

Maciej Srebro

# Cele głównych interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa

**Cel przedsiębiorstwa to jeden z głównych obszarów refleksji prowadzonych przez teoretyków zarządzania. Pytanie o cel przedsiębiorstwa jest kluczowym problemem badawczym na gruncie teorii przedsiębiorstwa<sup>1)</sup>. Jeden z najbardziej współcześnie popularnych teoretyków zarządzania P. Drucker wręcz konstatuje, że niemożliwe jest określenie natury przedsiębiorstwa (biznesu) bez zdefiniowania jego celu.**

Akurat dla niego celem każdego przedsiębiorstwa jest klient, ponieważ: *to on zapewnia mu egzystencję. To on stwarza zatrudnienie.(...) I trzeba klientowi dostarczyć to, co społeczeństwo powierzyło przedsiębiorstwu z zasobów wytwarzających bogactwo<sup>4)</sup>*. Nie chodzi w tym momencie o ocenę trafności takiego ujęcia. Ale pozostając przy tej definicji celu firmy należy zauważyć, że w myśleniu strategicznym o przedsiębiorstwie przyjęto pewne kategorie opisu celu, które w powszechnym ujęciu sprowadzają się do określenia jego misji, wizji i strategii.

Misja, wizja, strategia to pojęcia, które powszechnie występują w materiałach reklamowych i na stronach internetowych firm, stanowiąc w ich rozumieniu współczesną wizytówkę dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa, świadomego swojego celu i działającego w oparciu o powszechnie akceptowane zasady ładu korporacyjnego. Często jednak zapisy te są „martwe”, gdyż mają niewiele wspólnego z codzienną praktyką zarządzania, co więcej, bardzo

często stoją z nią w sprzeczności. Istnieje też problem definicyjny. Misja, w klasycznym rozumieniu odnosząca się do sfery wartości, które stanowią o sensie istnienia firmy, mylona jest z wizją, która razem ze strategią dotyczy planu działania spółki i jego aktywności zewnętrznej. Można w skrócie stwierdzić, że misja formułuje cel organizacji w ujęciu intrategicznym, czyli wewnętrznym, opisującym kulturę firmy, a wizja i strategia w ujęciu strategicznym, czyli zewnętrznym, określającym plan działania przedsiębiorstwa na rynku.

Bez względu na problemy w rozumieniu i stosowaniu pojęć misji, wizji i strategii, są one używane do opisu celu przedsiębiorstwa. Problem jednak pojawia się w momencie, kiedy jeden z interesariuszy przedsiębiorstwa, czy jak chce Drucker klient, jest nie tylko tymże klientem i głównym odbiorcą jego towarów i usług, ale także jego właścicielem; co więcej, dodatkowo decyduje o prawnych ramach jego funkcjonowania, i jeszcze czasami jest gwarantem jego dominującej pozycji rynkowej. Tak jest bardzo często w przypadku spółki z udziałem Skarbu Państwa.

## Główni interesariusze

Pojęcie interesariusza zostało pierwszy raz użyte przez Stanford Research Institute (ośrodek wynalazczo-naukowy przy Uniwersytecie Stanford USA) w 1963 r., ale do teorii zarządzania zostało wprowadzone przez R.E. Freemana, twórcę teorii interesariusza (*stakeholder theory*)<sup>5)</sup>. Inte-

resariuszami są właściciele – udziałowcy lub akcjonariusze, zarządzający, pracownicy, klienci; interesariuszami mogą być również organizacje pracodawców lub pracobiorców, regulatorzy rynkowi czy przedstawiciele władzy państwowej lub społeczności lokalnej, a więc wszyscy ci, którzy w jakikolwiek sposób mogą wpływać na przedsiębiorstwo lub pozostają pod wpływem jego działalności.

Pojęcie interesariusza przydatne jest w zarządzaniu strategicznym, gdzie chcąc wyznaczyć strategię działania firmy sporządza się mapę interesów lub analizuje się scenariusze zachowań interesariuszy, które mogą być użyte w budowaniu całościowego modelu działania spółki. Warto zwrócić uwagę na różnicę między interesariuszem (*stakeholder*), a właścicielem (*shareholder*). To poszerzone ujęcie zakresu oddziaływania na i przez spółkę związane z pojęciem interesariusza, szczególnie istotne jest w opisie specyfiki spółki z udziałem Skarbu Państwa, gdzie Skarb Państwa pełni różne role niekoniecznie związane z pozycją właściciela.

Skarb Państwa jako interesariusz jest więc często w spółce z własnym większościowym udziałem zarówno kluczowym klientem, nadzorcą regulacyjnym lub wręcz gwarantem jej funkcjonowania poprzez kreowanie monopolistycznej pozycji rynkowej lub ekskluzywnej sytuacji finansowej poprzez np. poręczenia kredytowe. W związku z tym o Skarbie Państwa jako większościowym udziałowcu spółki z własnym udziałem możemy powiedzieć, że jest on jednym z jej głównych interesariuszy. Minister Skarbu Państwa reprezentuje Skarb Państwa, delegując swoich przedstawicieli do rad nadzorczych spółek; są oni w związku z tym *de facto* reprezentantami jego interesów.

Rady nadzorcze (na ogół) lub czasami walne zgromadzenia (czyli jednoosobowo Minister Skarbu Państwa) wybierają zarządy spółek. Zarządy należałoby zaklasyfikować jako odrębną kategorię intere-

sariuszy. Dlaczego? – należałoby zapytać – przecież z punktu widzenia legitymacji powołania są one tylko poziom niżej od rad nadzorczych i można byłoby je spokojnie uznać za element Skarbu Państwa. Otóż nie jest to taka prosta sprawa. Abstrahując od regulacji kodeksu spółek (częściowo dotyczącej również członków rad nadzorczych), wyznaczających inną rolę i pozycję właściciela (udziałowca lub akcjonariusza) i zarządu spółki<sup>7)</sup>, należy zwrócić uwagę na odrębny układ celów i interesów zarządu, inny niż układ celów i interesów Skarbu Państwa. Będę tę kwestię analizował dalej, warto jednak dla zobrazowania problemu porównać cele właściciela i zarządzającego np. w takich obszarach jak polityka personalna, płacowa czy dywidendowa w firmie – widać od razu, że w tych obszarach cele właściciela i zarządzającego mogą się znacząco różnić.

W każdym przedsiębiorstwie istotnym interesariuszem są pracownicy firmy. Nie inaczej jest w spółce z udziałem Skarbu Państwa. Jednak w kategorii pracownicy warto wyodrębnić specyficzną grupę interesariuszy, jaką są organizacje pracobiorców, czyli związki zawodowe. Mimo, że zgodnie z ustawą o związkach zawodowych mogą być one tworzone w każdej firmie (przy spełnieniu określonych warunków), bez względu na jej strukturę właścicielską<sup>8)</sup>, to jednak rola jaką pełnią w spółkach z udziałem Skarbu Państwa powoduje, że stają się jednym z jej głównych interesariuszy. Ich pozycja jest dodatkowo wzmocniona zbiorowymi układami pracy i różnego rodzaju porozumieniami socjalnymi i płacowymi, tworzącymi ze związków zawodowych partnerów nie tylko zarządu, ale również właściciela, czyli bezpośrednio Skarbu Państwa.

W zasadzie ten trójkąt głównych interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa (główny akcjonariusz – udziałowiec, zarząd, związek zawodowy), wypełnia prawie całą mapę wewnętrznego układu celów i interesów spółki. Warto

jednak do tego opisu dodać jeszcze jedną stronę, która w pewnych okolicznościach staje się głównym interesariuszem spółki. Jest to mniejszościowy udziałowiec. Szczególnie istotny jest jego wpływ jako inwestora finansowego, legitymizującego ład korporacyjny w firmie i wpływającego na jej rynkową wiarygodność. Jego rola rośnie wraz z pojawianiem się planów prywatyzacyjnych, oraz przy okazji podejmowania decyzji inwestycyjnych lub rozliczeniowych (zamknięcie roku, dywidenda), gdyż wtedy właśnie jego głos może istotnie wpływać na proces budowania wartości firmy. Poglądową mapę głównych interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa przedstawia rysunek 1.

### Konflikt celów i interesów

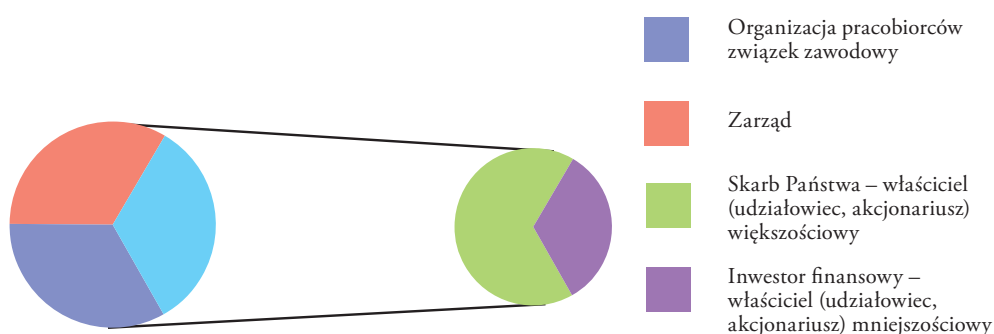
Konflikt celów i interesów między głównymi interesariuszami wpisany jest w funkcjonowanie każdego przedsiębiorstwa. Ta dość ogólna i stanowcza teza broni się nie tylko poprzez obserwację praktyki zarządzania, ale ma swoje uzasadnienie w szeregu teorii zarządzania, wśród których kluczową jest teoria agencji. Rozwinęła się ona na bazie obserwacji zachowań menedżerów w firmach, analizy ryzyka podejmowanych przez nich decyzji i kosztów transakcyjnych z tym związanych oraz ich roli jako swoistych „agentów” właściciela – akcjonariusza<sup>6)</sup>.

Obserwacja rozchodzenia się interesów zarządzającego i akcjonariusza była szczególnie istotna w dobie postępującego roz-

proszania akcjonariatu, kiedy kontrola ze strony właściciela stawała się coraz słabsza, a praktycznie zanikała w momencie występowania coraz częstszych przypadków wykupu menedżerskiego (*management buyout* – MBO). Nie dość, że menedżerowie stawali się większościami akcjonariuszami spółek, to dodatkowo lewarowali się długiem obciążającym majątek tychże spółek. Chociaż dzisiaj teoria agencji służy głównie jako baza teoretyczna rozważań dotyczących nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*)<sup>1)</sup>, to nie tylko ona określa podbudowę teoretyczną konfliktu celów i interesów między interesariuszami. Podobne wątki występują chociażby w rozbudowanej teorii grup interesu<sup>2)</sup>, czy w różnych odmianach teorii instytucjonalnych<sup>10)</sup>, wskazujących na wzajemne oddziaływanie wewnętrzne i zewnętrzne różnych instytucji mających wpływ na podejmowanie decyzji zarządczych.

Rozbieżności w celach i interesach można zaobserwować w codziennej praktyce zarządzania. Wyobraźmy sobie spółkę z udziałem Skarbu Państwa, która wymaga istotnej restrukturyzacji, szczególnie poprzez optymalizację zatrudnienia. Nietrudno wyobrazić sobie taką sytuację, gdyż z praktyki zarządzania wiadomo, iż jest to jeden z najistotniejszych problemów strategicznych tego typu spółek. Odpowiedzialny zarząd, który chce się wykazać umiejętnościami menedżerskimi i dodatnim wynikiem finansowym, przygotowuje program

Rysunek 1 Mapa interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa



Źródło: opracowanie własne.

zmniejszenia zatrudnienia stosując przy tym benchmark rynkowy udziału kosztów wynagrodzeń na rynku, w spółkach o podobnym profilu działalności. Mimo, że prezentuje ten program związkowi zawodowym tłumacząc konieczność jego przeprowadzenia możliwością upadłości spółki nie znajduje zrozumienia. Trudno się zresztą dziwić, gdyż z natury rzeczy związki zawodowe nie są zainteresowane redukcjami personelu w firmie, a już szczególnie mocno protestują przeciwko zwalnianiu pracowników należących do ich związku. Powstaje groźba strajku.

Większościowy właściciel (Skarb Państwa, Minister Skarbu Państwa, członkowie rady nadzorczej) staje przed dylematem: spokój społeczny czy niepokoje strajkowe w spółce? Niestety, najczęściej wybiera spokój, gdyż wie, że skutki pozytywnego rozwiązania restrukturyzacyjnego są odległe w czasie, a bieżące skutki polityczne dla niego samego i ugrupowania które reprezentuje, mogą być negatywne.

Inny przykład: decyzja o wypłacie dywidendy. Spółka z udziałem Skarbu Państwa wypracowała pozytywny wynik finansowy, który w postaci dywidendy może zostać podzielony i w odpowiedniej proporcji przypisany udziałowcom – akcjonariuszom. Z drugiej strony zarząd firmy wie, że dla rozwoju przedsiębiorstwa konieczne są inwestycje, wymagające kredytu inwestycyjnego zabezpieczonego pozytywnym przepływem finansowym, którego istotnym elementem powinien być wypracowany zysk. Udziałowiec – akcjonariusz większościowy czyli Skarb Państwa jest za wypłatą dywidendy; to oczywiste ze względu na potrzeby budżetu państwa. Za wypłatą dywidendy jest również finansowy udziałowiec – akcjonariusz mniejszościowy. Co więcej, traktuje on spółkę, w której jest udziałowcem – akcjonariuszem jak typowy fundusz dywidendowy; ponieważ nie jest większościowym inwestorem strategicznym, zależy mu bardziej na bieżących zyskach niż na strategicznym sukcesie

spółki w dłuższej perspektywie. Przeciwno wypłacie dywidendy są związki zawodowe, widząc w niej zagrożenie dla rozwoju spółki, paradoksalnie stając się w tej kwestii sojusznikiem zarządu.

Powyższe przykłady uświadamiają nam realność konfliktu celów i interesów głównych interesariuszy spółki z udziałem Skarbu Państwa, i ich wpływu na praktykę zarządzania. Właściwie każda istotna decyzja w spółce jest co najmniej potencjalnym obszarem rozbieżnych celów interesariuszy. Co więcej, zauważyć można pewną równowagę racji – trudno jednoznacznie stwierdzić czy cel i interes jest bardziej „słuszny”. Niewykluczone, że każdy z nich wymaga głębszej analizy, przy czym każda analiza musi zakończyć się konkluzją będącą podstawą do podjęcia decyzji; dodajmy, decyzji mającej racjonalne uzasadnienie. Uzgodnianie rozbieżnych interesów i celów musi mieć pewien wspólny mianownik, pewną wspólną przestrzeń dyskusji, poza którą proces ten będzie pozbawiony sensu.

Wydaje się, że konieczne jest w związku z tym przyjęcie pewnych aksjomatycznych założeń, które muszą być spełnione w przypadku każdej decyzji, tzn. żadna decyzja nie może ich naruszać, a prowadzenie uzgodnień powinno mieć na względzie konieczność ich spełnienia. Inaczej mówiąc, założenia te powinny stworzyć bazę do zaistnienia *modus vivendi* między głównymi interesariuszami w spółce z udziałem Skarbu Państwa.

### Poszukiwanie *modus vivendi*

Sformułowanie *modus vivendi* jest być może zbyt mocne jako określenie bazy do wypracowywania strategicznych decyzji w spółce. Jest to wszak pojęcie z języka dyplomacji wojennej i oznacza stan ułożenia stosunków pomiędzy stronami (na przykład państwami) na podstawie tymczasowego kompromisu, z pominięciem najbardziej rozbieżnych i zapalnych kwestii, zakładając ich późniejsze uregulowa-

nie<sup>8)</sup>. Adekwatność tego sformułowania wzmacnia jednak fakt, że są takie sytuacje i decyzje w praktyce zarządzania spółką, które nie mają jednoznacznie obiektywnego „słusznego” rozwiązania i muszą być wynikiem kompromisu. Ten kompromis jednak powinien być oparty na założeniach, które spróbuję niżej określić.

Podstawowym z nich powinno być istnienie spółki. Jednym słowem wypracowywanie wspólnego celu między interesariuszami lub kompromisu decyzyjnego w praktyce zarządzania, nie może naruszać podstawowej wartości i jednocześnie głównego założenia, jakim jest byt samej spółki. Oczywiście nie mówię tu o sytuacjach dotyczących przekształceń, fuzji czy nawet kontrolowanych upadłości, które są formą przetrwania bytu danego przedsiębiorstwa i nie naruszają jego istoty, czyli trwania takiej czy innej organizacji gospodarczej, powstałej dla zrealizowania określonego celu biznesowego. Wszyscy interesariusze danego bytu gospodarczego uznają zatem, że wartością samą w sobie jest jego istnienie, dlatego też decyzja będąca wynikiem uzgodnienia celów i interesów w poszczególnym obszarze decyzyjnym, nigdy nie powinna dopuszczać ani implikować jego likwidacji lub upadłości.

Odnosząc to do wcześniejszego przykładu z praktyki zarządzania: nie można rezygnować z przeprowadzenia programu restrukturyzacji spółki w zakresie optymalizacji zatrudnienia, jeśli brak jego przeprowadzenia (co jesteśmy w stanie określić z dużym stopniem prawdopodobieństwa), może doprowadzić do upadłości danego przedsiębiorstwa. Założeniem nie mniej ważnym, a kto wie czy nie ważniejszym, jest realizacja celu określonego przez państwo. Nie jest moją intencją prowadzenie w tym miejscu rozważań na temat przewagi tego założenia w konfrontacji z istnieniem spółki. Są to zresztą założenia pochodzące z odrębnych kategorii: czym innym jest sam byt danego podmiotu, czym innym proces czy

działanie zmierzające do realizacji określonego celu. Niewiele jest również sytuacji, kiedy może dojść do konfliktu tych dwóch odmiennie skategoryzowanych założeń. Oznacza to tylko, że jeśli dla realizacji celu określonego przez państwo należy zlikwidować dane przedsięwzięcie gospodarcze, to jest to czynność dopuszczalna, gdyż cel państwa jest istotniejszy ontologicznie od istnienia lub nie danego podmiotu gospodarczego.

Ważne jest w tym momencie podkreślenie istotności kategorii celu określonego przez państwo, którego elementem jest działalność konkretnego podmiotu gospodarczego. Ten cel powinien być określony, tzn. powinien zostać jasno wyrażony przez upoważnionego przedstawiciela państwa, jako większościowego właściciela w spółce z udziałem Skarbu Państwa (Minister Skarbu Państwa, rada nadzorcza) i wszyscy interesariusze powinni go być świadomi. W kolejnym przytoczonym uprzednio przykładzie można to jasno zilustrować. Jeśli celem Skarbu Państwa, wyrażonym przez większościowego właściciela, jest korzystanie z zysków wypracowywanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa w danej branży, to wypłata dywidendy jest absolutnie uzasadniona. Jeśli natomiast Skarb Państwa przyjął określoną politykę i program dla danej spółki lub grupy spółek i wypłata dywidendy mogłaby uniemożliwić jego realizację, to jej wypłata nie powinna mieć miejsca.

Oczywiście powyższe dwa założenia mogą mieć swoje uszczegóławiające implikacje, które odnosić się będą do konkretnych sytuacji występujących w praktyce zarządzania. Ważne jest jednak, aby proces uzgadniania kompromisu lub podejmowania decyzji bez jego osiągnięcia, odbywał się w oparciu i z wykorzystaniem racjonalnych argumentów. Racjonalne argumenty można nawet nazwać trzecim założeniem, stanowiącym bazę *modus vivendi* rozbieżnych celów interesariuszy w spółce z udziałem Skarbu Państwa.

Co to znaczy racjonalne argumenty? Ich warstwą merytoryczną powinna być wiedza z dziedziny ekonomii, zarządzania i prawa dotycząca wszystkich elementów funkcjonowania przedsiębiorstwa. To określenie na pierwszy rzut oka wydaje się zbyt ogólne i nieadekwatne do budowania argumentacji w takich obszarach, jak polityka gospodarcza, branżowa, strategiczne cele gospodarcze państwa w spółce, etc. Pozornie tak jest, ale jeśli wrócimy do przykładów można zauważyć, że wypracowanie racjonalnej argumentacji bazującej na wiedzy dotyczącej funkcjonowania przedsiębiorstwa nie jest niemożliwe.

Można z dużą dozą pewności stwierdzić na przykład, jakie skutki finansowe przyniesie brak podjęcia określonej decyzji, jakie będzie ona miała dalsze implikacje, i jakie jest prawdopodobieństwo wywołania innych niebezpośrednich następstw. Podobnie nie powinno sprawiać większych problemów przeprowadzenie racjonalnego procesu myślowego, porównującego następstwa i ich wpływ na sytuację w spółce dwóch alternatywnych scenariuszy działań. Wydaje się, że problem nie polega w związku z tym na niemożności wykorzystania wiedzy doty-

czącej funkcjonowania przedsiębiorstwa, ale raczej na braku wyraźnie zdefiniowanych celów jego głównych interesariuszy. Ponieważ te cele są nieokreślone, lub są zdefiniowane błędnie, proces budowania kompromisu lub podejmowania decyzji staje się nieracjonalny.

Wracamy zatem do początku naszych rozważań. Dobrze określony cel poszczególnego interesariusza w spółce z udziałem Skarbu Państwa, jest warunkiem niezbędnym do prowadzenia racjonalnego procesu uzgadniania *modus vivendi* między interesariuszami, i stanowi dobrą podstawę do wypracowania kompromisu lub podjęcia decyzji w bieżącym zarządzaniu spółką. Uzgadnianie celów interesariuszy to codzienna praktyka zarządzania w spółce z udziałem Skarbu Państwa. W wyniku obserwacji tej praktyki można stworzyć „bazę wiedzy” decyzji podejmowanych w tych spółkach w różnych obszarach ich działania. Analiza tych działań powinna dać odpowiedź na pytanie, dotyczące występowania cech szczególnych praktyki zarządzania w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Rozważania dotyczące tej kwestii to jednak temat na odrębny artykuł.

### Bibliografia:

1. Aluchna M., *Mechanizmy corporate governance w spółkach giełdowych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
2. Blair M., *Ownership and control*, Brooking Institution Press, Waszyngton 1995.
3. Cardona P., Rey C., *Zarządzanie poprzez misje*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2009.
4. Drucker P.F., *Praktyka zarządzania*, Czytelnik, Kraków 1998.
5. Freeman R.E., *Strategic Management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston 1984.
6. Jensen C., Meckling W., *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, „Journal of Financial Economics” Vol. 3, No. 4, 1976.
7. *Kodeks spółek handlowych*, ustawa z dnia 15.09.2000, Dz.U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037.
8. *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* Władysława Kopalińskiego, www.slownik-online.pl.
9. Ustawa o związkach zawodowych z dnia 23.05.1991, tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 854.
10. Westphal D., Zajac J., *Who shall govern? CEO/board power, demographic similarity and new director selection*, „Administrative Science Quarterly”, Vol. 40, No. 1, 1995.
11. Wojtysiak-Kotlarski M., *Teorie przedsiębiorstwa a koncepcje zarządzania i praktyka biznesu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

**Maciej Srebro**, prawnik, finansista, menedżer zarządzający spółkami w obszarze innowacji i nowych technologii, minister łączności w latach 1999-2000, prezes Telekomunikacji Kolejowej w latach 2006-2008.