

Karta wyników nadzoru korporacyjnego jako mechanizm nadzorczy spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego

Kazimierz Barwacz¹,
Karolina
Chrabąszcz-Sarad²

Małopolska Wyższa Szkoła
Ekonomiczna w Tarnowie
Wydział Zarządzania i Turystyki

ORCID:

¹ 0000-0002-3580-6683

² 0000-0002-5985-7856

Korespondencja:
Karolina Chrabąszcz-Sarad
Małopolska Wyższa Szkoła
Ekonomiczna w Tarnowie
Wydział Zarządzania i Turystyki
Katedra Zarządzania
ul. Waryńskiego 14
33-100 Tarnów, Poland
Tel. +48 14 65 65 522
E-mail: kchrabaszcz@mwse.edu.pl

Abstrakt: Artykuł ma na celu prezentację pilotażu zastosowania nowego narzędzia nadzorczego w postaci karty wyników nadzoru korporacyjnego (*Corporate Governance Scorecard* – CGS) w dwóch spółkach o statusie podmiotu wewnętrznego oraz określenie uwarunkowań jej zastosowania. Przyjęto tezę, że CGS, jako mechanizm nadzorczy i zarządczy, stanowić będzie ważną determinantę sfery zmian i rozwoju kompleksowej koncepcji systemu nadzoru właścicielskiego dla tego typu spółek. Opisana w artykule karta wyników jest zbiorem wskaźników ujętych w obszarach właściwych dla takich spółek. Wdrożenie wspomnianej karty nastąpiło 1 stycznia 2018 roku, a doświadczenia jednego roku funkcjonowania pokazują, że spełnia ona swoją rolę jako instrument nadzorczy i zarządczy wykorzystywany przez rady nadzorcze, zarządy i władze gminy. Funkcjonująca karta wyników stała się przedmiotem pogłębionych analiz dla komórki nadzoru właścicielskiego i innych interesariuszy i pobudza do interesujących refleksji na temat specyfiki zarządzania spółkami o statusie podmiotu wewnętrznego i sposobu ich funkcjonowania. Proces implementacji i założenia dotyczące użyteczności wspomnianego narzędzia są na bieżąco monitorowane. Doświadczenia z badania pilotażowego pozwalają na stwierdzenie, że przeprowadzenie w przyszłości badań głównych na odpowiedniej próbie spółek, potwierdzi przyjętą na wstępie hipotezę.

Słowa kluczowe: nadzór właścicielski, przedsiębiorstwo komunalne, interesariusze

1. Wprowadzenie

Forma organizacyjno-prawna spółek komunalnych mających status podmiotu wewnętrznego, charakterystyczna dla obecnego modelu prowadzenia gospodarki komunalnej, zmusza do redefinicji systemu nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego (JST)¹.

¹ Podmiot wewnętrzny to odrębna prawnie jednostka podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami (Rozporządzenie WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.).

Forma ta zyskała obecnie duże znaczenie w zakresie organizacji przez samorzady gospodarki komunalnej. W efekcie nastąpiło wzmocnienie pozycji podmiotów gospodarczych z udziałem samorządów lokalnych poprzez powierzanie spółkom ze stuprocentowym udziałem JST realizacji zadań na podstawie zamówienia *in house*². Przepisy te, choć formalnie zgodne z ustawodawstwem Unii Europejskiej, nasuwają w kręgach liberalnych szereg wątpliwości i wywołują wiele emocji. Wspomniane spółki są szczególnie narażone na zarzuty nieuczciwej konkurencji czy pobierania pomocy publicznej w formie rekompensaty. Dlatego też model nadzoru właścicielskiego tych przedsiębiorstw, będący wynikiem uwarunkowań prawno-ekonomicznych otoczenia gospodarki komunalnej, stał się obiektem zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków z zakresu nadzoru korporacyjnego oraz samorządów lokalnych.

Celem artykułu jest prezentacja idei nowego narzędzia nadzorczego, a także zarządczego, w postaci karty wyników nadzoru korporacyjnego (*Corporate Governance Scorecard* – CGS) oraz procedury jego wdrożenia w spółkach o statusie podmiotu wewnętrznego.

W artykule przyjęto hipotezę, iż CGS, jako mechanizm nadzorczo-zarządczy, stanowi istotną determinantę sfery zmian i rozwoju koncepcji systemu nadzoru właścicielskiego³. Powyższą hipotezę postawiono na podstawie przeglądu literatury dotyczącej efektywności mechanizmów nadzorczych mogących znaleźć zastosowanie w spółkach komunalnych (Kozioł, Barwacz, 2016, s. 169–186). Obszar metodologiczny obejmuje analizę literatury przedmiotu, własnych badań oraz *case study* implementacji karty wyników nadzoru właścicielskiego w dwóch spółkach województwa podkarpackiego.

2. Nadzór właścicielski spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego

Zgodnie z Konstytucją RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zapis ten pozwolił JST być podmiotami prawnymi, które dysponując własnym majątkiem, stały się równocześnie przedsiębiorcami uczestniczącymi w procesach gospodarczych. Zgodnie z art. 1 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna to wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te realizowane są przez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z ustawą samorządową jednostka samorządu terytorialnego jest odpowiedzialna za zapewnienie odpowiedniej podaży usług, co nie oznacza jednak konieczności bezpośredniej ich realizacji. W celu wykonywania zadań jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa, oraz zawierać z innymi podmiotami umowy dotyczące dostarczania usług. Wybór formy organizacji usług komunalnych jest elementem polityki

² Zamówienie *in house* dotyczy udzielenia zamówienia z wolnej ręki przez JST spółkom komunalnym będącym podmiotami wewnętrznymi.

³ Przez system nadzoru korporacyjnego rozumieć należy wewnątrznie spójny układ instytucji i odpowiadających im mechanizmów nadzoru nad przedsiębiorstwem, wykorzystywanych przez właścicieli kapitału i interesariuszy. Natomiast mechanizmy nadzorcze to sposoby postępowania wynikające z wpływu instytucji nadzorczych na przedsiębiorstwo.

jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też często działalność gospodarcza prowadzona przy wsparciu podmiotów komunalnych stoi w sprzeczności z rynkowymi zasadami działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa komunalne wytwarzają znaczącą część produktu krajowego brutto, stąd też każde usprawnienie funkcjonowania sektora komunalnego może stanowić istotny wkład w rozwój gospodarczy w ogóle.

Najbardziej popularną formą organizacyjno-prawną prowadzenia gospodarki komunalnej w Polsce jest spółka kapitałowa, a szczególnie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – 57% ogółu spółek w 2015 roku (Kozioł, Chrabąszcz-Sarad, 2018, s. 121). Struktura organizacyjna tego podmiotu sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystywaniu majątku komunalnego. Biorąc pod uwagę typowo komercyjny charakter spółek kapitałowych, należy stwierdzić, że dywidendy z zysku stanowią mogą potencjalne źródło dochodów JST.

Forma organizacyjna właściwa dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje najszersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych, co czyni ją szczególnie atrakcyjną dla działalności JST. Natomiast konstrukcja spółki akcyjnej najbardziej odpowiada działalności prowadzonej na większą skalę, wymagającej znacznych nakładów finansowych. Proces jej tworzenia jest ponadto bardziej złożony niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, co czyni ją mniej atrakcyjną dla prowadzenia gospodarki komunalnej przez samorządy lokalne.

Problemy nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora przedsiębiorstw komunalnych różnią się znacznie od tych, które występują w sektorze przedsiębiorstw prywatnych. Zaprojektowanie właściwych i praktycznych zarazem rozwiązań instytucjonalnych z zakresu na przykład teorii agencji dla spółek komunalnych jest zadaniem trudnym i budzącym wiele kontrowersji. Relacje (agencje) wynikające z tej teorii mają szczególne cechy. Niektóre, ważniejsze z nich, to cały szereg interesariuszy, liczne instytucje komunalne i wielość poziomów zarządzania oraz rozliczne zadania i bariery prawno-ekonomiczne zawarte w obowiązujących przepisach, nakazujących przyjęcie pewnych zobowiązań i narzucających ograniczenia w prowadzonej działalności. Problematyka nadzoru nad spółkami kapitałowymi sektora komunalnego jest rozpatrywana w kontekście nadzoru właścicielskiego, ponieważ obowiązujący w Polsce (szczególnie w spółkach kapitałowych z większościowym udziałem JST) system *corporate governance* jest ze względu na stosowane instrumenty nadzorem o zamkniętym charakterze własnościowo-kontrolnym (ang. *insiders*) (Urbanek, 2011, s. 219–224). Dlatego też w większym stopniu odpowiada nadzorowi właścicielskiemu niż korporacyjnemu.

Koncepcja podmiotu wewnętrznego znana jest w prawie Unii Europejskiej od wielu lat. Została ona przedstawiona w ustawodawstwie Unii Europejskiej jeszcze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Podyktowane to zostało potrzebą opracowania przesłanek umożliwiających rezygnację ze stosowania przepisów dotyczących trybu zamówień publicznych do udzielanych zamówień podmiotom zależnym przez podmioty dominujące (tzw. zamówienia *in house*). Przedsiębiorstwa komunalne świadczące w przeważającym zakresie usługi w ogólnym interesie gospodarczym JST to struktury, na które władze samorządowe w pierwszej kolejności wywierają dominujący wpływ. Mimo że reguły konkurencji winny mieć do nich zastosowanie, to mogą zostać uchylone wobec usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym pod warunkiem, że mogłyby utrudniać realizację tych usług. Istnieje zatem swoisty paradoks dotyczący ograniczenia konkurencyjności w imię ogólnego interesu

gospodarczego. Polega on między innymi na tym, że instytucja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym została powołana jako element implementacji dyrektywy unijnej i ma niewiele wspólnego z refleksją na temat kryterium oceny konkurencyjności. Dyskusja na temat istoty ogólnego interesu gospodarczego może być pomocna w zdefiniowaniu tych kryteriów, ale nie zastąpi solidnej refleksji na temat konkurencyjności w imię interesów JST. Powyższa sytuacja w zasadniczy sposób komplikuje sprawowanie nadzoru nad tego typu podmiotami. W realiach polskich, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, podmiotami wewnętrznymi mogą być kapitałowe spółki prawa handlowego, których akcje lub udziały należą w 100% do JST. Przyjęcie takich kryteriów stało się dla samorządów istotnym wyznacznikiem prowadzenia polityki gospodarczej. Wiedzie to bowiem do zmiany sposobu sprawowania nadzoru przez odpowiednie instytucje, implikując nowe problemy, nieistniejące w dotychczasowych standardach nadzoru właścicielskiego. Ponadto pozbawienie rynku elementów konkurencyjności w konfrontacji z klientem jest, zdaniem liberalnych praktyków gospodarczych, elementem powrotu do systemu nakazowo-rozdzielczego z minionej epoki. Trzeba jednak mieć świadomość, że skoro ustawodawstwo UE dopuszcza taką formę zlecenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, to w obecnych uwarunkowaniach makroekonomicznych (w których udział sektora publicznego, w tym samorządowego, w gospodarce rośnie) staje się ona częstym przypadkiem.

Aby spółka prawa handlowego mogła być uznana za podmiot wewnętrzny, musi spełnić następujące warunki:

1. JST musi sprawować kontrolę nad powołanym w formie spółki prawa handlowego podmiotem wewnętrznym analogiczną jak nad własnymi służbami.
2. Spółka (podmiot wewnętrzny) powinna wykonywać przeważającą część swojej działalności na rzecz samorządu.

Przeprowadzona w Polsce w 2016 roku nowelizacja Prawa zamówień publicznych wprowadziła, zgodnie z ustawodawstwem UE, możliwości zlecenia przez jednostki sektora finansów publicznych zamówień z wolnej ręki, jeśli spełnione są łącznie następujące warunki:

- zamawiający (jednostka sektora finansów publicznych) sprawuje kontrolę nad wykonawcą będącym osobą prawną;
- ponad 90% działalności tego wykonawcy dotyczy realizacji zadań powierzonych mu przez zamawiającego;
- w strukturze własności wykonawcy nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

Problemy nadzoru właścicielskiego tych spółek budzą liczne kontrowersje z powodu częstych przeobrażeń wynikających z poszukiwań optymalnego modelu funkcjonowania samorządów w Polsce. Konsekwencją takiego stanu rzeczy w kontekście problematyki nadzoru właścicielskiego jest dostosowanie instytucji i mechanizmów nadzorczych do tej sytuacji. Proces ten musi uwzględniać specyfikę właściciela, tj. jednostki samorządu terytorialnego wraz z całym kontekstem prawno-organizacyjnym określonym przez ustawodawstwo dotyczące samorządów lokalnych oraz wymagań dotyczących funkcjonowania podmiotów wewnętrznych. Prowadzone dotychczas pogłębione badania w tym temacie pozwoliły na identyfikację mechanizmów i instytucji nadzorczych o największej efektywności, ale dotyczyły one sektora komunalnego funkcjonującego na rynku konkurencyjnym (Kozioł, Barwacz, 2016, s. 29–53).

Opisany powyżej nowy model funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce wymusza zastosowanie innego podejścia do sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami o statusie podmiotu wewnętrznego. Przeobrażeniom uległy również zapisy strategii funkcjonowania JST, w których coraz częściej eksponuje się kwestie społeczne. Współcześnie podstawowym celem każdej strategii rozwoju JST jest zapewnienie dostatecznej liczby trwałych miejsc pracy, a tym samym dochodów z tytułu zatrudnienia, dających długotrwale bezpieczeństwo finansowe i socjalne społeczności lokalnej. Wykorzystując powyższe uwarunkowania prawno-organizacyjne, samorządy zwiększyły swoją aktywność w obszarze gospodarczym z wykorzystaniem już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów (Barwacz, 2015, s. 31).

3. Istota i geneza karty wyników nadzoru właścicielskiego (CGS)

W założeniach teoretycznych *Corporate Governance Scorecard* stanowi narzędzie do oceny standardów ładu korporacyjnego, mierząc ich przestrzeganie zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem. Generuje ona istotne informacje dotyczące jakości praktyk zarządzania, udzielając odpowiedzi, czy przedsiębiorstwa przestrzegają przyjętych ustaleń czy też je ignorują. CGS zachęcają firmy do poprawy procesów zarządzania, a analiza porównawcza pozwala na ich ocenę. Zarządzający przedsiębiorstwem, dzięki zastosowaniu CGS, otrzymują konkretne, kwantyfikowalne, przydatne informacje na temat jakości stosowanych praktyk zarządzania. Jest to przydatne w nowo wprowadzanych zasadach nadzoru korporacyjnego, nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale na przykład w uwarunkowaniach polskich – szczególnie na poziomie samorządowym. Beneficjenci CGS to przedsiębiorstwa i ich interesariusze uzyskujący wsparcie w ulepszaniu strategii, podejmowaniu decyzji, zarządzaniu ryzykiem, kontroli i organizacji. Karty wyników nadzoru właścicielskiego są również źródłem informacji dla organów nadzoru, giełdy papierów wartościowych, instytutów, handlowych izb gospodarczych, inwestorów czy pracowników akademickich (International Finance Corporation, 2014). Karta wyników nadzoru właścicielskiego (CGS) wywodzi się z *Balanced Scorecard* (BSC) i *Accountability Scorecard* (ASC).

Autorami koncepcji BSC (zrównoważonej karty wyników) są Robert S. Kaplan i David P. Norton. Autorów do opracowania karty wyników skłonił panujący wśród menedżerów pogląd, iż tradycyjne mierniki finansowe, spełniające wymagania przedsiębiorstw ery przemysłowej, w zmieniających się warunkach gospodarowania mogą stać się podstawą mylnych ocen (Kaplan, Norton, 1992, s. 70). Każdy miernik musi mieć podany nie tylko sposób obliczania jego wartości, ale też dopuszczalny zakres oraz termin wykonania i wskazanie, kto jest odpowiedzialny za realizację założeń. Podstawową ideą systemu BSC jest wykorzystanie finansowych i pozafinansowych wskaźników do bieżącej oceny stanu przedsiębiorstwa. BSC zakłada przedstawienie strategii spółki w postaci zestawu mierzalnych celów, niezbędnych do realizacji jej misji. Cele te zawierają się w czterech perspektywach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz wzrostu i uczenia się (innowacji). Takie kompleksowe postrzeganie przedsiębiorstwa pozwala spojrzeć na nie w sposób zrównoważony, dostrzec potrzeby wszystkich interesariuszy – zarówno klientów, jak i właścicieli oraz pracowników.

Natomiast ASC (zrównoważona karta odpowiedzialności) znajduje zastosowanie przy pomiarze efektywności biznesu na gruncie teorii interesariuszy (Nichols, 2000, s. 1–6). Edward

R. Freeman twórca koncepcji interesariuszy w 1984 roku, uzasadniając celowość uwzględnienia interesów stron w zarządzaniu firmami, brał pod uwagę tylko przedsiębiorstwa sektora prywatnego (Freeman, 1984). Na początku XXI wieku większość firm zachodnich oraz przedsiębiorstw publicznych bada wzajemne relacje i powiązania między zainteresowanymi stronami. Wspomniane wzajemne relacje nazywane „związkami umów” rozpatrywane są jako wkład zainteresowanych w zamian za koszty i korzyści, które otrzymują od przedsiębiorstwa. Generalnie interesariusze pozostają zainteresowani, dopóki przedsiębiorstwo umożliwia im generowanie korzyści, których wartość przewyższa lub co najmniej kompensuje koszty. Wówczas nakłady i zyski najczęściej mają charakter dwustronny.

Wykorzystywanie ASC jest jak najbardziej zasadne właśnie w kontekście analizy skuteczności realizacji przyjętej strategii przedsiębiorstwa. Zrównoważona karta odpowiedzialności to dobry przykład odzwierciedlenia podstawowych zasad teorii interesariuszy w rachunkowości zarządczej, która rozszerza wiedzę nowoczesnego menedżera i stopniowo tworzy nowy wizerunek społecznie ukierunkowanego nadzoru korporacyjnego.

4. Analiza przypadku zastosowania karty wyników nadzoru właścicielskiego

Szukając skutecznych rozwiązań dotyczących prowadzenia nadzoru nad spółkami komunalnymi o statusie podmiotów wewnętrznych, autorzy wykorzystali doświadczenia International Finance Corporation oraz własne dotychczasowe badania (Barwacz, 2010, s. 23–27; International Finance Corporation, 2014). Dlatego też przedmiotem obecnych badań jest opracowanie i wdrożenie na zasadzie badań pilotażowych karty wyników nadzoru właścicielskiego dla spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego. Implementacji tego nowego narzędzia dokonano w dwóch spółkach województwa podkarpackiego spełniających warunki podmiotu wewnętrznego. W pierwszej spółce z branży wodociągowo-kanalizacyjnej udział gminy wynosił 100%, natomiast w drugiej – z branży gospodarki odpadami – jest drugi mniejszościowy udziałowiec (30%) – gmina miejska. Obie spółki zostały przekształcone z samorządowych zakładów budżetowych, uzyskując zaraz po przekształceniu decyzją rady gminy status podmiotów wewnętrznych.

Prowadzone badania są przedmiotem projektu badawczego realizowanego w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej (MWSE) w Tarnowie, które mają na celu stworzenie modelu nadzoru właścicielskiego dla spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego oraz opracowanie narzędzia diagnostycznego dla władz gminy, umożliwiającego monitoring realizacji celów poszczególnych spółek.

Punktem wyjścia prowadzonego pilotażu było zlecenie władzom gminy opracowania narzędzia umożliwiającego szybki monitoring efektów, dającego jednocześnie możliwość oceny procesu zarządzania zarówno w obszarze operacyjnym, jak i strategicznym. Zgodnie z metodyką CGS przyjęto następujące etapy wdrożenia:

1. Określenie inicjatora opracowania karty wyników, który odpowiada za jej wykonanie, starając się również przetestować koncepcję z lokalnymi interesariuszami. Określa on ponadto, czy karta wyników spełnia warunek użyteczności oraz czy inspiruje do imple-

mentacji, spełniając rolę swoistego katalizatora działań. Rolę tę pełni zespół badawczy MWSE w Tarnowie.

2. Określenie instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie karty wyników w sposób umożliwiający zrównoważony rozwój poprzez transfer wiedzy do pozostałych interesariuszy. W projekcie jest to zespół złożony z pracowników komórki nadzoru właścicielskiego urzędu gminy oraz zarządu spółki.
3. Określenie procedury komercjalizacji wyników badań na potrzeby przede wszystkim organów nadzorczych, a także zarządczych, łącznie z procedurami działań regulacyjnych. Korzyści będą obejmowały także pozostałych interesariuszy, na przykład radę gminy, społeczność lokalną, banki, środowiska akademickie itp.

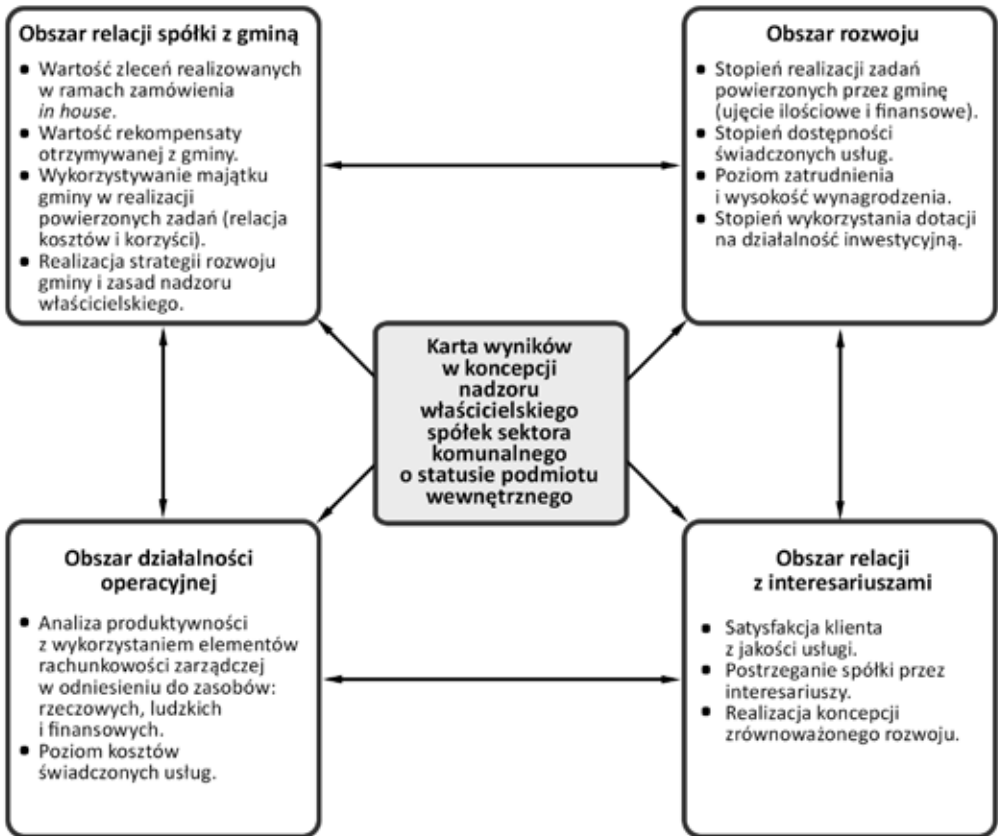
5. Budowa i implementacja karty CGS w badanych podmiotach

Użyteczność karty wyników jako narzędzia nadzorczo-zarządzającego wynika z kilku kwestii. Do najistotniejszych należą:

- Konstrukcja zaproponowanej karty wyników, której pierwowzorem jest między innymi BSC, umożliwi wyeksponowanie najważniejszych problemów w kontekście specyfiki działalności spółek poprzez określenie perspektyw/obszarów.
- Specyfika spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego bardziej odpowiada teorii interesariuszy, co predestynuje wykorzystanie elementów ASC.
- Pomiar dokonań spółek stanowi istotny element właściwego ich funkcjonowania i jest podstawą rozliczeń z interesariuszami. Przypisanie celów do specyficznych, ale zrównoważonych dla spółek obszarów pozwala poprzez przyjęte mierniki na określenie stopnia ich realizacji.
- Agregacja mierników finansowych i niefinansowych w strukturze jednego uniwersalnego narzędzia wymusiła zastosowanie indywidualnego podejścia z uwzględnieniem już istniejących rozwiązań, po uprzedniej ich weryfikacji i modyfikacji.

Generalnie rzecz ujmując, ocena zarządu na zasadzie karty wyników jest wciąż rzadkością, a pozytywne lub negatywne opinie tworzy się głównie na podstawie tradycyjnych mierników finansowych, które odzwierciedlają przeszłe osiągnięcia (Lis, Sterniczuk, 2005, s. 567).

W pierwszym etapie badania zwrócono szczególną uwagę na określenie mierników ilościowych, a dopiero w kolejnym etapie jakościowych, charakteryzujących poziom procesów zarządzania operacyjnego i strategicznego. Z istoty karty CGS wynika konieczność porównania wyników do „benchmarków”, stanowiących standardy w zakresie odpowiednich procesów zarządzania. W analizowanym przypadku przyjęto, że obejmują one zasady nadzoru właścicielskiego obowiązujące w gminie oraz zapisy strategii rozwoju gminy. Istotnym warunkiem projektowanej karty wyników stał się jej instrumentalny charakter, będący w dyspozycji rad nadzorczych spółek i interesariuszy. Dlatego też zdecydowano się wykorzystać elementy rachunkowości zarządczej oraz modele BSC i ASC, w których dokonano harmonizacji wzajemnych relacji spółek z otoczeniem. Rysunek 1 prezentuje schemat karty wyników CGS zastosowanej w badaniach (pełna karta CGS wraz z załącznikami stanowi informację poufną gminy).



Rysunek 1. Schemat karty wyników CGS dla spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego
(Figure 1. Diagram of the CGS for municipal companies with the status of an internal entity)

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiona na rysunku 1 karta wyników posiada załącznik w postaci arkusza kalkulacyjnego z wizualizacją trendów zmian poszczególnych wskaźników i porównania do standardów w danym obszarze. W karcie można zestawić szeroką listę mierników ilościowych, które będą pomocne w monitorowaniu poziomu zachodzących procesów zarządzania w poszczególnych obszarach.

Pierwszy wniosek, jaki nasunął się w trakcie konstruowania karty to stwierdzenie, iż jedną z najtrudniejszych kwestii dotyczących implementacji karty wyników CGS jako mechanizmu nadzorczego stanowi dobór odpowiednich wskaźników. Kategorie wskaźników pozwalają użytkownikom tych kart na identyfikację obszarów, w których zarządzanie spółki jest dobre lub złe. Po zidentyfikowaniu ogólnych kategorii wskaźników wyniki na poszczególnych wskaźnikach wskazują kierunek i określone obszary wymagające poprawy. Przy ustalaniu kategorii wskaźników istotne jest rozróżnienie między tym, co mierzalne a tym, co ważne. Karta wyników nadzoru korporacyjnego pozostawia pewien poziom subiektywizmu

w ocenach, co wydaje się jednak lepszym rozwiązaniem niż zakładanie, że to, co mierzalne, jest automatycznie dobrym wskaźnikiem. Głównym celem takiej karty wyników pozostaje uzyskanie informacji o lukach zgodności pomiędzy stosowaną praktyką zarządzania a przyjętymi standardami. Materiały wyjściowe karty wyników nadzoru korporacyjnego obejmują zazwyczaj raporty pojedynczego przedsiębiorstwa. Z uwagi na fakt, że załącznik do karty wyników ma postać komputerowego arkusza kalkulacyjnego, raport można zwykle wygenerować po wprowadzeniu ostatecznych wyników wskaźnika.

Wartością dodaną kart wyników nadzoru korporacyjnego zastosowanych w badaniu jest to, że odpowiednie, najistotniejsze kategorie wskaźników zostały wpisane do kontraktów menedżerskich jako cele zarządcze. Pozwala to na wykorzystanie tego narzędzia przez rady nadzorcze spółek do oceny stopnia realizacji tych celów i ustalenia wysokości wynagrodzenia zmiennego.

Wymiar praktyczny opracowanej karty wyników i specyfika spółek o statusie podmiotu wewnętrznego wymusiły zastosowanie indywidualnych wskaźników z zakresu rachunkowości zarządczej. Szczególnie wrażliwym obszarem są działania operacyjne realizowane przez spółki w ramach zleceń *in house*. Skutkuje to wypłatą przez gminę tzw. rekompensaty kosztów powierzonych zadań. Dlatego szczególną uwagę przywiązano do kategorii kosztów z wykorzystaniem analizy produktywności i rentowności.

Tak zgromadzone dane pozwalają w stosunkowo łatwy i bieżący sposób pozyskiwać informacje na temat aktualnych wskaźników finansowych, operacyjnych czy dotyczących czasu pracy.

Istotą drugiego etapu badań było powołanie zespołu odpowiedzialnego za wdrożenie karty wyników, ale po uprzedniej ocenie potencjału poszczególnych jej członków w zakresie transferu wiedzy do interesariuszy. Do prac zespołu na tym etapie włączeni zostali również członkowie rad nadzorczych spółek. Nadanie karcie wyników charakteru instrumentalnego dla rad nadzorczych ukierunkowało proces jej konstrukcji na rachunkowość zarządczą. Powstał w ten sposób nowy mechanizm nadzorczy pozwalający instytucjom nadzorczym na ciągły monitoring efektów działalności spółek. Natomiast dla właściciela karty wyników stanowią materiał porównawczy oraz podnoszą świadomość dobrych standardów i praktyk w różnych obszarach. Są więc częścią długoterminowego i powtarzalnego procesu poprawy kultury zarządzania w obszarze gospodarki komunalnej.

Etap trzeci dotyczył komercjalizacji wyników zawartych w karcie na potrzeby interesariuszy. W początkowej fazie obejmował szkolenia prowadzone przez zespół badawczy dla komórki nadzoru właścicielskiego gminy z zakresu analizy mierników, umiejętności ich oceny w kontekście przyjętych standardów, interpretacji zmian w czasie oraz porównywania efektów działalności spółek gminnych.

Ze względu na krótki okres funkcjonowania spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego w polskiej rzeczywistości nie wykształcono jeszcze zasad nadzoru właścicielskiego dla tych podmiotów, podobnie jak dla całego sektora komunalnego. Z uwagi jednak na konieczność realizacji funkcji nadzorczej wykorzystanie już istniejących mechanizmów, po ich uprzedniej weryfikacji i modyfikacji oraz określeniu uwarunkowań zastosowania, jest dla spółek o statusie podmiotu wewnętrznego w pełni uzasadnione. Historia dotychczasowych implementacji karty wyników w świecie pokazuje, że w obszarach stosunkowo słabo zdiagnozowanych, nowych, a więc przy braku sprawdzonych kodeksów nadzoru czy właściwych standardów, staje się

ogniwem łączącym proces zarządzania oraz zasady oceny jego efektów. Pozwala to w następnym etapie na opracowanie zasad i standardów, a w przyszłości właściwych kodeksów nadzoru.

6. Podsumowanie

Jak już wspomniano, implementacja karty wyników ma charakter pilotażowy. Proces implementacji i założenia dotyczące użyteczności tego narzędzia są obecnie monitorowane.

Doświadczenia kilkunastu miesięcy pokazały, że zasadne jest zastosowanie w spółkach komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego karty CGS. Spełnia ona swoją rolę nie tylko jako instrument wykorzystywany przez rady nadzorcze czy władze gminy, ale stała się również przedmiotem pogłębionych analiz prowadzonych przez komórki nadzoru właścicielskiego i innych interesariuszy, pobudzając do pierwszych refleksji na temat wprowadzenia usprawnień w zakresie funkcjonowania i zarządzania spółkami tego typu. Powyższe pozytywne doświadczenia spowodują, że na etapie badań głównych przyjęta we wstępie hipoteza znajdzie potwierdzenie.

Problematyka ta jest zagadnieniem nowym w pragmatyce gospodarczej JST, jednak mocno osadzonym w tematyce nadzoru właścicielskiego i zarządzania, co determinuje stosowane metody i narzędzia badawcze. Znikoma liczba opracowań dotyczących tego zagadnienia powoduje, że zaprezentowany powyżej zarys tej problematyki staje się wyjątkowo ważny i interesujący.

Bibliografia

- Barwacz, K. (2010). Effectiveness of mechanisms of the owner's supervision in capital companies of municipal sector. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 2(16), 17–28.
- Barwacz, K. (2015). Strategia jednostki samorządu terytorialnego jako podstawowe narzędzie sprawowania nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych. W: M. Jerzemowska, K. Stańczak-Strumiłło (red.). *Współczesne problemy nadzoru korporacyjnego* (s. 25–38). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. ISBN 9788378654094.
- Freeman, E.R. (1984). *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman. ISBN 0273019139.
- International Finance Corporation (IFC). (2014). *Corporate Governance Scorecards assessing and promoting the implementation of codes of corporate governance*. The International Finance Corporation c/o the Office of the Publisher World Bank [online, dostęp: 2018-09-18]. Dostępny w Internecie: <http://www.ifc.org/corporategovernance>.
- Kaplan, R.S., Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 1(70).
- Koziół, L., Chrabąszcz-Sarad, K. (2018). Kontrakt menedżerski narzędziem nadzoru właścicielskiego w przedsiębiorstwach komunalnych. *Zarządzanie i Finanse*, 16(2), 117–132.
- Koziół, L., Barwacz, K. (2016). *Koncepcja ładu korporacyjnego sektora przedsiębiorstw komunalnych*. Tarnów: Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej. ISBN 9788389879240.
- Lis, K.A., Sterniczuk, H. (2005). *Nadzór korporacyjny*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna. ISBN 8389355833.
- Nichols, F. (2000). The accountability scorecard. W: *A Framework for Reconciling & Integrating Stakeholder Needs & Requirements* (s. 1–6). Robbinsville, NJ: The Distance Consulting Company.
- Rozporządzenie WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.
- Urbanek, P. (2011). Rynek kontroli nad korporacją w warunkach zamkniętego modelu kontroli (na przykładzie polskich spółek publicznych). *Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, 9, 215–237.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 827.

Corporate Governance Scorecard as a supervisory mechanism for municipal companies with the status of an internal entity

Abstract: The aim of the article is to present a new supervisory tool in the form of the Corporate Governance Scorecard (CGS) after its verification and modification for companies with the status of an internal entity and to determine the conditions of use. It has been assumed that the essence of CGS, as a supervisory and management mechanism, will be an important determinant of the sphere of change and development of the comprehensive concept of ownership supervision system. The result sheet described in the article has the character of a spreadsheet with visualization of trends in changes of individual indicators and comparison to standards. The implementation of the scorecard in the surveyed companies took place on January 1, 2018. The experience

of several months shows that it fulfills its role not only as an instrument used by the supervisory boards or the municipal authorities. The functioning scorecard has become the subject of in-depth analyzes for the corporate governance and other stakeholders, stimulating interesting reflections on a better understanding of the specificity of managing companies with the status of an internal entity and how they operate. Currently, the implementation process and assumptions regarding the usability of the tool are monitored on an ongoing basis. The above experiments from the pilot study allow to conclude that carrying out the main research in the future on a proper sample of companies will confirm the hypothesis adopted at the beginning.

Key words: ownership supervision, municipal enterprise, stakeholders