

Rozdział I. Spółka Skarbu Państwa wobec postulatu efektywności

§ 1. Uwagi wstępne

W sporach dotyczących stopnia i zakresu zaangażowania państwa w gospodarkę poddaną regułom prywatnej własności dominuje podejście odwołujące się do założeń charakterystycznych dla polityki w skali makroekonomicznej. Współcześnie nie kwestionuje się, że w skali makro gospodarka wolnorynkowa jest oparta na własności prywatnej. Konstytucja RP wprost stanowi w art. 20, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej [...] stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. O ile jednak bezsporny jest fakt, że własność prywatna w skali makro stanowi podstawę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi m.in. podstawę prawną dla jednej z form owej własności, jaką jest spółka prawa handlowego (choć nie wyłączną), to przedmiotem fundamentalnych, a niekiedy emocjonalnych sporów jest dopuszczalność i zakres korzystania przez państwo z prawnych konstrukcji charakterystycznych dla własności prywatnej przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Przeciwnicy udziału państwa w grze wolnorynkowej przy wykorzystaniu form organizacyjno-prawnych umożliwiających prowadzenie działalności gospodarczej (w przypadku Skarbu Państwa w praktyce spółek kapitałowych) podnoszą, że zarządzanie majątkiem przez Skarb Państwa jest z założenia nieefektywne, a więc niecelowe. W konsekwencji prowadzi to do sformułowania postulatu faktycznego wyeliminowania, w interesie publicznym, Skarbu Państwa z prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli bowiem Skarb Państwa jest z założenia nieefektywny albo znacząco mniej efektywny w maksymalizacji wartości majątku, to racjonalnym rozwiązaniem jest powierzenie zarządzania majątkiem właścicielowi prywatnemu, czyli prywatyzacja majątku publicznego w interesie publicznym. Reguły logiki i zdrowego rozsądku uzasadniają – jak się wydaje – tezę, stosownie do której nieefektywność zarządzania majątkiem państwowym nie leży w interesie publicznym. W tym kontekście zrozumiąły

staje się cytowany przepis art. 20 Konstytucji RP stanowiący, że własność prywatna jest podstawą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej. Nie kwestionując trafności tezy, że własność prywatna jest bardziej efektywna niż państwowa – o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej pracy – uczciwość intelektualna i pragmatyzm uzasadniają i nakazują uwzględnić, że w ramach systemów odwołujących się w daleko idącym stopniu do założeń gospodarki wolnorynkowej, aktywny udział państwa w grze wolnorynkowej, przy wykorzystaniu jej najbardziej typowych narzędzi, do jakich zalicza się spółka kapitałowa, jest faktem. Powstaje zatem pytanie, czy jest możliwe rozwiązanie konfliktu między tezą o niższej efektywności spółek Skarbu Państwa a strategią polityczną formułowaną w ramach demokratycznych systemów prawnych odwołujących się do wartości wyrażonych w art. 20 Konstytucji RP, zakładającą brak możliwości całkowitej prywatyzacji niektórych spółek o charakterze strategicznym dla państwa w interesie publicznym, czyli w interesie jednostek (obywateli), dla dobra których działa państwo.

Warunkiem rozwiązania tak postawionego problemu jest sięgnięcie do dorobku nauk ekonomicznych, które formułują wniosek o niższej efektywności przedsięwzięć gospodarczych realizowanych przez państwo w porównaniu z przedsięwzięciami realizowanymi przez podmioty prywatne. Oprócz analizy podnoszonych argumentów dowodzących niższej efektywności spółek Skarbu Państwa, wywodzących się z teorii ekonomicznych dotyczących wszelkich przedsiębiorstw publicznych, w niniejszym rozdziale wyodrębniono przyczyny niższej efektywności spółek Skarbu Państwa o charakterze szczególnym, wynikających z regulacji prawnych dotyczących tychże spółek. W sposób szczegółowy poddano analizie uwarunkowania aksjologiczne związane z ingerencją państwa w gospodarkę.

§ 2. Ingerencja państwa w gospodarkę

I. Instrumenty ingerencji państwa w gospodarkę

Wybitni amerykańscy makroekonomiści (*P. Samuelson* i *W. Nordhaus*) twierdzili, że „we współczesnej gospodarce nie istnieje sfera pozbawiona obecności rządu”¹. Stosownie do danych Eurostatu udział wydatków sektora publicznego w PKB w rozwiniętych gospodarkach europejskich, w tym Polski,

¹ *P. Samuelson, W. Nordhaus, Ekonomia, Poznań 2012, s. 308.*

wynosi od około 35 do 55%². Sektor publiczny należy przy tym rozumieć, zgodnie z definicją opartą na kryterium własności i podległości, jako „zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych (ze Skarbem Państwa włącznie) oraz nieposiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej (państwowym i samorządowym)”³. Dane te implikują, że sektor publiczny, lub – upraszczając – państwo⁴, posiada znaczny wpływ na gospodarkę.

W świetle powyższych uwag pojawia się pytanie o instrumenty, jakimi państwo ingeruje w procesy gospodarcze. Trzy kluczowe narzędzia wykorzystywane przez państwa w celu wpływania na gospodarkę to: 1) redystrybucja dochodów polegająca na poborze podatków, 2) wydatki na zakup dóbr i usług oraz 3) regulacja prywatnej działalności gospodarczej⁵. Powyższe zestawienie instrumentów dotyczy ingerencji państwa w działalność gospodarczą sektora prywatnego. W celu określenia kompletnego katalogu instrumentów wpływu państwa na gospodarkę należałoby za *J. Stiglitzem* wyróżnić dodatkowo produkcję dóbr i usług przez samo państwo⁶. Wydaje się, że przytoczoną klasyfikację dla celów niniejszej pracy można wzbogacić, a zarazem uprościć, dokonując podziału instrumentów ingerencji państwa w gospodarkę na: instrumenty związane z właścicielską rolą państwa w procesach gospodarczych (funkcja właścicielska, czyli *dominium*) oraz instrumenty związane z rolą państwa jako regulatora tworzącego ramy prawne dla procesów gospodarczych (funkcja regulacyjna, a więc *imperium*)⁷.

² Materiał dostępny na stronie Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023> (dostęp: 12.10.2014 r.).

³ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002, Gdańsk 2002*, s. 5. Przyjęcie wskazanej definicji nie jest przy tym sprzeczne z brzmieniem art. 9 pkt 14 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), który zawiera enumeratywne wyliczenie pomiotów stanowiących sektor finansów publicznych, wyraźnie wykluczając z jego zakresu przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego realizujące zadania publiczne. Definicja ta stanowi bowiem instrument tworzony na potrzeby konkretnej ustawy, nie posiadając tym samym charakteru uniwersalnego.

⁴ Zamienne posługiwanie się terminem „sektor publiczny” i „państwo” aprobuje *J. Siwińska*, w: M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla Prawników i nie tylko*, Warszawa 2008, s. 101.

⁵ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, s. 308.

⁶ *J. Stiglitz*, *Economics of the Public Sector*, New York 2000, s. 27.

⁷ Podobnej dystynkcji instrumentów wpływu państwa na gospodarkę dokonuje *H. Jarrass*, *Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht*, Frankfurt am Main 1997, s. 213–216.

Instrumenty wynikające z funkcji właścicielskiej państwa dotyczą wykonywania przez państwo uprawnień właścicielskich wobec dóbr publicznych⁸, służących wykonywaniu funkcji publicznych, jak i wobec majątku gospodarczego, służącego prowadzeniu działalności gospodarczej⁹. W szczególności chodzi tutaj o prowadzenie przez państwo zakładów produkcyjnych i usługowych czy też posiadanie udziałów w spółkach kapitałowych.

Funkcja regulacyjna państwa dotyczy takich instrumentów ingerencji w gospodarkę, które kształtują reguły gry dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Państwo działa jako twórca ram prawnych gospodarki (kompetencja ustawodawcza) oraz stosuje je za pośrednictwem aparatu władzy publicznej (kompetencja wykonawcza) i wymiaru sprawiedliwości (kompetencja sądownicza). W szczególności należy wyróżnić instrumenty polegające na udzielaniu przez państwo zezwoleń i koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej (np. zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej, ubezpieczeniowej, maklerskiej, inwestycyjnej), jak i utrzymywanie instytucji stojących na straży sposobu wykonywania tejże działalności (np. Przewodniczącego KNF w odniesieniu do regulowanej działalności w sektorze rynku usług finansowych, ale także Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów itp.)¹⁰.

Powyższy podział, będący pokłosiem paradygmatu nauki ekonomii, wymaga konkretyzacji poprzez odniesienie do sfer działań administracji publicznej wyodrębnionych w nauce prawa. Za *H. Izdebskim* i *M. Kuleszą* należy przyjąć podział sfer działań administracji publicznej na: 1) administrację porządkowo-reglamentacyjną, 2) administrację świadczącą, 3) administrację wykonującą uprawnienia właścicielskie oraz 4) administrację zarządzającą rozwojem¹¹. Wobec tego, że instrumenty związane z wyróżnioną powyżej funkcją regulacyjną państwa dotyczą tworzenia oraz stosowania regulacji prawnych wpływających na gospodarkę, wydaje się, że sfera administracji porządkowo-reglamentacyjnej polegająca na stosowaniu prawa reglamentującego działalność gospodarczą przez organy administracji publicznej (w szcze-

⁸ Por. szerzej *S. Kasznica*, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 145; *W.L. Jaworski*, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 164–168; *M. Szubiakowski*, w: *M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 133–139.

⁹ *H. Izdebski, M. Kulesza*, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 115.

¹⁰ *Ibidem*, s. 105.

¹¹ *Ibidem*, s. 104.

gólności w formach władczych) mieści się w zakresie pojęciowym funkcji regulacyjnej państwa. W odniesieniu do funkcji właścicielskiej państwa i wynikających z niej instrumentów należy natomiast przyjąć, że pojęcie administracji wykonującej uprawnienia właścielskie wypełnia jej zakres znaczeniowy.

II. Aksjologiczne uwarunkowania ingerencji państwa w gospodarkę

C. Kosikowski twierdzi, że rola, jaką pełni państwo w procesach gospodarczych, stanowi świadectwo ideologii ekonomicznych i społecznych rządzących¹². Wobec faktu, że rządzący mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), trafniejsze wydaje się jednak stanowisko, że rola, jaką pełni państwo w procesach gospodarczych, stanowi świadectwo wdrażania przez rządzących ekonomicznych i aksjologicznych założeń ustroju państwa wyrażonych w Konstytucji RP.

Oprócz doktrynalnych podstaw wyznaczania roli państwa w gospodarce kluczowym czynnikiem jest historyczna spuścizna, która daje wyraz ciągłemu ścieraniu się koncepcji dotyczących stopnia zaangażowania państwa w procesy gospodarcze. Wyodrębnione powyżej instrumenty ingerencji państwa w gospodarkę wymagają zatem osadzenia w historycznym kontekście.

W cywilizacjach starożytnych skupionych wokół obszaru Mezopotamii własność państwa w zakresie środków produkcji, w tym młynów i zakładów produkcji metalu, była powszechna, podczas gdy własność prywatna dominowała w działalności kupieckiej¹³. W starożytnej Grecji właścicielem ziemi, lasów oraz kopalń było państwo. Za czasów Republiki Rzymskiej *publicani*, tj. osoby fizyczne oraz prywatne spółki, byli odpowiedzialni za całokształt procesów gospodarczych, zapewniając niemalże wyłącznie produkcję dóbr¹⁴. Państwo tak dalece wycofało się z bezpośredniej ingerencji w gospodarkę, że nawet pobór danin publicznych, zaopatrzenie wojska czy działania budowlane były zlecane prywatnym przedsiębiorcom¹⁵. Obraz ten uległ zmianom za Cesarstwa Rzymskiego, jako że znacząca część produkcji i dystrybucji dóbr została prze-

¹² C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15.

¹³ W.L. Megginson, J.M. Netter, *History and methods of privatization*, w: D. Parker, D. Saal (red.), *International Handbook on Privatization*, Northampton (MA) 2003, s. 25.

¹⁴ R. Sobel, *The Pursuit of Wealth*, New York 1999, s. 21.

¹⁵ *Ibidem*, s. 21.

jęta przez państwo¹⁶. Istnieją poglądy, że to właśnie polityka ingerencji w gospodarkę, generująca koszty administracyjne, przyczyniła się do upadku Cesarstwa Rzymskiego¹⁷.

Choć z powyższego wynika, że już władcy starożytni musieli posiadać pewne koncepcje dotyczące stopnia pożądanej ingerencji państwa w gospodarkę, o ekonomicznych doktrynach w tym zakresie mówi się dopiero od momentu pojawienia się w XVII w. doktryny merkantylizmu, stworzonej w głównej mierze przez *J.B. Colbert*a. Paradygmatem tej wyrastającej z francuskiego państwa absolutystycznego doktryny było uznanie, że skuteczne panowanie władcy stanowi pochodną „szczęśliwości” narodu uwarunkowanej rozwojem gospodarczym. Kluczową cechą merkantylizmu było budowanie potęgi politycznej państwa poprzez jego potęgę gospodarczą¹⁸. Warto również wskazać, że merkantylistyczna linia rozwoju gospodarki doprowadziła do przejścia przez państwo niektórych usług o charakterze użyteczności publicznej, przykładowo poczty i infrastruktury drogowej.

Kolejnym kamieniem milowym w ewolucji postrzegania państwa w gospodarce była doktryna liberalizmu, która w przeciwieństwie do merkantylizmu nie akcentowała celów państwa realizowanych przez procesy gospodarcze. Podstawę rozważań dotyczących roli państwa w gospodarce stanowiło przekonanie, że jednostka stanowi źródło aktywności gospodarczej, a zatem celem państwa ingerującego w procesy gospodarcze może być wyłącznie urzeczywistnienie zbioru celów jednostek. Wolność jednostki w zakresie działalności gospodarczej krzyżowała się z założeniem wolności politycznej. Jak wskazywał fizjokrata *F. Quesnay* głoszący panowanie natury, porządek prawny może być jedynie zwieńczeniem porządku społecznego opierającego się na trzech filarach prawa natury: własności, wolności gospodarowania i wolności osobistej¹⁹. Kluczowy dla doktryny liberalizmu był wkład ekonomii klasycznej w ujęciu *A. Smith*a i *D. Ricardo*. W myśl koncepcji gospodarki opartej na „wolnej grze sił ekonomicznych” *D. Ricardo* uważał obywatela, a nie państwo, za najlepszego „znawcę” rynku, co uzasadniało przyznanie jednostce prymatu kształtowania procesów gospodarczych²⁰. W konsekwencji, jak stwierdził *A. Smith*, porządek gospodarczy powinien być rezultatem możliwości oferowania przez autonomicznych obywateli swoich towarów i usług na konkurencyjnym rynku.

¹⁶ *W.L. Megginson, J.M. Netter, History and methods, s. 25.*

¹⁷ *R. Sobel, The Pursuit, s. 21.*

¹⁸ *K. Wenger, Grundriss des österreichischen Wirtschaftsrechts, t. 1, Wien 1989, s. 6 i n.*

¹⁹ *F. Quesnay, Pisma wybrane, Warszawa 1928, s. 38.*

²⁰ *D. Ricardo, Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania, Warszawa 1957, s. 90.*

W teorii ekonomii klasycznej autonomizacja obywatela jako jednostki gospodarującej na wolnym rynku eliminuje konieczność aktywnej interwencji państwa w sferze gospodarki. Tym samym działania państwa w zakresie gospodarki ograniczają się wyłącznie do stworzenia „ram wolnościowych” dla gospodarującego obywatela.

Należy przyjąć, że ewolucja doktrynalnych podwalin roli państwa w gospodarce przebiegała w poszczególnych państwach Europy do schyłku XIX w. w sposób linearny, choć nie analogiczny. Linearny przebieg ewolucji należy rozumieć jako stopniową adaptację podobnych doktryn traktujących o powiązaniu ekonomii z polityką, przy zastrzeżeniu, że takie czynniki, jak sytuacja geograficzno-terytorialna, stopień rozwoju technologicznego lub poziom oświaty determinowały sposób urzeczywistnienia danej doktryny w poszczególnych państwach.

Korekta doktryny liberalizmu gospodarczego nastąpiła pod koniec XIX w. Dostrzeżono bowiem zjawisko braku rzeczywistych równych szans obywateli na rynku, w tym w szczególności brak rzeczywistej konkurencji spowodowany zawieraniem umów kartelowych między przedsiębiorcami²¹. Na krytykę założeń koncepcji liberalnych miała także istotny wpływ ówczesna sytuacja geopolityczna wymuszająca aktywność państwa. Efektem było stopniowe zwiększenie roli państwa w gospodarce motywowane realizacją celów „własnych państwa jako organizacji społeczeństwa”. Nurt interwencjonizmu nie stanowi jednolitej teorii. U podstaw jego szczegółowych odmian leży jednak aprobata ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Czołowy zwolennik interwencjonizmu państwa *J.M. Keynes* głosił, że państwo nie powinno jedynie reagować na problemy społeczne i ekonomiczne, ale powinno je wyprzedzać i w konsekwencji przeciwdziałać im²². Koncepcje interwencjonistyczne znalazły uznanie w Stanach Zjednoczonych, gdzie program *New Deal*²³, wdrożony jako remedium na ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy, stanowił esencję założeń tego nurtu doktrynalnego.

Interwencjonizm, jako metoda w zakresie regulacyjnej i właścicielskiej funkcji gospodarczej państwa, utrzymał się w trudnym ekonomicznie krajo-brazie Europy po I wojnie światowej, objawiając się w szczególności w nacjonalizacji wielu przedsiębiorstw państw Europy Zachodniej. Doprowadziło to do

²¹ Szerzej *T. Skoczny*, *Ustawodawstwo antymonopolowe na świecie w latach 1890–1989*, Warszawa 1990.

²² *J.M. Keynes*, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956, s. 314–316.

²³ *Nowy Ład Gospodarczy*.

znaczącego rozrostu sektora publicznego²⁴. Podobny klimat postrzegania roli państwa w gospodarce utrzymywał się również po II wojnie światowej. Jako przykład może służyć Wielka Brytania, gdzie w lipcu 1945 r. w wyborach parlamentarnych zwyciężyła Partia Pracy. Skutkami objęcia rządów przez Partię Pracy była nacjonalizacja przemysłu węglowego, produkcji stali, usług użyteczności publicznej i transportu kolejowego. Oprócz zwiększenia efektywności przedsiębiorstw, założeniem nacjonalizacji było również zapewnienie sprawiedliwej alokacji zysków z działalności tych przedsiębiorstw w społeczeństwie²⁵. Był to wyraz utraty zaufania w kapitalizm czy – jak niektórzy głoszą – w „niewidzialną rękę rynku”. W innych państwach Europy sytuacja rozwijała się podobnie. Słabnąca popularność kapitalizmu objawiała się zwiększeniem ingerencji w gospodarkę. W Europie Zachodniej poszukiwano tzw. trzeciej drogi między kapitalizmem a modelem socjalistycznym, który rozwijał się w Europie Wschodniej. Większość zachodnioeuropejskich systemów gospodarczych przyjęła mieszany ustrój gospodarczy, opierający się na społecznym wyważeniu założeń kapitalistycznych.

W ramach Związku Radzieckiego rozwijały się gospodarki planowe, oparte na etatystycznym modelu państwa. Gospodarka planowa nie stanowiła przy tym stadium ewolucji rozwoju rynku. W istocie negowała mechanizmy rynkowe jako determinanty działania jednostek, zastępując je „planem”. Mechanizmy rynkowe i wiążąca się z nimi alokacja dóbr zostały zastąpione metodą nakazowo-rozdzielczą koordynowaną centralnie oraz wyrażaną w rocznym centralnym planie gospodarczym. Fundamentalnym założeniem modelu gospodarki planowej była nie tylko władcza ingerencja państwa w proces rozdziału dóbr – państwo było przede wszystkim właścicielem środków produkcji. Warto zauważyć, że w okresie powojennym, mimo znacząco odmiennych doktryn politycznych przyjętych w Związku Radzieckim i w państwach Europy Zachodniej, ekonomiczny kierunek rozwoju naznaczony był aktywną właścicielską rolą państwa w gospodarce. Państwa zachodnie po II wojnie światowej również aktywnie występowały jako właściciele przedsięwzięć gospodarczych.

Odrodzenie doktryn ekonomicznych podkreślających konieczność odejścia od właścicielskiej roli państwa w gospodarce, których tezy głoszone były przez reprezentantów szkoły chicagowskiej *M. Friedmana* i *F. von Hayeka* już przed wojną, nastąpiło dopiero w połowie lat 60. XX w. i objęło początkowo

²⁴ E. Perotti, *State Ownership: A Residual Role?*, World Bank Policy research paper 3407 2004, s. 3.

²⁵ W.L. Megginson, J.M. Netter, *History and methods*, s. 25.

wyłącznie państwa zachodniej Europy. Tylko bowiem z doktrynami politycznymi leżącymi u podstaw funkcjonowania tych państw była do pogodzenia myśl wycofania się przez państwo z roli gospodarującego właściciela. Mimo że powszechnie rozpoczęcie fali prywatyzacji przedsiębiorstw czy spółek państwowych związane jest z programem *M. Thatcher*, wprowadzonym w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX w., to początek wycofywania się państwa z bezpośredniego zaangażowania w działalność gospodarczą wyznacza program denacjonalizacyjny wprowadzony przez *K. Adenauera* w Republice Federalnej Niemiec²⁶. Należy mieć na uwadze, że jednak to program prywatyzacyjny prowadzony pod rządami *M. Thatcher* w Wielkiej Brytanii posiada podstawowe znaczenie historyczne ze względu na jego skalę oraz towarzyszący mu znaczący sprzeciw społeczny, które do dziś występuje jako swoisty, nieodłączny element każdego programu prywatyzacyjnego. To również na skutek reformy prywatyzacyjnej *M. Thatcher* rozpoczęto posługiwanie się pojęciem prywatyzacji (ang. *privatization*) zamiast denacjonalizacji²⁷.

Sukcesy prywatyzacyjne Wielkiej Brytanii nakłoniły inne europejskie gospodarki w latach 80. XX w. do wdrożenia podobnych programów. Kolejnym krajem, który w skali masowej rozpoczął oferowanie akcji spółek państwowych, była Francja. *J. Chirac*, który doszedł do władzy w 1986 r., sprywatyzował nie tylko przedsiębiorstwa przemysłowe znacjonalizowane w 1980 i 1981 r., lecz także banki znacjonalizowane przez *C. de Gaulle'a* w 1945 r.²⁸ W Niemczech polityka prywatyzacyjna była kontynuowana pod rządami kanclerza *H. Kohla* i objęła takie znaczące przedsiębiorstwa jak Volkswagen, Viag czy Salzgitter. Kolejne kraje europejskie stopniowo przyłączały się do fali prywatyzacji, w szczególności w latach 90. XX w.²⁹ Znaczący był również wzrost liczby programów prywatyzacyjnych w krajach rozwijających się w Ameryce Południowej, Afryce i Azji. Należy ten trend w głównej mierze wiązać z programami pomocowymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego, które warunkowały udzielenie pomocy prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych³⁰.

²⁶ W wyniku programów prywatyzacyjnych spółek Volkswagen i VERBA poprzez ofertę publiczną akcji doszło do wzrostu liczby akcjonariuszy w Niemczech z 500 tys. do 3 mln.

²⁷ *D. Yergin, J. Stanislaw*, *The commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace that Is Remaking the Modern World*, New York 1998, s. 114.

²⁸ *W.L. Megginson*, *The Financial Economics of Privatization*, New York 2005, s. 17.

²⁹ Przykładowo: Hiszpania, Portugalia, Włochy, Szwecja, Dania.

³⁰ *E. Perotti*, *State Ownership*, s. 3.

Regionem, który stosunkowo niedawno przyjął założenia leżące u podstaw doktryn ekonomicznych wskazujących na konieczność ograniczania roli państwa jako właściciela przedsięwzięć gospodarczych, jest Europa Środkowo-Wschodnia. Kraje tego regionu rozpoczęły procesy prywatyzacyjne na skutek daleko idącej transformacji ustroju polityczno-gospodarczego, wynikającej z rozpadu ZSRR. Wdrożenie reform prywatyzacyjnych było zatem uwarunkowane uprzednim porzuceniem doktryn politycznych kształtujących model gospodarki planowej. W tym kontekście pomysłodawcy i wykonawcy reform prywatyzacyjnych państw przechodzących transformację społeczno-gospodarczą (ang. *transition economies*) z Europy Środkowo-Wschodniej stali przed trudnym zadaniem przyjęcia rozwiązań „upodobniających” ich kraje do państw z funkcjonującą gospodarką rynkową w jak najszybszym tempie. Gospodarkę rynkową należy przy tym rozumieć jako mechanizm funkcjonowania podmiotów gospodarczych dokonujących większości swoich transakcji na rynku, wobec których mechanizm rynkowy jest głównym regulatorem decyzji³¹.

Od początku XXI w. tendencje prywatyzacyjne nie determinują polityki ekonomicznej państw europejskich tak silnie, jak to miało miejsce jeszcze w latach 90. XX w., choć nieodległy czasowo przykład Grecji dowodzi, że pomoc międzynarodowa dla finansów publicznych jest warunkowana prywatyzacją majątku państwowego. Nadmierne zaangażowanie państwa w gospodarkę jest bowiem nadal traktowane jako istotne źródło ryzyka nieefektywności zarządzania majątkiem oraz mechanizmów korupcyjnych. Większość państw obszaru europejskiego przyjęła model gospodarki rynkowej korygowanej zasadami społeczno-słusznosciowymi, w ramach którego paleta konkretnych rozwiązań i tym samym zakresu i formy ingerencji państwa w gospodarkę jest obszerna. Brak fundamentalnego znaczenia prywatyzacji dla polityki ekonomicznej państw europejskich nie wynika obecnie ze zmiany doktryny prywatyzacyjnej, ale z prostej przyczyny praktycznej, którą jest mniejsza pula spółek czy przedsiębiorstw państwowych pozostałych do prywatyzacji. Dobrze to ilustruje przykład Polski, gdzie proces prywatyzacji jako jeden z podstawowych mechanizmów przebudowy systemu społeczno-gospodarczego kraju w praktyce uległ zakończeniu, co nie oznacza sprywatyzowania wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa. Obecnie kontrowersje dotyczące roli państwa w gospodarce jako właściciela (sfera *dominium*) sprowadzają się raczej do py-

³¹ E. Skawińska, K.G. Sobiech-Grabka, K.A. Nawrot, Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej, Warszawa 2010, s. 51.

tania, czy istnieją szczególne kategorie spółek, na które państwo powinno zachować wpływ, a jeżeli tak, to w postaci jakich instrumentów. Wskazane wątpliwości znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie TSUE dotyczącym złotej akcji państwa w spółkach kapitałowych³². Istnienie interesu państw w kształtowaniu mechanizmów zapewniających kontrolę nad niektórymi spółkami obrazuje, że dyskusja nad rolą właścicielską państwa w gospodarce wciąż jest aktualna.

III. Ekonomiczne uwarunkowania ingerencji państwa w gospodarkę

Przedstawione powyżej zestawienie stosowanych instrumentów ingerencji państwa w gospodarkę oraz ich uwarunkowań historycznych, aksjologicznych i politycznych prowadzi do wniosku, że sformułowanie uniwersalnej zasady określającej kryteria powinności ingerencji przez państwo w procesy gospodarcze jest złożone i stanowi wyraz doświadczeń historycznych, kultury prawnej i przekonań aksjologicznych społeczeństwa. Jak trafnie stwierdza politolog *B. Weingast*, dostrzegając trudność w określeniu zakresu pożądanej interwencji państwa w gospodarkę, „rząd powinien być na tyle słaby, by wiarygodnie twierdzić, że nie jest «drapieżnikiem» wobec prywatnych aktorów ekonomicznych, ale na tyle silny, aby egzekwować rządy prawa”³³. Przywołanie poglądu przedstawiciela nauk politycznych wynika z faktu, że w myśl analizy przedstawionej w pkt 2.2 powyżej kluczowe znaczenie w określeniu stopnia ingerencji państwa w sferę gospodarki należy przypisać aksjologicznym założeniom ustroju państwa. Niezależnie jednak od specyfiki poszczególnych ustrojów oraz ich konkretyzacji przez rządzących, w gospodarkach rynkowych istnieją pewne „wspólne” założenia natury ekonomicznej, które tłumaczą konieczność niezbędnej, a więc odpowiadającej zasadzie proporcjonalności (adekwatności) interwencji państwa w gospodarkę.

Koncepcje ekonomiczne, uzasadniające ingerencję państwa w gospodarkę rynkową, opierają się na założeniu, że rynek nie jest doskonały i wymaga „wsparcia”. Rynek należy przy tym rozumieć jako mechanizm, dzięki któremu kupujący i sprzedający, wymieniając dobra, usługi i papiery wartościowe,

³² Por. szerzej rozdział III niniejszej pracy.

³³ *B. Weingast*, The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth, *Journal of Economics, Law and Organization* 1997, Nr 11, s. 1.

współdziałają, ustalając ceny³⁴. Do najważniejszych niedoskonałości rynku (*market failures*) wymagających interwencji państwa należy zaliczyć: 1) złamanie zasady konkurencji doskonałej – dochodzi do tego w warunkach monopolów (w tym naturalnych) lub zmywy mającej na celu ustalenie cen³⁵, 2) efekty zewnętrzne (*externalities*) – prowadzą do przeniesienia części kosztów lub korzyści wynikających z działalności jednego podmiotu na podmioty trzecie bez odpowiedniego odzwierciedlenia w cenie³⁶, 3) dobra publiczne – nikogo nie można wyłączyć od ich konsumpcji oraz konsumpcja przez jeden podmiot nie może ograniczać konsumpcji przez inne podmioty³⁷ oraz 4) niedoskonałą informację – uczestnicy rynku nie dysponują tą samą „pulą” informacji, co prowadzi do zjawiska selekcji negatywnej (brak możliwości oceny towaru przez nabywcę, skutkujący wyborem towaru gorszej jakości)³⁸.

W świetle zarysowanego w zakresie koniecznym dla niniejszej pracy zagadnienia niedoskonałości rynku, „wsparcie” przez państwo polega na stosowaniu wskazanych w § 2 pkt 1 instrumentów ingerencji, w stopniu uzasadnionym aksjologicznymi podstawami ustroju danego państwa. Innymi słowy, mimo wspólnych dla wolnorynkowych gospodarek podwalin ekonomicznych dla ingerencji państwa w gospodarkę, dostrzeżenie niedoskonałości rynku jak również zakres następującego działania państwa będzie uzależniony od uwarunkowań ustrojowych.

Do tego dochodzi, jak się wydaje, jeszcze jeden bardzo doniosły współcześnie czynnik, jakim jest właścicielskie zaangażowanie państwa w przedsiębiorstwa klasyfikowane jako strategiczne z punktu widzenia interesu publicznego, na którego strażę ma obowiązek stać państwo jako struktura prawno-organizacyjna społeczeństwa. W przypadku przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu dla ochrony interesu publicznego, aksjologiczne uzasadnienie zaangażowania państwa jako właściciela nie odwołuje się do naturalnych niedoskonałości rynku, ale do konieczności ochrony interesu wspólnego obywa-

³⁴ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, s. 26.

³⁵ J. Siwińska, w: *Ekonomia dla Prawników*, s. 108–109. Zawodność konkurencji skutkuje kształtowaniem cen powyżej kosztu krańcowego. Koszt krańcowy należy przy tym rozumieć jako koszt wyprodukowania dodatkowej jednostki dobra.

³⁶ Por. szerzej R. Bartel, *Theoretische Überlegungen zur Privatisierung*, w: F. Schneider, M. Hofreither (red.), *Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern. Erste Erfahrungen und Analysen*, Wien 1990, s. 41; J. Schumann, U. Mayer, W. Ströbele, *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, Köln 2007, s. 506–511.

³⁷ J. Siwińska, w: *Ekonomia dla Prawników*, s. 106–107. Koszt krańcowy dostarczenia dobra każdej kolejnej osobie wynosi zero.

³⁸ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, s. 311.

teli danego państwa, definiowanego jako ich bezpieczeństwo w dziedzinach uznanych (zazwyczaj na poziomie konstytucji) za kluczowe z punktu widzenia ochrony zdrowia, życia i bezpieczeństwa obywateli.

§ 3. Efektywność państwa w roli przedsiębiorcy

I. Pojęcie przedsiębiorstwa publicznego

Należy zgodzić się z *J. Okolskim* i *J. Modrzejewskim*, że określenie zakresu pojęciowego podmiotów prowadzących działalność gospodarczą stanowi jedno z najważniejszych zagadnień prawa handlowego³⁹. Dla realizacji celu badawczego niniejszej pracy kluczowe jest ustalenie tegoż zakresu pojęciowego w odniesieniu do działalności gospodarczej prowadzonej przez państwo. Na potrzeby dalszej analizy przedsięwzięcie gospodarcze znajdujące się pod kontrolą właścicielską państwa, mające charakter wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, będzie określane mianem przedsiębiorstwa publicznego⁴⁰.

Pojęcia przedsiębiorstwa publicznego nie należy rozumieć jako zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych, będącego narzędziem lub substratem do prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo (ujęcie przedmiotowe), ale jako przedsiębiorcę (podmiot) prowadzący działalność gospodarczą (ujęcie podmiotowo-funkcjonalne). Nie wydaje się przy tym zasadny argument *A. Szafrąńskiego*, stosownie do którego posługiwanie się pojęciem przedsiębiorstwa publicznego jest nieadekwatne ze względu na powszechne stosowanie terminu przedsiębiorstwa również w rozumieniu przedmiotowym⁴¹. Posługiwanie się terminem przedsiębiorstwa publicznego w rozumieniu podmiotowo-funkcjonalnym jest bowiem spójne z rozumie-

³⁹ *J. Okolski, J. Modrzejewski*, Ewolucja pojęcia przedsiębiorcy w prawie polskim, w: *A. Tur-ska* (red.), *Refleksje o prawie, państwie i społeczeństwie*, Warszawa 2005, s. 25; por. również: *J. Frąckowiak*, *Przedsiębiorca w nowym polskim prawie handlowym*, w: *Studia Prawa Prywatnego Gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Ireneusza Weissa*, Kraków 2003.

⁴⁰ Tak *F. Grzegorzczak*, *Przedsiębiorstwo publiczne*, Warszawa 2012, s. 15. Jako że celem niniejszego rozdziału, w kontekście problem badawczego pracy, jest wyodrębnienie wniosków natury ekonomicznej, które następnie stanowią będą instrument wykorzystywany w ramach metodologii nauk prawnych, termin „przedsiębiorstwo publiczne” użyty będzie w sposób uniwersalny, odnoszący się do wszelkich porządków prawnych.

⁴¹ *A. Szafrąński*, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 88.

niem przedsiębiorstwa publicznego (*public undertaking*) w prawie Unii Europejskiej⁴², jak również w regulacjach prawa miękkiego organizacji międzynarodowych⁴³. Ponadto wieloznaczność danego terminu nie musi prowadzić do jego swoistego „zawłaszczenia” na potrzeby opisanego jednego ze zjawisk, których znaczenie ten termin opisuje.

Za R. Stoberem należy przyjąć, że przedsiębiorstwo publiczne (*öffentliche Unternehmen*) stanowi pojęcie zbiorcze, obejmujące wszelkie rodzaje form organizacyjno-prawnych służących prowadzeniu działalności gospodarczej przez państwo⁴⁴. Pojęcie przedsiębiorstwa publicznego odnosi się zarówno do publicznoprawnych form organizowania działalności gospodarczej państwa, jak i do form właściwych prawu prywatnemu⁴⁵. Trafnie F. Grzegorzczak wiąże ustalenie publicznego charakteru przedsiębiorstwa z istnieniem kontroli państwa⁴⁶. Wydaje się, że kontrolę w tym ujęciu należałoby rozumieć jako możliwość wywierania decydującego wpływu na działalność przedsiębiorstwa publicznego. Możliwość wywierania decydującego wpływu nie musi przy tym stanowić rezultatu większościowego udziału kapitałowego państwa w przedsiębiorstwie publicznym. Istnieją bowiem sytuacje, w których państwo, posiadając mniejszościowy pakiet akcji w spółce akcyjnej, mimo wszystko wywiera decydujący wpływ na jej działalność⁴⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że udział kapitałowy państwa w przedsiębiorstwie publicznym, choć nie musi stanowić źródła jego kontroli, stanowi warunek posługiwania się terminem przedsiębiorstwa publicznego w odniesieniu do danej jednostki. W odniesieniu do polskiego porządku prawnego należałoby zatem przyjąć, że objęte pojęciem przedsiębiorstwa publicznego będą w szczególności przedsiębiorstwa państwowe⁴⁸ oraz spółki kontrolowane przez Skarb Państwa⁴⁹.

⁴² Por. art. 106 TFUE.

⁴³ Por. Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych, OECD, Paryż 2005, dostępne: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/35678920.pdf> (dostęp: 12.10.2014 r.).

⁴⁴ R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln–Frankfurt am Main 2000, s. 400; podobnie, posługując się jednak pojęciem przedsiębiorcy publicznego: A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny*, s. 87.

⁴⁵ Tak K. Strzyżkowski, *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna (wybrane problemy)*, w: I. Skrzydło–Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowej Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 698.

⁴⁶ F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo*, s. 26.

⁴⁷ Tak A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny*, s. 96.

⁴⁸ Por. art. 1 PrzedPaństwU.

⁴⁹ Przykładowo spółki powstałe w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, por. art. 1 ust. 1 KomPrywU. W zakresie pojęcia przedsiębiorstwa publicznego w prawie polskim

II. Pojęcie efektywności ekonomicznej

Problem badawczy niniejszej pracy skupiony jest wokół odpowiedzi na pytanie, czy istnieją mechanizmy prawne, które nie tylko zapewniają państwu kontrolę właścicielską nad spółką, lecz także sprzyjają i promują, a niekiedy „wymuszają” stosowanie praktyk efektywnego zarządzania spółką według najlepszych standardów stosowanych przez właścicieli prywatnych. Skoro bowiem potrzeba prywatyzacji jest uzasadniana nieefektywnością zarządzania majątkiem publicznym oraz przeciwdziałaniem procesom korupcyjnym, to wynika stąd, że dylemat aksjologiczny i prawny występowania państwa w roli właściciela jest ściśle powiązany z pojęciem efektywności spółek Skarbu Państwa. Państwo jako właściciel jest bowiem definiowane jako naturalne źródło ryzyka nieefektywnego zarządzania majątkiem spółek. W konsekwencji konieczne jest ustalenie na potrzeby dalszej analizy sposobu, w jaki pojęcie efektywności powinno być dalej rozumiane.

Pojęcie efektywności jest pojęciem z zakresu nauk ekonomicznych i stanowi centralną kategorię zarówno makro-, jak i mikroekonomii. Wyniki badań prowadzonych przez *J.P. Cornelissen*a wskazują na trafność stosowania metafor w naukach społecznych⁵⁰. W tym duchu *A.M. Polinsky*, prowadząc badania nad efektywnością, trafnie zobrazował, że ekonomiści poszukują możliwości „powiększenia ciastka”⁵¹. Przedmiotem zainteresowania makroekonomii jest gospodarcze funkcjonowanie społeczeństwa jako zbiorowości jednostek. Tym samym – w ujęciu *A.M. Polinsky’ego* – „ciastkiem” w makroekonomii będzie gospodarka narodowa, europejska czy globalna.

A. Smith jest uważany za twórcę mikroekonomii, która zajmuje się zachowaniem takich jednostek, jak rynki, przedsiębiorstwa, kluby, agencje rządowe i gospodarstwa domowe⁵². Punktem wyjścia analizy mikroekonomicznej jest człowiek i jego natura, która determinuje sposób jego działania⁵³. W powyższym ujęciu efektywnościowym wskazane „mniejsze” jednostki należy rozumieć jako „ciastko”, którego powiększenia poszukują ekonomiści.

por. szerzej *F. Grzegorzczak*, *Przedsiębiorstwo*, s. 167–218. W zakresie pojęcia spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa por. szerzej rozdział III niniejszej pracy.

⁵⁰ *J.P. Cornelissen, M. Kafouros*, *Metaphors and Theory Building in Organization Theory: What Determines the Impact of a Metaphor on Theory?*, *British Journal of Management* 2008, vol. 19, s. 365–379.

⁵¹ *A.M. Polinsky*, *An Introduction to Law and Economics*, Aspen Publishing 2003, s. 7.

⁵² *P. Samuelson, W. Nordhaus*, *Ekonomia*, s. 4.

⁵³ *R. Bartkowiak*, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2008, s. 17.

Na gruncie nauk ekonomicznych istnieje wiele definicji efektywności. Popularna definicja odnosi się do zaspokajania indywidualnych preferencji i określana jest mianem efektywności alokacyjnej w sensie *Pareta*⁵⁴. Dane rozwiązanie jest efektywne w sensie *Pareta*, jeżeli nie jest możliwe zwiększenie użyteczności jednej osoby bez pogorszenia użyteczności innej osoby⁵⁵, a więc jeżeli nie jest możliwe polepszenie położenia co najmniej jednej osoby bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innej osoby (innych osób). Mniej „wymagającą” definicją efektywności, która opiera się na efektywności w sensie *Pareta*, jest optimum *Kaldora-Hicksa*, które oznacza, że dane rozwiązanie jest efektywne, gdy korzyści osoby czy grupy osób osiągnięte w jego wyniku są większe niż straty poszkodowanych⁵⁶.

Na potrzeby niniejszej pracy kluczowe są sposoby określania efektywności stosowane w mikroekonomii, ponieważ dobrem, dla którego w dalszej części będzie owo pojęcie stosowane, jest przedsiębiorstwo⁵⁷. Efektywność przedsiębiorstwa stanowi wyraz racjonalnego zarządzania, które należy utożsamiać z postępowaniem rozsądnym, ekonomicznie uzasadnionym i przemyślanym, opartym na rzetelnej wiedzy⁵⁸. Efektywność jest zatem rezultatem dokonywania optymalnych wyborów, które służą realizacji celów przedsiębiorstwa przy doborze właściwych instrumentów⁵⁹. Dla celów niniejszej pracy, która ogniskuje się wokół analizy przedsiębiorstwa, przydatne wydaje się odniesienie pojęcia efektywności do „stosunku między sumą korzyści pewnego rozwiązania oraz sumą jego kosztów”⁶⁰. Rozumiejąc pojęcie efektywności jako „składnik rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwie”⁶¹, można przytoczyć następujące definicje efektywności:

- 1) „efektywność stanowi wyraz stosunku efektów do nakładów”⁶²;
- 2) „proces produkcji nazywamy efektywnym produkcyjnie, jeżeli niemożliwe jest wyprodukowanie takiej samej ilości produktu przy użyciu kom-

⁵⁴ *Vilfredo Pareto* – włosko-szwajcarski politolog, prawnik i ekonomista.

⁵⁵ *A.M. Polinsky*, *An Introduction*, s. 7.

⁵⁶ *J. Siwińska*, w: *Ekonomia dla Prawników*, s. 104.

⁵⁷ Na potrzeby analizy ekonomicznej w niniejszym rozdziale będą posługiwała się pojęciem przedsiębiorstwa w rozumieniu podmiotowym, obejmującym różne formy prawne prowadzenia działalności gospodarczej, w tym spółki handlowe.

⁵⁸ *R. Borowiecki, A. Kaki, K. Misiólek, T. Rojek*, *Nadzór korporacyjny w procesie kreowania wartości i rozwoju przedsiębiorstwa*, Kraków 2005, s. 175.

⁵⁹ *M. Księżyk*, *Podstawowe zagadnienia ekonomii*, Kraków 2002, s. 42.

⁶⁰ *A.M. Polinsky*, *An Introduction*, s. 7.

⁶¹ *R. Borowiecki, A. Kaki, K. Misiólek, T. Rojek*, *Nadzór korporacyjny w procesie*, s. 176.

⁶² *A. Melich*, *Efektywność gospodarowania. Istota – metoda – warunki*, Warszawa 1980, s. 17.

binacji nakładów o niższych kosztach albo niemożliwe jest wyprodukowanie większej ilości produktu przy użyciu takiej samej kombinacji nakładów⁶³;

- 3) „efektywność ekonomiczna to iloraz efektu użytkowego i nakładów poniesionych na jego uzyskanie”⁶⁴;
- 4) „efektywność to mierzalna cecha podjętych działań, opisywana stosunkiem osiągniętego efektu do poniesionych nakładów”⁶⁵;
- 5) „efektywność ekonomiczna przedsiębiorstwa to dodatni rezultat gospodarczy i finansowy jego działalności, mierzony przyrostem produkcji, sprzedaży i przychodów, przy minimalizowaniu kosztów, a także wyrażany miernikami rentowności oraz innymi korzystnymi relacjami pomiędzy nakładami a efektami”⁶⁶.

Podsumowując powyższe definicje, należy stwierdzić, że efektywność w ujęciu mikroekonomicznym odnoszącym się do przedsiębiorstwa powinna być rozumiana jako relacja pomiędzy wynikiem (efektem) działania przedsiębiorstwa a nakładami potrzebnymi do jego uzyskania. Maksymalizacja efektywności sprowadza się zatem do próby zwiększania różnicy między nakładem a wynikiem działania przedsiębiorstwa⁶⁷.

Istnieje wiele wskaźników służących pomiarowi efektywności przedsiębiorstwa. Ponieważ celem badawczym niniejszej pracy z dziedziny nauk prawnych nie jest weryfikacja tezy o wpływie instytucji prawa rynku kapitałowego na efektywność i transparentność spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa za pomocą ekonomicznych metod empirycznych, dalsze rozważania o miernikach efektywności przedsiębiorstw pozostają poza jej zakresem. Określenie rozumienia terminu efektywności stanowi jedynie uwarunkowanie pozwalające na wyodrębnienie źródeł niższej efektywności przedsiębiorstwa publicznego, co stanowi fundament dla zastosowania metody dogmatycznej oraz ekonomicznej analizy prawa w dalszej części pracy.

⁶³ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna Analiza Prawa*, Warszawa 2009, s. 20.

⁶⁴ S. Lis (red.), *Vademecum produktywności*, Warszawa 1999, s. 33.

⁶⁵ E. Nowak (red.), *Leksykon rachunkowości*, Warszawa 1996, s. 44.

⁶⁶ A. Korczyn, *Leksykon rachunkowości, ekonomiki i finansów przedsiębiorstwa rynkowego*, Skierniewice 1997, s. 66.

⁶⁷ C. Völmicke, *Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland. Potential, Umsetzung, Auswirkungen*, Frankfurt am Main 1996, s. 40.

III. Niższa efektywność przedsiębiorstwa publicznego w świetle jego celów

Maksymalizacja efektywności, rozumiana jako próba zwiększenia różnicy między nakładem a wynikiem działania przedsiębiorstwa, jest niewątpliwie celem działalności gospodarczej podejmowanej przez podmioty prywatne. U podstaw przyporządkowania pewnemu działaniu celu w postaci maksymalizacji efektywności leży założenie, że dane działanie jest wykonywane dla osiągnięcia zysku. W przypadku przyjęcia takiego założenia maksymalizacja efektywności będzie stanowić środek do optymalizacji realizacji założonego celu zarobkowego.

Założenie o zarobkowym charakterze działalności nie może być w sposób oczywisty poczynione wobec przedsiębiorstw publicznych. Jak zostało wskazane powyżej, doktryny ekonomiczne postulujące ingerencję „właścicielską” państwa w gospodarkę upatrują taką konieczność w spełnieniu przez państwo celów, które nie zamykają się w pojęciu zarobkowania ukierunkowanego na osiągnięcie możliwie najwyższego zysku. Innymi słowy angażowanie się przez państwo w przedsięwzięcia gospodarcze częstokroć stanowi wyraz potrzeby realizowania określonych zadań o charakterze pozazarobkowym – przykładowo zapewnienie bezpieczeństwa dostawy energii. Jak zatem trafnie zauważa A. Kowalski, w odniesieniu do Skarbu Państwa „trzeba również uwzględnić, że Skarb Państwa nie jest klasycznym podmiotem gospodarującym, nastawionym na maksymalizację zysku, gdyż równocześnie dąży do osiągnięcia innych [...], celów”⁶⁸.

Skoro cele zarobkowe nie wyczerpują spektrum celów realizowanych przez państwo w ramach przedsiębiorstwa publicznego, nie jest możliwe *a priori* założenie, że maksymalizacja efektywności będzie stanowiła środek do optymalizacji realizacji założonych celów. W konsekwencji źródło niższej efektywności przedsiębiorstw publicznych może stanowić oderwanie celów ich działania od celów zarobkowych lub też podporządkowanie tej działalności celom zarobkowym jedynie w części. Tak określonego źródła nieefektywności nie należy, w przeciwieństwie do wskazanych w pkt 3.4 poniżej, rozpatrywać w kategoriach „patologii” funkcjonowania spółek Skarbu Państwa. Jest ono raczej wyrazem realizowania przez państwo zadań o charakterze publicznym, przy posługiwaniu się instrumentem w postaci przedsiębiorstwa publicznego. Wy-

⁶⁸ A. Kowalski, Współzależność między prywatyzacją a publicznym rynkiem akcji, Gospodarka Narodowa 2007, Nr 5–6, s. 108.

zwaniem może być próba połączenia realizacji celu publicznego i zwiększania wartości majątku w sposób oraz w perspektywie czasowej określonych przez właściciela.

IV. Niższa efektywność przedsiębiorstwa publicznego w świetle teorii ekonomicznych

1. Nurt nowej ekonomii instytucjonalnej

Analiza instytucji prawnych rynku kapitałowego pod kątem ich przydatności jako instrumentów zwiększających efektywność spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa w dalszej części pracy wymaga wyodrębnienia przyczyn tej nieefektywności. Jedynie podanie konkretnego przykładu zjawiska problemowego sprawi, że możliwe będzie dokonanie analizy, czy dany instrument prawny może wpływać na eliminację lub zmniejszenie ryzyka braku efektywności.

Wykorzystane do analizy przyczyn nieefektywności państwa w roli przedsiębiorcy teorie i koncepcje ekonomiczne wpisują się w nurt nowej ekonomii instytucjonalnej (*New Institutional Economics*)⁶⁹. Nurt nowej ekonomii instytucjonalnej eksponuje znaczenie „instytucji” w poznawaniu i wyjaśnianiu procesów gospodarczych⁷⁰. Pojęcie instytucji należy rozumieć jako wszelkie „zasady gry” (wzorce), które zostały wykształcone przez ludzi (zbiorowość społeczną) w celu kształtowania interakcji zachodzących między nimi⁷¹. Podstawowym celem instytucji jest ograniczenie „stanu niepewności” dla ludzi, w tym dla funkcjonowania bytów konwencjonalnych takich jak osoby prawne (np. spółki kapitałowe), poprzez ustanowienie stałych wzorców zachowań⁷². Jeżeli celem nauk ekonomicznych jest poszukiwanie sposobów „zwiększenia ciastka”⁷³, to celem ekonomii instytucjonalnej jest analiza wpływu instytucji na możliwości „zwiększenia ciastka”. Jak trafnie zauważył *O.E. Williamson*, nowa ekonomia instytucjonalna wykorzystuje i integruje dorobek trzech dys-

⁶⁹ Por. szerzej *R. Coase*, *The New Institutional Economics*, *The American Economic Review* 1998, vol. 88.

⁷⁰ *W. Stankiewicz*, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 8.

⁷¹ *D. North*, *Institutions, Institutional change and economic performance*, *The Cambridge University Press* 1990, vol. 68, s. 3–4; *S. Voigt*, *Institutionenökonomik*, Paderborn 2009, s. 26.

⁷² *A. Słomka-Gotębiowska*, *Corporate Governance. Banki na straży efektywności przedsiębiorstw*, Warszawa 2006, s. 23.

⁷³ *A.M. Polinsky*, *An Introduction*, s. 7.