

Leszek Kozioł

Katedra Procesu Zarządzania

Ekonomiczno-organizacyjne aspekty nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach sektora komunalnego

1. Wprowadzenie

W wyniku podjętych działań legislacyjnych związanych z decentralizacją finansów publicznych większość samorządów przekazała uprawnienia do zarządzania przedsiębiorstwami komunalnymi (PK) zarządom tych przedsiębiorstw. Pojawia się więc klasyczny problem agencji: w jaki sposób i w jakim zakresie mocodawca, tj. jednostka samorządu terytorialnego (JST), może skutecznie monitorować działania pełnomocnika (zarządcy) pod kątem wywiązywania się przez niego z wyznaczonych mu zadań. Równie istotny staje się drugi aspekt problemu agencji¹: jak skonstruować system bodźców skłaniający pełnomocnika do skutecznego i sprawnego realizowania celów wynikających z przyznanego mu przez mocodawcę uprawnienia (mandatu), a jednocześnie zniechęcający go do realizacji własnych, partykularnych celów.

Zdaniem badaczy zajmujących się zagadnieniem nadzoru właścicielskiego², problem ten można próbować rozwiązać na dwa sposoby. Pierwszy to kontrola

¹ Przyjmuje się, że pojęcie *principal-agent* zostało wprowadzone do literatury przedmiotu przez S.A. Rossa, choć problem ten był poruszany i analizowany już wcześniej przez niektórych badaczy. Autor ten zauważa, że relacja typu agencji jest „jednym z najstarszych i najpowszechniejszych skodyfikowanych sposobów interakcji społecznej”. Relacja ta zachodzi między dwiema stronami lub większą liczbą stron w określonej sytuacji decyzyjnej, gdy jedna z nich, określana jako pełnomocnik (*agent*), działa w imieniu lub reprezentuje drugą stronę, określoną jako mocodawca (*principal*) [Institutionalne problemy... 2005, s. 7].

² Nadzór korporacyjny (*corporate governance*) – zdaniem M.C. Jansena i W. Meckinga – koncentruje się na badaniu powiązań (relacji) pomiędzy właścicielami firmy a najętymi przez nich

działań pełnomocnika przez m.in. rozbudowę systemu controllingu, ze zwróceniem uwagi szczególnie na system informacyjny, budżetowanie, sprawozdawczość, rozwój struktur organizacyjnych, a więc doskonalenie zasad, procedur i reguł działania, czy wreszcie tworzenie i rozwój instytucji nadzorczych w postaci rad nadzorczych, dodatkowych poziomów zarządzania, rad programowych i doradczych itp. Drugi sposób to kontrakt dotyczący rezultatów działalności, oparty zatem na efektach (*outcome based*) powiązanych z systemem bodźców. Warto podkreślić, że znaczny odsetek badaczy teorię agencji rozumie jako teorię bodźców [J.J. Laffont, D. Martimort 2002, s. 1–5], [J. Kraft, L. Ravix 1998, s. 245–246]. Innymi słowy, kwestia ta powinna być rozwiązywana w płaszczyźnie proefektywnościowych kontraktów, a postanowienia tych umów byłyby ustalane swobodnie przez strony kontraktu. Wprawdzie następuje tu w dużej mierze przemieszczenie ryzyka prowadzonej działalności na pełnomocnika, co – jak się wydaje – jest rozwiązaniem właściwym, mimo że są i tacy badacze, którzy uważają, iż jest ono niewskazane. Problem ryzyka, a dokładniej: zabezpieczenie menedżera od ryzyka, można rozwiązać, chociażby przyznając mu odpowiednio wysokie, stałe wynagrodzenie, niezależne od wyników. W takiej sytuacji kontrakt będzie precyzował działania, jakie ma podjąć menedżer, oraz jego stałe wynagrodzenie. Niezależnie od stałego wynagrodzenia w kontrakcie można, a nawet powinno się pomieścić algorytm obliczania zmiennej części wynagrodzenia, uzależnionej od uzyskiwanych rezultatów kierowanej jednostki, a więc zawrzeć tzw. umowę rezultatu.

W zakończeniu omawiania licznych problemów agencji PK warto zwrócić uwagę na względy behawioralne, a w szczególności ułomności natury ludzkiej, takie przykładowo, jak: chciwość, nierzetelność, rozbudzona silna potrzeba mocy itp., zaostrzające problem pokusy nadużycia (*moral hazard*). Badacze zajmujący się tym zagadnieniem zwracają uwagę na występujący w Polsce brak lojalności w stosunku do korporacji przy jednoczesnym docenianiu lojalności politycznej i kadrowej [K.A. Lis, H. Sterniczuk 2005, s. 60]. Na szczęście istnieją również pozytywne cechy umysłów ludzi, a dwie z nich mają kluczowe znaczenie: umiejętność kalkulacji interesów i oceny ryzyka oraz wzajemność w stosunkach z innymi – czyli na przykład zdolność do odpowiadania hojnością i lojalnością na cudzą hojność i lojalność.

Zważając na względy behawioralne można dodać, że jesteśmy w stanie sobie radzić przy odpowiednim, znośnym poziomie nadzoru, dlatego że większość ludzi będzie gotowa współpracować rozsądnie i przyzwoicie, o ile nie będzie to ich kosztowało zbyt wiele. Zarówno mechanizmy nadzorcze, jak i kalkulacja własnych inte-

agentami, którzy w ich imieniu zarządzają firmą (kontrolują ją) i mają obowiązek maksymalizowania posiadania jej właścicieli. Właściciele cedują zaś część swoich uprawnień do podejmowania decyzji. Celem nadzoru korporacyjnego jest zapewnienie zgodności tych decyzji z interesami właścicieli firmy [M. Jerzemowska 2002, s. 112].

resów są konieczne, aby skłonić pełnomocnika do współpracy; równie ważna jest tu wzajemność, instynktowna emocjonalna potrzeba reagowania gotowością współpracy z ludźmi okazującymi potrzebę kooperacyjną [L. Kozioł 2005, s. 168].

2. Charakterystyka sektora podmiotów komunalnych

Reformy systemowe lat 90. doprowadziły do reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego, a następnie do ukształtowania się jego trójstopniowego podziału. Spowodowały tym samym nowy podział zadań, kompetencji i własności publicznej pomiędzy państwo a samorząd terytorialny i uruchomiły proces kształtowania się ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową, szczególnie w zakresie gospodarki komunalnej.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, ze zm.) określiła, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w różnych formach (tabela 1). Gospodarka komunalna polega na realizacji przez JST zadań własnych, przy czym istotną część zadań z zakresu gospodarki komunalnej stanowią zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych.

JST w celu świadczenia usług mogą zawiązywać m.in. spółki kapitałowe oraz przystępować do takich podmiotów. Spółki kapitałowe – akcyjna i z ograniczoną odpowiedzialnością – są odrębnymi osobami prawnymi – działają we własnym imieniu i na własne ryzyko, mogą zaciągać kredyty i pożyczki. JST, jako wspólnik lub akcjonariusz, nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania, a one nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania JST.

Tabela 1. Podmioty komunalne według form organizacyjnych – stan na 31.12.2004 r.

Forma organizacyjna	Liczba
Gospodarstwo pomocnicze	47
Jednostki budżetowe	754
Zakłady budżetowe	1124
Spółki kapitałowe, w tym:	1942
Spółki z o.o.	1754
Spółki akcyjne	188
Ogółem podmioty komunalne	3867

Źródło: dane Ministerstwa Skarbu Państwa i GUS.

Analiza porównawcza form organizacyjno-prawnych działalności gospodarczej pozwala stwierdzić, że podmioty działające na podstawie kodeksu spółek handlowych są lepiej dostosowane do działania w ramach gospodarki rynkowej niż inne podmioty komunalne, takie jak zakłady budżetowe, jednostki budżetowe czy gospodarstwa pomocnicze.

Dotychczasowe doświadczenia zagraniczne i krajowe pokazują, że przekształcenie podmiotów komunalnych w spółki kapitałowe ułatwia ich restrukturyzację, prowadzenie inwestycji oraz ewentualne pozyskiwanie inwestorów. Analiza informacji dotyczących liczby spółek handlowych z udziałem kapitału samorządu terytorialnego na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Głównego Urzędu Statystycznego skłania do stwierdzenia, że JST zaczynają powoli przekonywać się do tej formy organizacyjno-prawnej (tabela 2).

Tabela 2. Spółki handlowe z udziałem kapitału JST

Wyszczególnienie	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004
Ogółem spółki handlowe z kapitałem JST	2415	2524	2583	2621

Źródło: dane Ministerstwa Skarbu Państwa i GUS.

Podsumowując powyższe warto podkreślić, że specyfika pracy PK wyklucza zastosowanie w diagnozie zarządzania personelem niektórych kryteriów bądź narzędzi oceny. Z drugiej jednak strony możliwe jest wskazanie pewnych niezbędnych kryteriów i instrumentów, które należy zastosować w omawianej kwestii. Jednym z ważnych celów niniejszego artykułu jest podanie katalogu takich kryteriów, który byłby przydatny jako uniwersalny zestaw zagadnień dla potrzeb diagnostyki nadzoru korporacyjnego w PK.

Tabela 3. Wybrane determinanty zarządzania kadrami w sektorze prywatnym i publicznym

Przedmiot porównania	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Status pracodawcy	Przedsiębiorca (właściciel, organ spółki: zarząd, rada nadzorcza)	Przedstawiciel władzy państwowej, rządowej, samorządowej
Główna podstawa prawna	Kodeks pracy	Ustawa o pracownikach samorządowych, pracownikach urzędów państwowych, o służbie cywilnej

cd. tabeli 3

Przedmiot porównania	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Misja organizacji	Osiąganie przewagi konkurencyjnej, kształtowanie pozycji rynkowej, duża rola działań marketingowych	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa o charakterze publicznym
Cel działalności organizacji	Osiąganie zysku bądź inne cele o charakterze ekonomicznym	Pełnienie służby publicznej wobec mieszkańców (obywateli)
Status odbiorcy usług organizacji	Klient (konsument)	Pełent (strona, mieszkaniec, obywatel, podatnik) jako podmiot praw i obowiązków konstytucyjnych
Pewność zatrudnienia	Ryzyko utraty pracy związane z pozycją firmy na rynku i jej kondycją ekonomiczną	Ogólnie wysoka, wpływ życia politycznego (partii, mediów i grup nacisku)
Nawiązywanie stosunku pracy	Pełna dowolność wyboru technik rekrutacyjnych przez pracodawcę	Często w sposób dyskrecyjny; postępowanie konkursowe obligatoryjne tylko w korpusie służby cywilnej, uznaniowość sposobu wyboru technik rekrutacyjnych
Ocenianie pracowników	Stosowanie głównie kryteriów ekonomicznych, np. wpływ pracownika na zwiększenie sprzedaży, duża rola kreatywności pracownika	Legalizm podejmowania decyzji (zgodność z prawem), sprawność (np. terminowość) wykonywania przydzielonych zadań o charakterze administracyjnym, nadal mała rola innowacyjności
Wynagradzanie	Płaca jako koszt przedsiębiorstwa, ustalanie indywidualne w ramach układu zbiorowego pracy	Płaca pochodzi ze środków publicznych, przedział wysokości określony przepisami prawa
Etyka pracy	Zasady etyki biznesu, znaczna autonomia organizacji w ich formułowaniu	Wysokie oczekiwania społeczne co do postaw etycznych urzędników, neutralność polityczna, bezstronność, wymagane godne zachowanie w pracy i poza nią
Gospodarowanie środkami finansowymi	Duża rola ryzyka działalności gospodarczej	Rygorystyczne wymogi celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych, prawo zamówień publicznych

Źródło: [B. Bińczycki 2004].

3. Wybrane kwestie nadzoru korporacyjnego przedsiębiorstwa komunalnego

Zaprojektowanie właściwych i zarazem praktycznych rozwiązań instytucjonalnych z zakresu teorii agencji dla przedsiębiorstw komunalnych okazuje się zadaniem jeszcze bardziej skomplikowanym, trudnym i budzącym wiele kontrowersji. Powodem tego stanu rzeczy są m.in. następujące kwestie, specyficzne dla tego sektora, wymagające właściwego rozstrzygnięcia:

1) demokratyczny nadzór wymaga stworzenia mechanizmów pozwalających poddać działania pełnomocnika publicznej ocenie (*accountability*), zatem należy stworzyć mechanizm, dzięki któremu współczesne przedsiębiorstwo komunalne byłoby jednocześnie niezależne i poddane publicznej ocenie;

2) rozwiązanie wymaga kwestia wymiaru i rodzaju niezależności. Najważniejsze znaczenie ma rozróżnienie między niezależnością w zakresie ustalania celów lub jedynie w zakresie wyboru narzędzi ich realizacji. Należy zatem rozstrzygnąć, czy niezależność PK powinna dotyczyć również celów;

3) określa się – bywa, że w sposób niejednoznaczny – obszary polityki i działalności gospodarczej, które wyłącza się z działalności PK, ograniczając znacząco jego zakres działania, zmniejszając tym samym jego konkurencyjność;

4) nadzór korporacyjny wymaga, aby mocodawca dysponował informacjami, jakie są dostępne pełnomocnikowi. Chodzi zatem o to, aby we wzajemnych relacjach nie występowała asymetria informacji, co oczywiście jest trudne, wręcz niemożliwe w praktyce;

5) PK działa w otoczeniu, w którym oprócz JST pojawiają się inne podmioty próbujące pełnić wobec niego rolę mocodawców (np. wyborcy, wybierani przywódcy, interesariusze wewnętrzni PK). Pojawia się więc problem wspólnej agencji, oznaczający konieczność interakcji, a nawet współdziałania z grupami interesu, które mogą mieć odmienne cele, preferencje;

6) funkcjonowanie PK wiąże się z wielostopniowością relacji agencji. Istnieje bowiem dodatkowy szczebel tej relacji w postaci rady nadzorczej. Ponadto występuje biuro nadzoru właścicielskiego i audyt wewnętrzny, które również kreują relacje agencji w strukturze PK i poza nią;

7) zdaniem badaczy polityczni mocodawcy mogą mieć trudności z określeniem *ex ante* pożądanego celu działalności PK. Jednym z ważnych powodów tego stanu rzeczy jest problem wyboru horyzontu czasowego przy podejmowaniu decyzji. W praktyce może bowiem wystąpić i coraz częściej występuje sprzeczność między racjonalnością decyzji w krótkim i długim czasie [P. Senge 2002, s. 11 i nast.]. Należy przy tym pamiętać, że szybkość działania jest obecnie warunkiem przetrwania polityków i całych organizacji. Jednak szybkie, racjonalne w krótkim okresie działania często nie mają wiele wspólnego z racjonalnością związaną

z długim okresem [J. Pasieczny 2005]. Poza tym przy określeniu celu działalności PK pojawia się problem oddziaływania cyklu wyborczego na pełnomocnika: czy można w tej sytuacji zaprojektować instytucję, która pozwoli przezwyciężyć problem agencji przy zachowaniu cyklu wyborczego?

8) inny ważny problem agencji to motywowanie pełnomocnika. Wprowadzając proefektywnościowe kontrakty można usłyszeć zarzuty, że urzędnicy państwowi powinni pracować dla dobra publicznego, a nie dla własnych korzyści. Kolejną sprawą, która wywołuje emocje, jest czas trwania kontraktu. Nawiązując do teorii optymalnego kontraktu można przyjąć, że większe korzyści przynosi kontrakt długookresowy z zarządem PK. Można więc postawić tezę, że kontrakt dłuższy niż cykl wyborczy rodzi bodźce skłaniające zarząd do długofalowych działań i większej staranności, a zatem – mniejszą liczbę błędów w porównaniu z kontraktem krótkookresowym. Takie są wskazania teoretyków, natomiast praktyka zarządzania w Polsce i na świecie jest inna. Obserwuje się wyraźną tendencję do skracania kadencji organów wybieralnych [J. Pasieczny 2005]. Opracowanie optymalnego kontraktu, tj. takiego, aby zawarte w nim bodźce skłaniały zarząd PK do realizacji własnego celu, a zarazem umożliwiły osiągnięcie celu mocodawcy, jest zadaniem ciągle aktualnym;

9) celem kontraktu – o czym mówi się rzadziej – może być również utrudnienie mocodawcy wywierania presji na pełnomocnika (zarząd). Powstaje zatem pytanie, co należy uczynić, jakie działania podjąć, by dezyderat ten spełnić, a inaczej: aby zmiana politycznych mocodawców nie wymuszała postawy konformistycznej pełnomocnika;

10) oprócz problemów zewnętrznych istnieje wiele problemów agencji wewnątrz PK, takich przykładowo jak: granice przejrzystości działań, określenie optymalnej liczby osób występujących w roli pełnomocnika, wymogi kwalifikacyjne i procedury doboru tych osób, przebieg procesów decyzyjnych i inne. Pełne omówienie zasygnalizowanych problemów agencji PK w tym artykule byłoby trudne, wręcz niemożliwe. Stąd też cel opracowania jest dużo skromniejszy i dotyczy wyjaśnienia niektórych wymienionych kwestii, jako że podjęto próbę skonfrontowania rezultatów badań nad relacjami typu agencji a problemami wynikającymi ze specyfiki przyjętych rozwiązań instytucjonalnych w PK.

Jednym z kluczowych problemów agencji jest przyznanie pełnomocnikowi odpowiedniego zakresu niezależności. Zagadnienie to ma kilka wymiarów. Najważniejsze znaczenie ma rozróżnienie między niezależnością w zakresie celów PK (*goal independence*) lub jedynie w zakresie wyboru narzędzi zarządzania (*instrument independence*). Również w tej materii zdania są podzielone. Chociaż wyraźnie przeważa pogląd, że szczególnie w przypadku podmiotów działających na podstawie kodeksu spółek handlowych (k.s.h.), niezależność powinna dotyczyć także celów, to jednocześnie zdaniem wielu specjalistów równowagę między

niezależnością a demokratycznym nadzorem w sektorze publicznym uzyskuje się najlepiej, gdy ta pierwsza polega tylko na swobodzie wyboru instrumentów zarządzania [*Instytucjonalne problemy...* 2005, s. 114].

Ważnym argumentem, często podnoszonym przez zwolenników tego podejścia, jest problem demokracji. Uważają oni, że przyznanie jakiegokolwiek agencji znacznego zakresu niezależności jest równoznaczne z wystąpieniem problemu „deficytu demokracji” [*Instytucjonalne problemy...* 2005, s. 113]. Nie można zbudować efektywnego nadzoru bez regulującej go demokracji (szerzej kultury), gdyż koszty formalnej regulacji i biurokracji, pozbawione presji ze strony kultury, zwłaszcza demokracji, zniszczą najlepsze intencje organów regulujących [K.A. Lis, H. Sterniczuk 2005, s. 58].

Uznając większość argumentów badaczy obu wspomnianych grup, można przyjąć tezę, że najlepszym rozwiązaniem w tej kwestii byłoby wspólne określanie celów. Rezultaty analizy organizacyjnej sektora spółek komunalnych, jak również zasady określania celów – zawarte chociażby w koncepcji zarządzania przez cele (MBO) – pokazują, że możliwe jest wspólne określenie celów przez co najmniej trzy grupy „aktorów”, a mianowicie interesariuszy zewnętrznych, zwłaszcza wyborców, jednostkę samorządu terytorialnego oraz pełnomocnika, tj. zarząd spółki.

Jak łatwo zaobserwować, PK działa w otoczeniu, w którym oprócz JST pojawiają się inne podmioty próbujące pełnić wobec niego rolę mocodawców. Występuje więc w tym przypadku tzw. problem wspólnej agencji, oznaczający konieczność współdziałania między grupami interesu, które często mają odmienne preferencje. Warto dodać, że funkcjonowaniem PK są zainteresowane wszystkie niemal organizacje (społeczne, polityczne, gospodarcze) istniejące i działające na danym szczeblu lokalnym oraz, co najistotniejsze, mieszkańcy jednostki terytorialnej. Wybór celów i wynikających z nich zadań zależy od konkretnej, lokalnej sytuacji i stanowi ważny element polityki gospodarczej władz samorządowych. Często muszą one określając cele uwzględnić takie problemy, jak:

- nacisk lokalnych środowisk na zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w dziedzinach, w których nie ma chętnych do prowadzenia działalności gospodarczej – jest to na ogół równoznaczne ze zmuszeniem władz i podmiotów komunalnych do podjęcia działalności nierentownej;
- oczekiwania mieszkańców na terenach o wysokim bezrobociu dotyczące stworzenia przez władze samorządowe dodatkowych miejsc pracy;
- zrównoważenie pozycji gminy jako podmiotu gospodarczego z pozycją pozostałych podmiotów funkcjonujących na lokalnym rynku;
- osiągnięcie stanu równowagi pomiędzy potrzebą osiągania zysku a możliwościami podnoszenia cen za świadczenie usług komunalnych;

– właściwy dobór instrumentów wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego.

Działania władz samorządowych powinny zatem skupiać się na poszukiwaniu takich rozwiązań, które zarówno zapewniłyby świadczenie usług komunalnych na właściwym poziomie, jak i wzmacniały przedsiębiorstwa lokalne, nie naruszając jednocześnie równowagi na rynku, nie przyczyniając się do rozwoju zachowań korupcyjnych oraz nie przekreślając możliwości przyciągnięcia kapitału z zewnątrz. Niezwykle ważne jest więc, w jaki sposób działają komunalne podmioty gospodarcze, za ich pośrednictwem bowiem władze lokalne, mogą – korzystnie lub niekorzystnie – wpływać na lokalny rozwój gospodarczy.

Wielkość zadań, problem wspólnej agencji, jak również wielkość interesariuszy często o sprzecznych interesach, różnych możliwościach i środkach powoduje, że dany rodzaj działalności agencji przez jednych jest akceptowany i pozytywnie oceniany, a u innych wywołuje całkiem odwrotne reakcje. W tej tak złożonej sytuacji podejmowane są próby łączenia mocodawców po to, by niwelować destrukcyjne reakcje, koncentrując środki i siły na realizacji wytyczonych zadań w wyniku na przykład konsensusu. Inny sposób to podążanie w przeciwnym kierunku, a więc zmuszanie interesariuszy do niekiedy ostrej konkurencji między sobą, dotyczącej celów i środków agencji, oraz zakazanie im stosowania środków i bodźców konkurowania o negatywnym charakterze. Warto przy tym dodać, że polityczni mocodawcy mogą mieć trudności zarówno z określeniem celów, zwłaszcza strategicznych, jak i z podaniem instrumentów zarządzania.

Na zakończenie omawiania kwestii zakresu niezależności pełnomocnika należy podkreślić, że powinien on uczestniczyć w ustalaniu celów PK oraz mieć swobodę w wyborze narzędzi ich realizacji. W gruncie rzeczy cel ten sprowadzałby się do zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, z jednej strony, oraz do zwiększania korzyści (zysku) dla mocodawcy (JST) – z drugiej.

Funkcjonowanie PK wiąże się z wielostopniowością relacji agencji. W świetle obowiązujących przepisów k.s.h. istnieje dodatkowy szczebel tej relacji w postaci rady nadzorczej. Nadzorowanie, a zwłaszcza pomiar wyniku – w tym przypadku efektów pracy pełnomocnika³ – wymaga poniesienia kosztów. Wynik zwiększa się w miarę doskonalenia nadzoru, lecz doskonalszy nadzór pociąga za sobą większe koszty. Powinna więc być zachowana zależność pomiędzy przyrostem wyniku (x) a przyrostem kosztów nadzoru (y), tak aby $x > y$. Można zatem mówić jedynie o optymalizacji przedmiotu i zakresu nadzoru, a nie o jego maksymalizacji. Stąd pojawiają się nowe pomysły uproszczenia instytucji nadzoru, a więc propozycje przejścia od dualizmu do monizmu korporacyjnego.

³ Ten, kto mierzy wartość wyniku (*output*), zarazem kontroluje przydzielanie wynagrodzeń.

Interesujące rozwiązanie w zakresie ładu korporacyjnego proponuje komisja UE – zawarte w „Planie działań dotyczących prawa spółek” (*Action Plan for Company Law*) – postulując przyjęcie dyrektywy przyznającej spółkom publicznym swobodę wyboru pomiędzy systemem dualistycznym (zarząd i rada nadzorcza) oraz monistycznym (jeden organ zarządzający-nadzorujący) [K. Oplustil, P. Wiórek 2004, s. 6–8].

Proponowaną w projekcie regulację systemu monistycznego charakteryzują następujące cechy [T. Siemiątkowski 2005, s. 150–153]:

- zastąpienie zarządu i rady nadzorczej jednym organem, zwanym radą administrującą. W projekcie zawarto, obowiązującą również na gruncie k.s.h. (a wcześniej kodeksu handlowego) w odniesieniu do zarządu spółki akcyjnej, jednakże nie wyrażoną *expressis verbis*, zasadę domniemania kompetencji rady administrującej we wszystkich sprawach niezastrzeżonych przez ustawę lub statut dla walnego zgromadzenia (art. 28 ust. 2);

- kumulacja kompetencji zarządczych oraz nadzorczych jedynie z funkcjonalnym ich rozdziałem oraz możliwością delegacji kompetencji do prowadzenia spraw spółki dyrektorowi (dyrektorom) wykonawczemu, niebędącemu członkiem rady administrującej spółki;

- dopuszczalność łączenia funkcji członka rady administrującej i dyrektora wykonawczego oraz względnie obowiązujący zakaz jednoczesnego pełnienia funkcji przewodniczącego rady administrującej i generalnego dyrektora wykonawczego;

- możliwość wydawania dyrektorom wykonawczym przez radę administrującą wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki, przyjęcia zasady każdorazowej zmiany albo cofnięcia delegacji w drodze podjęcia uchwały przez radę administrującą, natomiast w zakresie przekazania kompetencji komitetom projekt dopuszcza tylko statutowe ograniczenie kompetencji podlegających przekazaniu;

- możliwość wykonywania niektórych kompetencji przez samych członków rady w wyłonionych z jej grona komitetach;

- projekt zawiera definicje: delegacja kompetencji i konstrukcja, przekazanie kompetencji. Delegacja kompetencji może nastąpić wyłącznie na rzecz dyrektora wykonawczego i dotyczyć prowadzenia spraw spółki, nie uszczupla kompetencji rady administrującej w zakresie prowadzenia spraw spółki ani też jej reprezentacji.

Jeśli rozwiązanie to zostanie przyjęte w założonym czasie, tj. do 2008 r., to pojawia się konieczność nowelizacji kodeksu spółek handlowych w zakresie regulacji spółki akcyjnej przez wprowadzenie, co najmniej do spółek publicznych, możliwości wyboru modelu ładu korporacyjnego. Ta znacząca zmiana, która powinna nastąpić w obecnej dekadzie, w dużym stopniu zwiększy elastyczność zarządzania, poszerzy swobodę gospodarczą oraz może przyczynić się do zmniejszenia

szenia kosztów osobowych nadzoru korporacyjnego. Ponadto przyjęcie wspomnianej dyrektywy ułatwi współpracę z inwestorami zagranicznymi, zwłaszcza z menedżerami reprezentującymi w Polsce inwestorów pochodzących z państw o systemie monistycznym, zawartym w prawie amerykańskim, szwajcarskim i niektórych krajów członkowskich UE.

Zachowania pełnomocnika – z różnych względów – mogą różnić się od tych, których oczekuje mocodawca. Często podawanym powodem tego stanu rzeczy jest asymetria informacji, a dokładniej przewaga informacyjna pełnomocnika, której skutki mogą przybierać różne formy, na przykład działań ukrytych (*hidden action*), działań trudnych do weryfikacji (*nonverifiability*), decyzji i działań zorientowanych na siebie, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do nadużycia pełnomocnictwa, a nawet przejścia firmy przez pełnomocnika, i innych. Przewaga informacyjna pełnomocnika występuje zazwyczaj w obrębie wiedzy fachowej. Tak więc nawet jeśli mocodawca obserwuje podjęte działania, ale nie ma dostatecznej wiedzy fachowej, to niekoniecznie wie, czy są one właściwe. W tym stanie rzeczy mocodawca chce, aby pełnomocnik podjął działania na podstawie informacji, którymi dysponuje tylko ten ostatni [J.J. Laffont, D. Martimort 2002, s. 3].

W świetle powyższych stwierdzeń można sformułować tezę następującej treści: poddanie PK demokratycznemu nadzorowi wymaga, aby mocodawca dysponował informacjami takimi, jakie ma pełnomocnik. Chodzi zatem o to, aby we wzajemnych relacjach zniwelować nadmierną asymetrię informacji. Rozwiązanie tej kwestii w dużej mierze zależy od przyjętych zasad i narzędzi nadzoru, zależy również od przejrzystości działania. Jednakże nie zawsze przejrzystość przynosi korzyści; po przekroczeniu optymalnego poziomu, dalszy wzrost przejrzystości może dawać negatywne rezultaty, spowodowane wpływem na zewnątrz ważnych informacji, a straty społeczne mogą być wyższe niż w wypadku braku przejrzystości.

Ogromna niekiedy presja w kierunku przejrzystości działania wręcz paraliżuje kierujących firmami. Bywa, że decyzje muszą być akceptowane przez dawców kapitału (mocodawców). Niebagatelną rolę w tym względzie odgrywają media, które nie tylko domagają się danych i przekazują informacje, ale je filtrują i komentują. Od ich przekazów uzależnione są zachowania mocodawców, klientów i innych interesariuszy, krótko mówiąc niekorzystny wizerunek medialny grozi kłopotami rynkowymi.

Jak można zauważyć, problem asymetrii informacji i pełnej kontroli nad poczynaniami pełnomocnika jest trudny, jego rozwiązanie jest niemal niemożliwe w praktyce gospodarczej i niekonieczne. Pełna kontrola poczynąń pełnomocnika zapewne kępowałaby jego przedsiębiorczość, zmniejszyła skłonność do ryzyka, ograniczyła bezpieczeństwo informacji itp. Można zatem mówić jedynie o pewnym stopniu sprawowania nadzoru właścicielskiego, mniejszym lub większym, ale zawsze niezupełnym ze względu na wspomniane ograniczenia z jednej strony

oraz ekonomiczną nieefektywność pełnego monitoringu poczynił menedżera – z drugiej.

Kluczowym sposobem rozwiązywania problemów agencji jest zawieranie kontraktów opartych na efektach powiązanych z systemem bodźców. Omawiając znaczenie bodźców w teorii agencji, warto zwrócić uwagę na rolę, jaką odgrywają poszczególne ich rodzaje. Otóż w szeroko rozumianym i powszechnie akceptowanym paradygmacie *homo oeconomicus* dominują bodźce o charakterze materialnym, co jest zrozumiałe w sytuacji komercjalizacji sektora publicznego i materializacji pozazawodowego życia pracowników. Z drugiej jednak strony, w obszernej już literaturze wskazuje się na duże znaczenie innego rodzaju motywacji, mianowicie zwraca się uwagę na niematerialne czynniki motywacyjne, podkreślając przy tym, że w pewnym zakresie istnieje wymiennosc obu rodzajów motywacji i zapewne ich komplementarność.

W odniesieniu do stwierdzenia podkreślającego znaczenie obu rodzajów motywacji (opartej na bodźcach materialnych i niematerialnych) pojawia się kwestia, czy położenie nadmiernego nacisku na bodźce ekonomiczne nie oznacza w przypadku pracowników sektora publicznego jednoczesnego osłabienia innego rodzaju motywacji. Najnowsze badania tego zagadnienia wykazały, że [J. Le Grand 2003, s. 53–54]:

- nieuzasadniona jest opinia, zgodnie z którą specjaliści zatrudnieni w sektorze publicznym są społecznikami kierującymi się altruizmem, oraz w myśl której są oni egoistami nastawionymi wyłącznie na realizację własnego interesu;

- błędne jest również przekonanie, że poszczególni obywatele są jedynie pasywnymi odbiorcami świadczeń, podobnie jak pogląd uznający ich za suwerenów dysponujących nieograniczoną swobodą wyboru usług, zasobów.

Z kolei zdaniem szwajcarskiego ekonomisty B. Freya, zbyt duży nacisk położony na motywację zewnętrzną – obejmującą głównie bodźce materialne – ogranicza wewnętrzną motywację pracowników, zwłaszcza tych, którzy pracują w sektorze publicznym [*Instytucjonalne problemy...* 2005, s. 19]. Oznacza to, że struktura bodźców dla pracowników sektora publicznego powinna łączyć, a nie przeciwstawiać sobie motywacje materialne i niematerialne, szczególnie altruistyczne.

Kończąc omawianie tej kwestii należy podkreślić, że opracowanie optymalnego kontraktu, tj. takiego, aby zawarte w nim bodźce skłaniały zarząd PK do realizacji własnego celu, umożliwiły zarazem osiągnięcie celu mocodawcy. Przykładowo wysokość wynagrodzenia zarządu zależy od stopnia realizacji celów PK. Z drugiej strony kontrakt powinien utrudniać mocodawcy i mediom wywieranie presji na pełnomocnika i zmuszanie go do konformistycznej postawy. Warto dodać, że istotną cechą kontraktu jest to, aby był on oparty na łatwo obserwowalnej zmiennej. Ponadto parametr powinien zostać ustalony na takim poziomie, aby obniżka

wynagrodzenia wywołana np. spadkiem produkcji mogła być kompensowana w sytuacji jej zwiększenia.

4. Zakończenie

Teoria agencji i przynależące do niej problemy nadzoru korporacyjnego są przydatne do analizowania problemów zarządzania przedsiębiorstwem sektora komunalnego. Wynika to zarówno z badań teoretycznych, jak i z praktyki gospodarczej.

Kończąc omawianie kwestii agencji nadzoru korporacyjnego firm komunalnych warto podkreślić konieczność dalszego poszukiwania nowych rozwiązań instytucjonalnych kształtujących relacje między interesariuszami i menedżerami, a zwłaszcza doskonalenia systemów motywowania członków zarządu spółek komunalnych, rozwój instytucji zarządczych i nadzorczych. Ponieważ agencje sektora komunalnego mają swoją specyfikę, szczególne cechy, toteż przeniesienie na grunt tego sektora publicznych rozwiązań funkcjonujących w sektorze prywatnym wymaga uprzedniej ich weryfikacji i modyfikacji, jak również podania warunków ich zastosowania.

JST mogą być organizacjami zapewniającymi infrastrukturę i niezbędne usługi komunalne lub mogą pełnić w tym zakresie tylko funkcje planistyczno-kontrolne i organizacyjne. Pierwsze rozwiązanie stanowi istotę tzw. modelu samowystarczalnego, drugie zaś cechuje modele rynkowe (regulacyjne). U podstaw przechodzenia od modelu samowystarczalnego do rynkowego leży dążenie do realizacji działań. Chodzi tutaj o zaniechanie łącznego traktowania odpowiedzialności gminy za świadczenie usług publicznych i ich bezpośrednie wykonywanie. Rozdzielenie tych funkcji stwarza dobre przesłanki, aby władze gminy skupiały się na realizacji funkcji strategiczno-koordynacyjnych, samą realizację zaś pozostawiały innym podmiotom gospodarczym, w tym również komunalnym [K. Machaczka 2005, s. 129]. W Polsce taki model zarządzania sektorem komunalnym dopiero się tworzy. Konieczne zatem będzie wprowadzenie odpowiednich zmian instytucjonalnych agencji PK, ze zwróceniem uwagi szczególnie na problemy nadzoru korporacyjnego.

Literatura

- Bińczycki B. [2004], *Ocena stopnia realizacji funkcji zarządzania personelem w administracji samorządowej*, (maszynopis), AE w Krakowie, Kraków.
- Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji* [2005], red. A. Wojtyna, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków.
- Jerzemowska M. [2002], *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.

- Koziół L. [2005], *Mechanizmy i modele nadzoru korporacyjnego* [w:] *Kapitał intelektualny jako szansa na poprawę jakości zarządzania w warunkach globalizacji*, red. E. Skrzypek, Zakład Ekonomiki Jakości i Zarządzania Wiedzą Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin.
- Kraft J., Ravix J.L. [1998], *Theories of the Firm* [w:] *Market and Organization*, red. R. Arena, C. Longhi, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Laffont J.J., Martimort D. [2002], *Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, Princeton.
- Le Grand J. [2003], *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Lis K.A., Sterniczuk H. [2005], *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Machaczka K. [2005], *Wyzwania w procesach przekształceń strukturalno-własnościowych mienia komunalnego we współczesnym samorządzie gminnym* [w:] *Zarządzanie sektorem publicznym i prywatnym w społeczeństwie informacyjnym*, red. L. Koziół, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów.
- Oplustil K., Wiórek P. [2004], *Aktualne tendencje w europejskim prawie spółek – orzecznictwo ETS i planowane działania prawodawcze*, „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 5.
- Pasieczny J. [2005], *Pułapki krótkookresowej racjonalności*, „Master of Business Administration”, nr 6 (77).
- Senge P. [2002], *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Siemiątkowski T. [2005], *Monistyczny model ładu korporacyjnego w spółce europejskiej jako alternatywny system zarządzania i nadzoru w korporacji*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa.

Economic and Organisational Aspects of Corporate Governance in the Public Utility Sector

The author presents selected, important issues of corporate governance, with particular focus on the problems of public utility agencies. The author discusses the specific attributes of agencies in this sector, in particular independence and diversity of tasks, stakeholder size, information asymmetries and the specific character of employee incentive systems, contract duration and others. The article also presents the monistic model of corporate governance that various EU Commissions recommend to public utilities.