nadzorczych jak i prezesów spółek znaczenie zewnętrznych instytucji i mechanizmów nadzorczych dla funkcjonowania podmiotów komunalnych było niewielkie.

W kontekście preferencji dotyczących potencjalnych inwestorów badanych spółek komunalnych odpowiedzi były bardziej zróżnicowane:

- 70% prezesów zarządów badanych spółek dopuszcza możliwość udziału w strukturze własnościowej innych podmiotów niż JST, np.: inwestor krajowy, lub inwestor zagraniczny – ale tylko i wyłącznie w charakterze inwestora mniejszościowego,
- 95% przewodniczących rad nadzorczych badanych spółek nie widzi potrzeby partycypacji innych podmiotów w strukturze własności.

Zaprezentowany fragment badań ukazuje niepokojące zjawisko braku zainteresowania władz samorządowych uczestnictwem podmiotów gospodarczych, których są właścicielami w gospodarce rynkowej.

Generalnie, przeprowadzone badania wskazują na konieczność rekonstrukcji istniejącego modelu nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych z większościowym udziałem JST. Badania potwierdziły, że tylko niespełna 30 % badanych spółek spełnia przyjęte kryteria, aczkolwiek znaczenie niektórych mechanizmów nadzorczych jest traktowane marginalnie. Stosunkowo słabo oceniono rolę rady nadzorczej i sposób jej pracy. Ponadto udzielane odpowiedzi przez przewodniczących rad nadzorczych na pytania dotyczące istotnych zagadnień związanych z istotą gospodarki komunalnej czy nadzoru korporacyjnego, odbiegały znacząco od przyjętych kryteriów. W tej sytuacji najbardziej funkcjonalnym rozwiązaniem byłoby zrekonstruowanie istniejących mechanizmów i instytucji nadzoru właścicielskiego wprowadzając system monistyczny (jednoszczeblowy)

wsparty przez audyt wewnętrzny, jak również przez nowoczesne metody zarządzania takie, jak kontrakty menedżerskie, controlling, czy strategiczną kartę wyników¹³.

Powyższe zachowanie tej części sektora publicznego wynika między innymi: z irracjonalnych pobudek dysponowania zasobami, które wykorzystywane są nieefektywnie, oraz błędnego utożsamiania władzy ekonomicznej z władzą polityczną.

Zakończenie

Zaprezentowana powyżej, pobieżna analiza skuteczności państwa w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego spółek sektora publicznego na przykładzie teorii praw własności nie wyczerpuje listy problemów. Pełne ich omówienie w tym artykule byłoby trudne, wręcz niemożliwe. Stąd też cel opracowania jest dużo skromniejszy i dotyczy wyjaśnienia niektórych wymienionych kwestii. Eksponując rolę własności prywatnej w gospodarce, teoria praw własności zwraca równocześnie uwagę na konsekwencje takich sytuacji i takich form własności przedsiębiorstw, w których prawa własności ulegają osłabieniu, np. spółki kapitałowe sektora publicznego¹⁴. Odpowiednie Ministerstwo reprezentujące Państwo w spółkach sektora publicznego [przez analogię Jednostka Samorządu Terytorialnego w spółkach komunalnych - przypis autora] jest specyficznym właścicielem, gdzie jego rola różni się diametralnie od roli właściciela prywatnego, a mianowicie:¹⁵

1. Państwo jest organizacją polityczną, osoby zajmujące wyższe stanowiska w sektorze państwowym a wykonujące ostateczne prawa własności podlegają systemowi bodźców zdecydowanie odmiennych, niż to ma miejsce w przypadku sektora prywatnego.
2. Państwo dysponuje monopolem na kreację pieniądza, toteż subwencjonowanie sektora publicznego może być prowadzone w sposób zmierzający do wzrostu inflacji.
3. Państwo ma monopol ustawodawczy, dlatego może naginać prawo w sposób chroniący sektor publiczny.
4. Osoby wykonujące prawa decyzyjne w imieniu państwa, tj. politycy i urzędnicy nie powinni mieć prawa do uczestnictwa w zyskach tego sektora.
5. Przedsiębiorstwa sektora publicznego nie mogą podlegać mechanizmom nadzoru właścicielskiego adekwatnych dla sektora prywatnego opartych na

¹³ L. Koziół, K. Barwacz, Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw sektora publicznego – w świetle badań empirycznych, Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego „Nadzór korporacyjny a przedsiębiorstwo”. Sopot 2009, s. 222.

¹⁴ J. Jeżak, *Teoria praw własności oraz jej implikacje dla praktyki gospodarczej*, Przegląd Corporate Governance nr 1/2009 s. 73.

¹⁵ L. Balcerowicz, *Socjalizm, Kapitalizm, Transformacja*, Wydawnictwo naukowe PWN Warszawa 1997, s. 119 - 121.

tytule własności prywatnej. Tytuły takie, jeśli istnieją, muszą pozostawać w ręku państwa, jeżeli przedsiębiorstwo nadal ma być własnością państwa. Próżnia spowodowana brakiem tych mechanizmów jest wypełniana biurokratycznymi regulacjami, tym bardziej że państwowa administracja nadzorcza ma charakter bardzo rozbudowany.

Reasumując, polityczny charakter państwa w połączeniu z jego specjalnymi uprawnieniami czyni zeń złego właściciela przedsiębiorstw. Dlatego też, przedsiębiorstwa będące własnością państwa są na ogół nieefektywne, wykazując słabą orientację na zysk. Ponadto, obok odpowiedniej organizacji instytucji państwowych sfera publiczna potrzebuje również specyficznie ukształtowanego społeczeństwa. Przykładem tego są przeprowadzone przez autora badania na spółkach kapitałowych sektora komunalnego, będącego częścią składową sektora publicznego.

Literatura:

1. Balcerowicz L., *Socjalizm, Kapitalizm, Transformacja*, Wydawnictwo naukowe PWN Warszawa 1997.
2. Barwacz K., *Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego spółek kapitałowych sektora komunalnego*. Praca doktorska Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2009.
3. Dixit A., Jensen H., Common Agency with Rational Expectations: Theory and Application to a Monetary Union, „Economic Journal, Royal Economic Society” 2003.
4. Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, PWN Warszawa 2002.
5. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR Warszawa 2008
6. Jeżak J., Teoria praw własności oraz jej implikacje dla praktyki gospodarczej, *Przegląd Corporate Governance* nr 1/2009.
7. Kozioł L., Barwacz K., *Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw sektora publicznego – w świetle badań empirycznych*. Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego „Nadzór korporacyjny a przedsiębiorstwo”. Sopot 2009.
8. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2005.
9. Tittenbrun J., *Przedsiębiorstwo publiczne w ujęciu teorii praw własnościowych*, 2004. www.attac.org.pl
10. Wojtyna A., *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

Streszczenie

W artykule zaprezentowano wybrane aspekty skuteczności polityki ekonomicznej państwa w kontekście sprawowanego nadzoru właścicielskiego oraz przedstawiono specyfikę nadzoru korporacyjnego przedsiębiorstw sektora publicznego na tle teorii praw własności.

Ponadto przedstawiono fragment wyników badań empirycznych dotyczących efektywności wybranych mechanizmów nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw komunalnych w kontekście ich uczestnictwa w gospodarce rynkowej.

W końcowej części artykułu omówiono kierunki doskonalenia nadzoru korporacyjnego tych przedsiębiorstw.

The problems of the efficient owner's supervision of firms of the public sector in the light of the Theory of Property Rights

Summary

The article presents chosen aspects of the effectiveness of economical policy of the country in the context of performed owner's supervision and introduces the specificity of the corporate governance of firms of the public sector in the background of The Theory of Property Rights.

Besides it presents results of empirical research concerning the effectivities of chosen mechanisms of the owner's supervision of municipal firms in the context of their participation in the market economy.

In the final part of the article directions of the improvement of the corporate supervision of these firms are discussed.