

LESZEK KOZIÓŁ*

Instytucjonalne problemy ładu korporacyjnego w spółkach kapitałowych sektora publicznego

Słowa kluczowe: ład korporacyjny, nadzór korporacyjny, spółki kapitałowe, sektor publiczny w gospodarce

Streszczenie: W artykule przedstawiono dyskusję wokół istoty i znaczenia pojęcia „corporate governance” i prób spolszczenia tego terminu poprzez wprowadzenie do języka polskiego określeń: „nadzór korporacyjny”, „ład korporacyjny”. W dalszej części artykułu podano klasyfikację i krótką charakterystykę mechanizmów ładu korporacyjnego, ze zwróceniem uwagi szczególnie na instrumenty wewnętrzne tego nadzoru wraz z opisem tzw. proefektywnościowych kontraktów. W kolejnej części artykułu wyjaśniono specyfikę spółek kapitałowych sektora komunalnego. Sporo miejsca poświęcono na omówienie tzw. postulatów sprawnościowych ładu korporacyjnego wspomnianych spółek.

1. Uwagi wstępne

Funkcjonowanie sektora publicznego, a zwłaszcza przedsiębiorstw użyteczności publicznej – mimo że stanowi znaczący obszar ekonomii – do niedawna rzadko było przedmiotem badań teorii ekonomii. Uznano bowiem, że alokacja zasobów w sektorze publicznym bazuje raczej na decyzjach politycznych, niż na niezależnych decyzjach właściwych podmiotom rynkowym. Krótko kwestię tę ujmując przyjęto tezę, że instytucje i przedsiębiorstwa sektora publicznego trudno jest opisać za pomocą narzędzia analizy ekonomicznej, jakim jest model rynku konkurencyjnego. Jednakże pogląd ten, jak i samo podejście badawcze zmieniają

* Prof. dr hab. Leszek Koziół jest zatrudniony na stanowisku profesora zwyczajnego w Katedrze Zarządzania Wydziału Zarządzania i Turystyki Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie; pełni również funkcję kierownika Katedry. Kontakt: e-mail: kozioll@interia.pl.

się, głównie za sprawą praktyki gospodarczej stwarzając nowe warunki funkcjonowania wielu branż sektora publicznego.

Niemalą rolę w zmianie owego podejścia odgrywa rozwój teorii ekonomii – co również należy podkreślić. Dla przykładu można wskazać na założenia tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej. Otóż, firmę postrzega się w niej jako jednostkę zarządzającą, a nie tylko wytwarzającą i w ślad za tym skoncentrowaniu się na aspekcie zarządzania bardziej niż na technologii; traktowanie efektywności ekonomicznej jako rezultatu ludzkich działań, czy też uznanie teorii kontraktów, teorii kosztów transakcyjnych, teorii agencji, asymetrii informacji itp. jako jednostek analizy. Jak można zauważyć przedmiot badań ekonomii instytucjonalnej różni się zasadniczo od podejścia klasycznego, neoklasycznego (Williamson, 1999, s. 80–94). W nurcie tym, przez instytucje rozumie się przyjęte reguły gry, tj. sposoby działania prowadzące do osiągnięcia równowagi w rozpatrywanym układzie. Instytucje określane są również mianem zrównoważonego rezultatu działań (*an equilibrium outcome of the game*) (Williamson, 1999, s. 3). Ostrom podaje przykłady instytucji, określając je jako zasady, w ramach których wskazywane są podmioty uprawnione do podejmowania decyzji, działania dopuszczone i wzbronione, procedury do przestrzegania, informacje do dostarczenia, wypłaty przypisywane określonym sposobom postępowania (Ostrom, 1990), kompetencje pracowników, otoczenie i inne.

Jak wykazały liczne już i rozległe badania ekonomii instytucjonalnej oraz menedżerskiej koncepcji firmy decydenci, szerzej kwestię tę ujmując uczestnicy procesów decyzyjnych wysoko cenią swoje cele i nader często uwzględniają je w tych procesach. W szczególności dotyczy to menedżerów, a więc osób zarządzających cudzym majątkiem. Stwierdzenie to przyjęto w większości menedżerskich koncepcji przedsiębiorstwa podkreślając, że menedżer (agent) będzie dążył do maksymalizacji własnych korzyści (użyteczności) przy zachowaniu zasobów formy, zwłaszcza zysku, zapewniającym mu bezpieczeństwo zatrudnienia. Podobnie kwestię tę ujmuje się w klasycznych już koncepcjach i modelach nadzoru korporacyjnego: maksymalizacji sprzedaży Baumola, koncepcji wartości firmy Morrisa, modelu swobody menedżerskiej Williamsona, w których przyjęto tezę, że menedżerowie determinowani są zarówno interesem właścicieli, jak i interesem własnym¹.

Warto również dodać, że badacze zajmujący się zagadnieniem nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*)² zgodni są do tego, że organizacja, która prze-

¹ Praktyka zna sporo przypadków działań menedżerskich niezgodnych z interesem właścicieli, działań na szkodę organizacji; takie zdarzenia (patologie) są domeną organów ścigania, a nie nadzoru korporacyjnego.

² Nie wdając się w zawłości tłumaczenia pojęcia „corporate governance” i prób spolszczenia tego terminu przez wprowadzenie do języka polskiego określeń „nadzór korporacyjny”, „ład korporacyjny”, „władanie korporacyjne” – przez nadzór korporacyjny, a dokładniej system nadzoru korporacyjnego rozumie się wewnętrznie spójny układ zasad i narzędzi określających relację między organami korporacji oraz ich skład, kompetencje i funkcjonowanie. Jeśli regulacje te określają rów-

strzeżę zasad dobrego nadzoru, często osiąga lepsze wyniki, jest lepiej postrzegana, cieszy się zaufaniem i dobrą reputacją. Potwierdzają to badania La Porty, który twierdzi, że w krajach lepiej chroniących akcjonariuszy rynki finansowe są lepiej rozwinięte, a firmy mają zdecydowanie większe możliwości dostępu do zewnętrznego finansowania i lepsze warunki rozwoju. Krótko tę kwestię ujmując, można postawić tezę, że zbudowanie prawidłowych systemów nadzoru korporacyjnego jest ważną przesłanką przetrwania i rozwoju przedsiębiorstw oraz poprawy ich produktywności i reputacji w przyszłości.

Szczególnie wyraźnie i w wielu aspektach rysują się problemy nadzoru korporacyjnego w gospodarce polskiej oraz w innych gospodarkach transformacji ustrojowej. Brak rozwiniętych rynków kapitałowych, niedoskonały system prawa, mała skuteczność jego egzekwowania oraz procesy przekształceń własnościowych uwypuklają problemy nadzoru korporacyjnego.

Przyjmując powyższe stwierdzenia – ogólniejszej natury – należy, w tej sytuacji, rozstrzygnąć problem: jaka powinna być konstrukcja tego nadzoru. Dokładniej problem ten ujmując, czy zastosowany model nadzoru korporacyjnego da satysfakcjonującą odpowiedź na następujące pytania:

- w jaki sposób i w jakim zakresie mocodawca może skutecznie monitorować działania pełnomocnika pod kątem wywiązywania się przez niego z wyznaczonych mu zadań,
- jak skonstruować system bodźców skłaniający pełnomocnika do jak najbardziej skutecznego realizowania celów mocodawcy, a jednocześnie zniechęcający go do realizacji własnych, partykularnych celów.

Obie poznane kwestie, a raczej obydwie aspekty problemu agencji i nadzoru korporacyjnego wydają się jednakowo ważne; ich rozwiązywanie okazuje się zadaniem skomplikowanym, budzącym sporo kontrowersji, a w przypadku sektora publicznego – nawet politycznych emocji.

2. Mechanizmy ładu korporacyjnego

Wśród licznych mechanizmów nadzorczych wykorzystywanych w rozwiązywaniu problemów nadzoru korporacyjnego można wymienić mechanizmy zewnętrzne wraz z kodeksem dobrych praktyk oraz mechanizmy wewnętrzne, do których można by dodać kontrakty menedżerskie.

W ostatnich latach zaobserwowano wyraźny wzrost zainteresowania nadzorem zewnętrznym, obejmującym mechanizmy wynikające z otoczenia przedsiębiorstwa, a także grupami interesów nazywanymi ogólnie interesariuszami (*stakehol-*

niez relacje z interesariuszami, to wtedy można mówić o ładzie korporacyjnym. W takim ujęciu nadzór korporacyjny pojmowany jest jako instytucja ekonomiczno – prawna kontrolująca proces zarządzania korporacją i proces jej dostosowywania się do zmian w otoczeniu.

ders). Można wyrazić przypuszczenie, że w najbliższych latach rozwój koncepcji interesariuszy i przechodzenie do „gospodarki interesariuszy” będzie dość powszechne, zwłaszcza w sektorze publicznym, a w obszarze przedsiębiorstw komunalnych w szczególności. Stąd też konieczność poszukiwania nowych rozwiązań instytucjonalnych kształtujących relacje między właścicielami, menedżerami, klientami, dostawcami, pracownikami, społecznością lokalną, władzą publiczną itp.

Charakteryzując różnorodne instytucje nadzoru korporacyjnego, nie sposób pominąć mechanizmów wynikających z otoczenia korporacji. Wybrane ważniejsze z nich to obowiązujące regulacje prawne oraz rynek.

Ostatnio podejmowane są próby wkomponowania teorii agencji w kontekst ogólnej równowagi rynku. Na rynku pracy wyłonił się rynek usług agentów (menedżerów), który w krótkim czasie swego istnienia stał się rynkiem ważnym, ciągle rozwijającym się. W gruncie rzeczy rynek ten dotyczy kompetencji i informacji posiadanych przez pełnomocników, a więc można mówić, że w pewnej mierze rynek usług agentów jest surogatem rynku informacji.

Kultura nadzoru korporacyjnego rozumiana jako corporate governance wyrażona została również w standardach zaaprobowanych przez Radę OECD. Są one sformułowane na tyle ogólnie, że można w ich ramach umieścić każdy model spółki akcyjnej spotykany w ustawodawstwie OECD. Równocześnie nie mają one charakteru bezwzględnie obowiązującego. Ich celem jest dostarczenie wzorców do uregulowań państwowych (Nogalski, Dadej, 2006, s. 345 i nast.). Zaliczane są one do tzw. miękkiego prawa (soft law), pełnią rolę subsydiarną w stosunku do prawa stanowionego (Kwiatkowska, 2006, s. 29). Nie są prawem, a jedynie uzupełniają normy prawne, są również ich wykładnią i interpretacją. Zauważono, że inwestorzy przywiązują dużą wagę do przestrzegania przez spółki zasad ładu korporacyjnego. Zwracają uwagę na implementację zadeklarowanych przez emitenta reguł postępowania, dbając tym samym o bezpieczeństwo zainwestowanych środków. Nadto, wprowadzenie przez Giełdę zasad ładu korporacyjnego wpłynęło korzystnie na ocenę naszego rynku kapitałowego przez zagranicznych inwestorów. Umożliwia to napływ kapitału zagranicznego. Warto zatem wspomniane zasady rozwinąć, uzupełnić o nowe standardy i co najistotniejsze: powinno się je adresować do głównych aktorów nadzoru korporacyjnego, tj. mocodawcy i pełnomocnika, a nawet interesariuszy.

Przedmiotem sporej liczby badań są zagadnienia nadzoru wewnętrznego, wykorzystującego instrumenty wewnętrzne. W tym wymiarze problem nadzoru korporacyjnego można próbować rozwiązywać na dwa sposoby. Pierwszy to kontrola działań pełnomocnika przez m.in. rozbudowę systemu controllingu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zastosowanie takich narzędzi, jak: system informacyjny, budżetowanie, sprawozdawczość, rozwój struktur organizacyjnych, a więc opracowywanie i wdrażanie zasad, procedur i reguł działania. Drugi sposób to tworzenie i rozwój instytucji nadzorczych w postaci rad nadzorczych, dodatko-

wych poziomów zarządzania, rad programowych i doradczych różnych form audytu wewnętrznego i inne.

Sumując powyższe uwagi warto podkreślić, że wspomniane mechanizmy nadzoru korporacyjnego tworzą zbiór ograniczeń o negatywnym charakterze, zawierają bowiem długą listę zakazów, nakazów, zaleceń, a nawet sankcji karnych – natomiast nie pomieszczono w nich bodźców o pozytywnym charakterze, stymulujących agenta do zachowań funkcjonalnych względem oczekiwań i celów mocodawcy. Nadto należy dodać, że mechanizmy te ważne, wręcz nieodzowne, są jednak niewystarczające do pełnienia tej roli w sposób satysfakcjonujący, stanowią jedynie ogólne ramy dla rozwiązań szczegółowych, które w swym zakresie uwzględniają specyfikę organizacji, jej otoczenia. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że ani zapisy kodeksów, ani mechanizmy rynkowe, ani kodeksy dobrych praktyk, ani nawet powołane instytucje nadzorcze czy stworzone narzędzia kontroli nie stanowią nadzoru korporacyjnego, który odznaczałby się wystarczającym poziomem skuteczności i efektywności. Powodem tego stanu rzeczy jest m.in. owa specyfika i zróżnicowane warunki funkcjonowania różnych organizacji (korporacji), co rzutuje na wybór narzędzi nadzoru korporacyjnego. Wnioski i rozwiązania organizacyjnoprawne właściwe i ważne dla danej organizacji, niekoniecznie można stosować gdzie indziej.

Niemalą część badaczy zajmujących się tą tematyką, problem nadzoru korporacyjnego – szerzej teorii agencji – rozumie jako teorię bodźców ekonomicznych (zachęt materialnych). Najważniejszy sposób rozwiązania tego problemu polegałby na sporządzeniu kontraktu dotyczącego rezultatów działalności, byłby zatem oparty na efektach (*outcome based*) powiązanych z systemem bodźców. Innymi słowy, problem nadzoru powinien być rozwiązany, zdaniem tych autorów, w płaszczyźnie proefektywnościowych kontraktów (*incentive contracts*). Mechanizm ten, obok funkcji kontrolnej spełnia również funkcję motywacyjną. Wypełnia lukę w systemie nadzoru korporacyjnego, w którym brakuje elementów stymulujących menedżera do dalszej pracy, motywatorów³.

3. Charakterystyka spółek kapitałowych sektora publicznego

Nawiązując do praktyki nie sposób pominąć nowych rozwiązań instytucjonalnych. W wyniku reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego nastąpił nowy podział zadań, kompetencji i własności publicznej pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Uruchomiony został proces tworzenia ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową,

³ W rozważaniach na temat relacji zachodzących między mocodawcą a pełnomocnikiem coraz częściej wskazuje się na dwa podstawowe nurty badawcze określane mianem pozytywnej i normatywnej teorii agencji. Pierwsza z nich próbuje problem agencji rozwiązać na płaszczyźnie proefektywnościowych kontraktów, druga natomiast przywiązuje wagę do rozwiązań formalnych.

szczególnie w zakresie gospodarki komunalnej. Dla celów niniejszej analizy, zakres badań ograniczono do spółek kapitałowych sektora komunalnego. Pominięto zakłady budżetowe i instytucje użyteczności publicznej.

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 i działają we własnym imieniu oraz 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 (zob. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, ze zm.).

Dotychczasowe doświadczenia zagraniczne i krajowe pokazują, że przekształcenie podmiotów komunalnych w spółki kapitałowe ułatwia ich restrukturyzację, prowadzenie inwestycji oraz ewentualne pozyskiwanie inwestorów. Z tych właśnie względów coraz więcej JST zaczyna się przekonywać do tej formy organizacyjnoprawnej podmiotów komunalnych. Rośnie bowiem liczba spółek komunalnych z udziałem kapitału JST. Dane Ministerstwa Skarbu Państwa oraz informacja GUS wykazały, że liczba tych spółek wzrosła z 2415 w końcu 2001 roku do 2621 w grudniu 2004 roku i prawie 2800 w 2006 roku.

Rekapitulując powyższe stwierdzenia i uwagi można postawić tezę ogólniejszej natury. Otóż, w wyniku podjętych działań legislacyjnych związanych z decentralizacją finansów publicznych większość samorządów przekazało uprawnienia do zarządzania przedsiębiorstwami komunalnymi w gestię zarządów tych przedsiębiorstw. Pojawia się więc klasyczny problem agencji i nadzoru właścicielskiego: 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.

4. Wybrane, ważniejsze zalecenia i postulaty sprawnościowe nadzoru korporacyjnego podmiotów komunalnych

Rezultaty badań empirycznych i teoretycznych analiz wykazały, że stworzenie efektywnego nadzoru korporacyjnego nie jest łatwe. Tym bardziej zaprojektowanie właściwych i praktycznych zarazem rozwiązań instytucjonalnych z zakresu teorii agencji dla przedsiębiorstw komunalnych (PK) okazuje się zadaniem jeszcze bardziej skomplikowanym, trudnym i budzącym wiele kontrowersji. Powo-

dem tego stanu rzeczy są m.in. liczne, nierozstrzygnięte kwestie, specyficzne dla tego sektora. Scharakteryzowano je pokrótce w dalszej części artykułu (zob. tablica 1).

Tablica 1

Wybrane determinanty sprawowania nadzoru korporacyjnego w sektorze prywatnym i komunalnym w świetle teorii agencji

Kryterium i przedmiot porównania	Przedsiębiorstwo rynkowe (PR)	Przedsiębiorstwo komunalne (PK)
Status pracodawcy	Właściciel: przedsiębiorca, instytucja, udziałowiec	Właściciel: Jednostka Samorządu Terytorialnego (JST)
Główna podstawa prawna	Kodeks Spółek Handlowych (KSH)	Kodeks Spółek Handlowych, Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, ze zm.)
Misja organizacji	Osiąganie przewagi konkurencyjnej, kształtowanie pozycji rynkowej	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa wynikających z zadań własnych JST
Cel działalności organizacji	Osiąganie zysku lub inne cele o charakterze ekonomicznym – rozwój zasobów	Pełnienie służby publicznej wobec mieszkańców, przy zachowaniu również celów ekonomicznych
Status odbiorcy usług	Klient-konsument	Petent (strona, mieszkaniec, obywatel, podatnik) jako podmiot praw i obowiązków konstytucyjnych
Istnienie nadzoru umożliwiającego podanie pełnomocnika publicznej ocenie (accountability).	Zewnętrzne i wewnętrzne mechanizmy nadzoru właścicielskiego	Zewnętrzne i wewnętrzne mechanizmy nadzoru właścicielskiego poszerzone o interesariuszy, biuro nadzoru właścicielskiego i audyt wewnętrzny. Istnienie demokratycznego nadzoru
Wymiar i rodzaj niezależności przedsiębiorstwa	Posiada niezależność zarówno w zakresie ustalania celów, jak i wyboru narzędzi ich realizacji, co wynika zarówno z KSH, jak i z teorii ekonomii, teorii zarządzania	Niezależność ograniczona jest tylko do swobodnego wyboru instrumentów zarządzania, a niekiedy celów
Ograniczenie zakresu działania i zmniejszenie konkurencyjności	Brak ograniczeń obszarów działalności gospodarczej przedsiębiorstw, które zmniejszyłyby ich konkurencyjność	Częste stosowanie polityki polegającej na wyłączeniu pewnych obszarów działalności gospodarczej lub zleceniu działalności nierentownej, co zmniejsza konkurencyjność PK
Asymetria informacji	W momencie rozdzielenia własności od zarządzania istnieje zjawisko asymetrii informacji	Kryterium to nabiera ostrzejszego charakteru z uwagi na brak zwyczajowej wiedzy fachowej mocodawcy, wynikający z kadencyjności i politycznych wyborów

cd. tablicy 1

Kryterium i przedmiot porównania	Przedsiębiorstwo rynkowe (PR)	Przedsiębiorstwo komunalne (PK)
Wspólna agencja	Rzadko występuje problem wspólnej agencji	Często występuje problem wspólnej agencji, gdyż oprócz JST pojawiają się inne podmioty próbujące pełnić wobec PK rolę mocodawców (np. wyborcy, wybierani przywódcy, interesariusze wewnętrzni PK), co oznacza konieczność interakcji, a nawet współdziałania z grupami interesu, które mogą mieć odmienne cele, preferencje
Wielość relacji agencji	Zgodnie z KSH istnieje dodatkowy szczebel agencji w postaci rady nadzorczej	W PK oprócz rady nadzorczej występuje dodatkowy szczebel agencji w postaci biura nadzoru właścicielskiego czy audytu wewnętrznego, które również ze swej strony kreują relacje agencji w strukturze PK i poza nią
Oddziaływanie cyklu wyborczego na pełnomocnika (racjonalność decyzji w krótkim i długim okresie czasu)	Nie występuje problem wyboru horyzontu czasowego przy podejmowaniu decyzji, gdyż zazwyczaj mocodawca nie ma problemu z określeniem celów działalności	Polityczni mocodawcy mogą mieć trudności z określeniem ex-ante pożądanego celu działalności PK. Ponadto przy określeniu celu pojawia się problem oddziaływania cyklu wyborczego na pełnomocnika
Motywowanie pełnomocnika	Motywowanie pełnomocnika PR winno zawierać bodźce skłaniające go do realizacji strategii firmy. Dominują motywy materialne	Motywowanie pełnomocnika PK jest problemem bardziej skomplikowanym, gdyż oprócz realizacji celów mocodawcy należy uwzględnić jeszcze interesy interesariuszy. Duże znaczenie motywów niematerialnych
Konformistyczna postawa pełnomocnika	W PR rzadko zdarza się sytuacja, w której należałoby chronić pełnomocnika przed działalnością mocodawcy	W PK ma miejsce sytuacja, w której często należy chronić pełnomocnika przed negatywnym wpływem mocodawcy, wywierającego presję na pełnomocnika. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku częstych zmian politycznych mocodawców, co wymusza postawę konformistyczną pełnomocnika
Przejrzystość (transparence)	PR decydują się na ujawnienie szczegółowych informacji o swojej kondycji, strategii, strukturze własności czy osobach zarządzających i nadzorujących, aby w ten sposób przyciągnąć potencjalnych inwestorów i zaprezentować się jako godny zaufania partner	PK poddane są dużej presji w kierunku przejrzystości działania. Jednakże nie zawsze przejrzystość przynosi korzyści, gdyż po przekroczeniu optymalnego poziomu dalszy wzrost przejrzystości może dawać negatywne rezultaty, spowodowane wpływem na zewnętrznie ważnych informacji, a straty społeczne mogą być wyższe niż w przypadku braku przejrzystości

cd. tablicy 1

Kryterium i przedmiot porównania	Przedsiębiorstwo rynkowe (PR)	Przedsiębiorstwo komunalne (PK)
Różnorodności problemów agencji wewnątrz przedsiębiorstwa	Mniejsza ilość problemów agencji wewnątrz przedsiębiorstwa sprawia, że nie jest ono narażone na problemy dotyczące tych relacji	Istotną cechą PK jest różnorodność agencji wewnątrz przedsiębiorstwa, które wymagają opracowania dodatkowych procedur związanych z należytym współdziałaniem pomiędzy wewnętrznymi grupami interesu
Kontrakt menedżerski	Nie ma większego problemu z opracowaniem kontraktu opartego na łatwo obserwowalnej zmiennej z jednej strony oraz na systemie bodźców materialnych i niematerialnych ze strony drugiej	Liczne cele, wielość relacji agencji, jak również ograniczenia w zakresie bodźców materialnych utrudniają konstruowanie i wprowadzenie tego typu umów

Źródło: Barwacz, Kozioł, 2006, s. 10 i 11.

Liczne już i rozległe badania empiryczne, a dokładniej rezultaty tych badań, wskazują na konieczność przyjęcia indywidualnego podejścia zarówno do budowy własnego systemu nadzoru korporacyjnego spółki, jak również do analizy jego efektywności. Można zatem przyjąć tezę, że nadzór korporacyjny przedsiębiorstwa komunalnego wymaga określenia i zastosowania odpowiednich zasad i narzędzi kontrolnych wykorzystywanych w sektorze prywatnym, po uprzedniej ich weryfikacji i modyfikacji, jak również podanie warunków ich implementacji.

Charakteryzując postulaty sprawnościowe nadzoru korporacyjnego wydaje się, że w pierwszym rzędzie należałoby akcentować związek pomiędzy nadzorem a naturą firmy, a więc uwzględnienie w nim koncepcji firmy (Wojtyna, 2005, s. 50). W piśmiennictwie dotyczącym nadzoru korporacyjnego wymienia się m.in. tradycyjne teorie firmy, teorię zasobową, teorię kluczowych kompetencji, teorie alternatywne, teorie kontraktowe, teorię agencji, jak również różne podejścia: polityczne, kulturowe, normatywne, systemowe (Mesjasz, 2004, s. 54 i nast.). Na szczególną uwagę zasługuje teoria agencji oraz teoria kontraktowa i związana z nią koncepcja przedsiębiorstwa interesariuszy⁴. Wskazania i elementy tej koncepcji są w znacznej mierze realizowane, zwłaszcza w organizacjach sektora publicznego, do którego przynależą przedsiębiorstwa komunalne. Oprócz JST pojawiają się inne podmioty, które również próbują pełnić wobec przedsiębiorstwa komunalnego rolę mocodawcy. Nadto występują w nim liczni interesariusze we-

⁴ Przedsiębiorstwo interesariuszy – zdaniem M. Clarksona – stanowią interesariusze funkcjonujący w ramach systemu społecznego tworzącego niezbędne prawne i rynkowe warunki dla jego działalności. Celem przedsiębiorstwa jest tworzenie bogactwa (wartości) dla wszystkich interesariuszy poprzez zamianę ich udziałów (*stakes*) na produkty i usługi (Turnbull, 2000, s. 30).

wewnętrzni i zewnętrzni, np. patent (mieszkaniec) jako podmiot praw i obowiązków konstytucyjnych.

Na gruncie menedżerskich koncepcji przedsiębiorstwa i licznych teorii ekonomicznych sformułowano tezę podkreślającą kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego⁵ w przetrwaniu i rozwoju organizacji. Kapitał ten odgrywa szczególną rolę nie tylko w tradycyjnych firmach, ale przede wszystkim w hegemonicznej gospodarce opartej na wiedzy, zwanej również sektorem twórczym. Inne sektory gospodarki podążają za nim, działając pod jego wpływem. W uzasadnieniu tej tezy podkreśla się, że to właśnie akumulacja kapitału ludzkiego jest zasadniczym czynnikiem wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Mechanizm ten opiera się na założeniu, że szeroko pojmowane kwalifikacje i kompetencje pracownika (kapitał intelektualny) bezpośrednio stymulują wzrost produktywności organizacji i determinują jej zdolność do rozwoju. W myśl autorów tej koncepcji kapitał ludzki jest swego rodzaju katalizatorem, przesłanką akumulacji innych czynników wytwórczych, zwłaszcza kapitału rzeczowego oraz generatorem wartości dodanej (Woźniak, 2004, s. 123–125).

Rozwój kapitału ludzkiego – zgodnie z klasyczną teorią kapitału ludzkiego – wymaga inwestowania w ludzi, przyczyniając się tym samym do wzrostu wartości tego kapitału. Pracownicy inwestując go na rzecz firmy oczekiwać będą odpowiedniego zwrotu poniesionych nakładów w postaci dochodów z pracy, a zwłaszcza w formie otrzymywanego wynagrodzenia. Jeżeli będą oni wynagradzani poniżej swej wartości, czyli stopa zwrotu będzie zbyt niska, pojawi się problem dochowania wartości kapitału ludzkiego, a pracownicy podejmą próbę sprzedaży swego kapitału gdzie indziej. Pojawia się więc nowe zadanie dla ładu korporacyjnego: ochrona integralności organizacji. Udział kluczowych pracowników we własności, jak również tworzenie systemów motywacyjnych, zawieranie umów kontraktowych – krótko mówiąc ochrona interesów kluczowych pracowników, a nie tylko ochrona praw właścicieli może być przykładem odpowiedzi na te wyzwania.

Funkcjonowanie PK wiąże się z wielostopniowością relacji agencji. W świetle obowiązujących przepisów KSH istnieje dodatkowy szczebel tej relacji w postaci rady nadzorczej. Nadzorowanie, a zwłaszcza pomiar wyniku – w tym przypadku efektów pracy pełnomocnika⁶ – wymaga poniesienia kosztów. Wynik zwiększa się w miarę doskonalenia nadzoru, lecz doskonalszy nadzór pociąga za sobą większe koszty. Powinna być więc zachowana zależność pomiędzy przyrostem

⁵ W teorii i praktyce zarządzania stosuje się zamienne terminy: wartości niewymierne, aktywa intelektualne, kapitał intelektualny, kapitał ludzki. Bez względu na to, jaki termin zostanie użyty, stosujący go mają na myśli niematerialne zasoby firmy, nie mające fizycznego czy finansowego wymiaru, przyczyniające się do generowania strumienia przyszłych korzyści i wpływające istotnie na wartość firmy. Przez kapitał ludzki w węższym ujęciu rozumie się fizyczne i umysłowe cechy pracownika pozwalające na dobre wykonywanie powierzonych mu prac takich, przykładowo, jak wiedza, umiejętności, zdolności, wartości i postawy, zainteresowania.

⁶ Ten kto mierzy wartość wyniku (*output*) zarazem kontroluje przydzielanie wynagrodzeń.

wyniku (x) a przyrostem kosztów nadzoru (y) – tak aby $x > y$. Można zatem jedynie mówić o optymalizacji przedmiotu i zakresu nadzoru, a nie jego maksymalizacji. Stąd pojawiające się nowe pomysły uproszczenia instytucji nadzoru, a więc propozycje przejścia od „dualizmu” do „monizmu” korporacyjnego.

Interesujące rozwiązanie w zakresie ładu korporacyjnego proponuje komisja UE – zawarte w Planie Działań dla 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 zarządzająco-nadzorujący).

Jeżeli rozwiązanie to zostanie przyjęte w założonym czasie, to jest do 2008 roku, 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 znacznym stopniu zwiększy elastyczność zarządzania, poszerzy swobodę gospodarczą oraz może przyczynić się do zmniejszenia kosztów osobowych nadzoru korporacyjnego. Nadto 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.

Nawiązując do szkoły nowej ekonomii instytucjonalnej problem ekonomizacji nadzoru korporacyjnego rozpatruje się szerzej. Koncentrują się one na zagadnieniach koordynacji, której stan, poziom określają koszty transakcyjne. Wprawdzie o kategorii tej dużo się ostatnio mówi i pisze, to jednak pozostaje kwestia ich pomiaru, która nie została – jak dotąd – rozstrzygnięta w sposób satysfakcjonujący. Niemniej jednak można przyjąć tezę, że koszty agencji są tym wyższe, im większa jest rozbieżność między interesem agenta i mocodawcy.

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*). Jak zwykle, również w tej materii zdania są podzielone. Chociaż wyraźnie przeważa pogląd, że szczególnie w przypadku podmiotów działających w oparciu o Kodeks spółek handlowych (KSH), 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 (Wojtyna, 2005, s. 114).

Ważkim argumentem, często podnoszonym przez zwolenników tego podejścia jest problem demokracji. Uważają oni, że przyznanie jakiegokolwiek korporacji znacznego zakresu niezależności jest równoznaczne z wystąpieniem problemu „deficytu demokracji” (Wojtyna, 2005, s. 113). Nie można zbudować efektywne-

go 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 (Lis, Sterniczek, 2005, s. 58).

Uznając większość argumentów badaczy obu wspomnianych grup można przyjąć tezę, iż najlepszym rozwiązaniem tej kwestii byłoby wspólne określanie celów, przez co najmniej trzy grupy „aktorów”, a mianowicie interesariuszy zewnętrznych, zwłaszcza wyborców; jednostkę samorządu terytorialnego oraz pełnomocnika, tj. zarząd spółki.

W gruncie rzeczy cel ten sprowadzałby się do zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej z jednej strony oraz do zwiększania korzyści (zysku) dla mocodawcy (JST) ze strony drugiej. Dlatego im większa jest spójność celów obu stron, tym lepsze są relacje agencji – co sprzyja poprawie produktywności pracy pełnomocnika, np. w postaci wyższej intensywności pracy, podejmowaniu właściwych decyzji.

Kluczowym elementem kształtującym relacje agencji są informacje. Relacje te różnią się stopniem asymetrii informacji, który w skrajnej postaci można umiejscowić pomiędzy pełną informacją o poczynaniach pełnomocnika a pełną dyskrecjonalnością pełnomocnika, kiedy działania agenta nie są obserwowalne dla mocodawcy. Rozwiązaniem najlepszym byłoby zatem osiągnięcie pełnej i zarazem bezpłatnej informacji. Tyle na ten temat teoria agencji – w praktyce natomiast poszukuje się rozwiązań satysfakcjonujących, a więc zbliżonych do najlepszych, lecz nie najlepszych.

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 przejęcia firmy przez pełnomocnika, i inne. 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.

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 przypadku braku przejrzystości.

Problem asymetrii informacji i pełnej kontroli nad poczynaniami pełnomocnika jest trudny, jego rozwiązanie jest niemal niemożliwe w praktyce gospodarczej i niekoniczne. Pełna kontrola poczynañ pełnomocnika zapewne krępowałaby jego przedsiębiorczość, zmniejszała skłonność do ryzyka, ograniczyłaby bezpieczeństwo informacji itp. Można zatem jedynie mówić o pewnym stopniu sprawowania nadzoru właścicielskiego, mniejszym lub większym, ale zawsze niepełnym ze względu na wspomniane ograniczenia z jednej strony oraz ekonomiczną nieefektywność pełnego monitoringu poczynañ menedżera ze strony drugiej.

Kluczowym sposobem rozwiązywania problemów agencji i zarazem podstawową jednostką analizy jest zawieranie kontraktów opartych na efektach powiązanych z systemem bodźców. Kwestie te stanowią przedmiot zainteresowań twórców teorii kontraktów. Podają oni badaniom bodźce i ich strukturę podejmowane jako determinanty umowy. Bodźce jawią się tutaj jako podstawowy element procesu gospodarowania, a ich struktura rzutuje na decyzje podejmowane przez podmioty gospodarcze. Miarą skuteczności zaprojektowanego systemu bodźców (w tym zwłaszcza struktury bodźców) jest intensywność pobudzania produktywności członków organizacji – stymulowanie ich do takiego działania, jakby byli właścicielami organizacji. Centralnym problemem teorii kontraktów (a nawet ekonomii) jest takie zaprojektowanie tej instytucji (systemu bodźców), aby zapewniła ona pozytywne bodźce podmiotom gospodarczym, dokładniej kierownictwu i pracownikom organizacji w szczególności.

Warunkiem skuteczności tego typu umów jest zapewnienie pełnomocnikowi wyższej użyteczności pracy na rzecz mocodawcy w porównaniu do innego jej wariantu na stanowisku lub użyteczności pracy wykonywanej gdzie indziej, u innego pracodawcy.

Decyzja mocodawcy dotycząca konstrukcji kontraktu powinna obejmować dwa jego obszary: formy zatrudnienia i zasad wynagradzania oraz pakietu wynagrodzeń. Ze względu na ograniczone ramy artykułu zwrócono uwagę na rolę, jaką odgrywają poszczególne ich rodzaje. Otóż w szeroko rozumianym i powszechnie akceptowanym paradygmacie homo economicus dominują bodźce o charakterze materialnym, co jest zrozumiałe w sytuacji komercjalizacji sektora publicznego i materializacji pozazawodowego życia pracowników. Z drugiej jednak strony, w licznej już i rozległej 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 „wymienność” obu rodzajów motywacji i zapewne ich komplementarność.

Nawiązując 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:

1. Nieuzasadniona jest opinia, zarówno zgodna z którą specjaliści zatrudnieni w sektorze publicznym są społecznikami kierującymi się altruizmem, jak i w myśl której są oni egoistami nastawionymi wyłącznie na realizację własnego interesu;

2. Nadto błędne jest również przekonanie, że poszczególni obywatele są jedynie pasywnymi odbiorcami świadczeń, podobnie jak i 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 – podcina wewnętrzną motywację pracowników, zwłaszcza tych, którzy pracują w sektorze publicznym (Wojtyna, 2005, s. 19). Oznacza to, że struktura bodźców dla pracowników sektora publicznego powinna łączyć, a nie przeciwstawiać sobie motywy 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. Na przykład wysokość wynagrodzenia zarządu zależy od stopnia realizacji celów PK. Z drugiej strony kontrakt powinien być „odporny”, a więc utrudniać mocodawcy, mediom wywierania presji na pełnomocnika i zmuszania go do konformistycznej postawy. Jeszcze jedna myśl, którą warto przytoczyć, otóż: istotną cechą kontraktu jest to, aby był on oparty na łatwo obserwowalnej zmiennej. Nadto parametr powinien zostać ustalony na takim poziomie, aby obniżka wynagrodzenia wywołana np. spadkiem produkcji mogła być kompensowana w sytuacji jej zwiększenia.

Konstruowanie i implementacja tego typu umów napotyka jednak wiele barier, trudności. Zasadniczą barierą wprowadzania proefektywnościowych kontraktów jest pomiar produkcji otrzymywanej z poszczególnych czynników produkcji. Trudność w określeniu tej relacji jest często powodem oddzielenia wynagrodzenia od produktywności pracy i zaniechania stosowania instytucji kontraktu menedżerskiego. Inną ważną barierą skonstruowania skutecznej umowy jest wspomniana już wielokrotnie asymetria informacji, zwłaszcza istnienie *ex-ante* niepełnej informacji.

Badania instytucji nadzoru korporacyjnego i teorii agencji uwzględniają również społeczny kontekst gospodarowania, a w tym również cechy (kompetencje) ludzi – traktowanych jako podmiot procesów wymiany.

Otóż, omawiając liczne problemy agencji i nadzoru korporacyjnego 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 grupowej (Lis, Sterniczuk, 2005, s. 60).

Szczęśliwie 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. Cechy te ważne z punktu widzenia efektywności nadzoru korporacyjnego, czy efektywności poszczególnych mechanizmów nadzorczych powinny być uwzględnione, w większym niż dotąd stopniu, przy doborze członków zarządów, rad nadzorczych, organów kontrolnych itp.

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 interesów są konieczne, aby skłonić pełnomocnika do współpracy; równie ważna jest tu wzajemność, instynktowna emocjonalna potrzeba reagowania gotowością współpracy z ludźmi okazującymi potrzebę kooperacyjną (Kozioł, 2006, s. 168).

5. Zakończenie

W artykule przedstawiono wybrane, ważniejsze zagadnienia nadzoru korporacyjnego przedsiębiorstwa komunalnego. Nie wyczerpują one listy problemów. Większość z nich wymaga dalszych badań. W szczególności dotyczy to wzmiankowanych jedynie kwestii takich, jak racjonalność decyzji w krótkim i długim okresie, oddziaływanie cyklu wyborczego na pełnomocnika, konformistyczna postawa pełnomocnika, czy formalnoprawne aspekty agencji.

Zaprojektowanie właściwych i praktycznych zarazem rozwiązań instytucjonalnych z zakresu ładu korporacyjnego dla przedsiębiorstw komunalnych (PK) okazuje się zadaniem skomplikowanym, trudnym i budzącym wiele kontrowersji. Powodem tego stanu rzeczy są m.in. poruszone kwestie, specyficzne dla tego sektora, wymagające właściwego rozstrzygnięcia oraz kompleksowość (wewnętrzna spójność) i konsekwentne wykorzystanie mechanizmów nadzorczych.

Bibliografia

Barwacz K., Kozioł L. 2006. *Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych sektora komunalnego*. Kraków: Akademia Ekonomiczna (maszynopis).

- Koziół L. 2006. *Miejsce kontraktów w systemie nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach sektora publicznego*. W: *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*: T. 2 pod red. A. Stabryły. Kraków: Wyd. Akademii Ekonomicznej. ISBN 83-7252-317-7.
- Kwiatkowska E. M. 2006. *Zasady ładu korporacyjnego – obowiązek czy przywilej spółki?* „Master of Business Administration”, nr 4.
- Lis K.A., Sterniczuk H. 2005. *Nadzór korporacyjny*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna; Warszawa: Polski Instytut Dyrektorów. ISBN 83-8935-583-3.
- Mesjasz Cz. 2006. *Korporacja czy spółka: problemy teorii i praktyki*. W: *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*. T. 2 pod red. A. Stabryły. Kraków: Wyd. Akademii Ekonomicznej. ISBN 83-7252-317-7.
- Mesjasz Cz. 2004. *Podejście systemowe w teorii nadzoru korporacyjnego*. W: *Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*. Pod red. A. Stabryły. Kraków: Wyd. Akademii Ekonomicznej.
- Nogalski B., Dadej R. 2006. *Kodeks Dobrych Praktyk jako narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym*. W: *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*. Pod red. S. Rudolfa. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego. ISBN 83-7171-932-9.
- Ostrom E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 052-140-5998.
- Senge P. 2002. *Piąta dyscyplina: teoria i praktyka organizacji uczących się*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna. ISBN 83-87916-1-10.
- Turnbull S. 2000. *Corporate Governance: Theories, Challenges and Paradigmus*. „Social Science Research Network” (SSRN). Dostępne w Internecie: <http://ssrn.com/abstract=221350>.
- Williamson O.E. 1999. *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-12392-3.
- Wojtyła A. (red.). 2005. *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*. Kraków: Wyd. Akademii Ekonomicznej. ISBN 83-7252-259-6.
- Woźniak M.G. 2004. *Wzrost gospodarczy: podstawy teoretyczne*. Kraków: Wyd. Akademii Ekonomicznej. ISBN 83-7252-222-7.

Institutional Problems of Corporate Governance in Associations of Capital within the Public Sector

Summary: The article presents a discussion around the essence and meaning of the ‘corporate governance’ term as well as attempts to translate it into Polish by introducing the ‘corporate surveillance’ and ‘corporate order’ terms into the Polish language. Further, the article provides the classification and short characteristics of corporate governance mechanisms, paying special attention to internal instruments of this surveillance, including the so-called pro-efficient contracts. The article also explains the peculiarity of associations of capital of the communal sector and substantial space is devoted to discussing the so-called efficiency postulates of the corporate order of the above-mentioned associations.

Key words: corporate governance, association of capital, public sector
