

CZYNNIKI KSZTAŁTOWANIA ŁADU KORPORACYJNEGO SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Paweł PTASZEK

Streszczenie: Celem rozdziału jest analiza oraz propozycja priorytetyzacji czynników kształtujących model ładu korporacyjnego w spółkach komunalnych. Pierwszy etap niniejszej pracy odnosi się do zdefiniowania podstawowych pojęć właściwych dla specyfiki funkcjonowania spółek komunalnych, takich jak ład korporacyjny oraz usługi komunalne. Następnie określone zostaną czynniki formalne i nieformalne wpływające na model ładu korporacyjnego spółki komunalnej wraz z próbą ich klasyfikacji. Czynniki kształtowania ładu korporacyjnego zostaną poddane analizie pod kątem teorii agencji oraz teorii interesariuszy, które stanowią teoretyczne ramy dla relacji pomiędzy organami spółki oraz interesariuszami procesu zarządzania strategicznego spółką. Podstawą empiryczną dla sformułowania czynników kształtujących ład korporacyjny będą przyjęte zasady nadzoru właścicielskiego w wybranych samorządach oraz stosowane dobre praktyki. Przedstawiona zostanie także relacja pomiędzy organami spółki uwzględniająca prawną i ekonomiczną specyfikę funkcjonowania spółki komunalnej.

Słowa kluczowe: ład korporacyjny, gospodarka komunalna, zarządzanie spółką komunalną, teoria agencji, teoria interesariuszy, czynniki kształtowania ładu korporacyjnego

1. Wprowadzenie

Sektor publiczny, w tym sfera samorządowa, odgrywa coraz ważniejszą rolę we współczesnym społeczeństwie i w gospodarce. Gospodarka komunalna, będąca istotną częścią sektora publicznego, staje się ważnym czynnikiem warunkującym nie tylko jakość życia mieszkańców, lecz także tworzącym infrastrukturalne warunki funkcjonowania sektora prywatnego. Obecnie dominującą formą prowadzenia gospodarki komunalnej przez samorząd lokalny staje się forma spółek prawa handlowego powoływanych przez gminy, której gmina zazwyczaj jest jedynym współnikiem (Dolewka 2017). Brak jest prawnej definicji spółki komunalnej, natomiast w świetle sfery praktyki i teorii zarządzania za spółkę komunalną należy uznać spółkę prawa handlowego z większościovym udziałem jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa).

Dla sprawności procesu zarządzania spółkami komunalnymi istotne znaczenie ma model ładu korporacyjnego spółek komunalnych rozumiany jako struktura relacji pomiędzy organami spółki, a szerzej jako struktura relacji pomiędzy kluczowymi

interesariuszami. Mając powyższe na uwadze, za szczególnie istotne zagadnienie należy uznać conceptualizację czynników kształtujących ład korporacyjny na podstawie literatury, a także stosowanych rozwiązań ze sfery praktyki zarządzania.

Koncepcja ładu korporacyjnego ma ugruntowaną pozycję w naukach o zarządzaniu i jakości oraz stanowi przedmiot analiz literaturowych odnoszących się do spółek sektora publicznego, w tym także spółek komunalnych (OECD 2004; Kozioł 2008; Kupis 2013; NIK 2014; *Zasady nadzoru właścicielskiego KPRM 2015*; *Zasady nadzoru właścicielskiego Gminy Miejskiej Kraków 2020*). Kształtowanie modelu ładu korporacyjnego dokonuje się pod wpływem wielu czynników, często wzajemnie ze sobą powiązanych. Poszczególne czynniki mogą oddziaływać w sposób pozytywny bądź negatywny na proces zarządzania w ramach struktury relacji podmiotów kształtujących ład korporacyjny.

Celem rozdziału jest analiza czynników wpływających na model ładu korporacyjnego w spółkach komunalnych oraz ich priorytetyzacja. Zakres badań odnosi się do spółek komunalnych funkcjonujących w Polsce.

Aby osiągnąć postawiony cel, podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Jak specyfika sektora spółek samorządowych wpływa na kształtowanie ładu korporacyjnego?
- 2) Jakie koncepcje teoretyczne mogą posłużyć dla charakterystyki ładu korporacyjnego?
- 3) Czy można wyróżnić czynniki kształtowania ładu korporacyjnego szczególnie istotne z punktu widzenia zarządzania spółką komunalną?

2. Specyfika spółek komunalnych

W świetle dostępnej literatury (Kulesza 2011; Makowski 2014; Klimek 2017; Klimek i Pietras 2018) należy przyjąć, iż specyfika działania spółek komunalnych wynika z następujących przesłanek:

- przedmiotem funkcjonowania spółek komunalnych jest realizacja zadań własnych samorządu terytorialnego należących do sfery gospodarki komunalnej;
- działania w zakresie gospodarki komunalnej są określone przepisami prawa i należą do sfery administracji zarządczej, tzw. dominium, w odróżnieniu od sfery władczej sektora publicznego, tj. imperium;
- spółki funkcjonują w większości w warunkach monopolu naturalnego (woda-ciągi, kanalizacja);
- cel funkcjonowania spółki jest publiczny, natomiast kryterium trwania i rozwoju spółki jest ściśle związane z jej wynikiem finansowym;
- obowiązkowym organem w spółce obok zarządu i walnego zgromadzenia wspólników jest rada nadzorcza;
- obok wymienionych organów spółki, rada gminy (organ uchwałodawczy j.s.t.) ma kompetencje w zakresie decyzji o utworzeniu/likwidacji spółki, wniesienia aportu, zbyciu udziałów.

Specyfika funkcjonowania spółek komunalnych przejawia się także w zakresie swobody decyzyjnej zarządu oraz kryteriów jego oceny w ramach nadzoru właścicielskiego. Strategia działania spółek w znacznie mniejszym stopniu podporządkowana jest efektywności działań i zyskowi ujmowanemu w kategoriach finansowych, a w większej – realizacji zadań publicznych oraz celów politycznych.

Podsumowując kwestię specyfiki sektora spółek, można uznać za zasadne twierdzenie, iż spółki realizują zadania użyteczności publicznej, które polegają na zaspokajaniu bieżących potrzeb wspólnoty lokalnej. W tym sensie nie dążą do uzyskania przewagi konkurencyjnej i pozycji rynkowej, lecz do realizacji celów wynikających z zadań samorządowych należących do sfery publicznej. Jako spółki prawa handlowego mogą podejmować dodatkową, komercyjną działalność wykraczającą poza zakres gospodarki komunalnej.

3. Czynniki ładu korporacyjnego w świetle wybranych koncepcji teoretycznych

Analizę czynników kształtujących ład korporacyjny podjęto z perspektywy dwóch znaczących teorii organizacji – teorii agencji oraz teorii interesariuszy.

Fundamentalnym założeniem teorii agencji jest relacja pomiędzy mocodawcą a agentem. Ramy tej relacji wykraczają jednak poza stosunki prawne zawarte we wzajemnych prawach i obowiązkach stron kontraktu i stanowią złożony wielowymiarowy model faktycznych interakcji podmiotów i wynikających z nich procesów podejmowania decyzji strategicznych. Z tej perspektywy ład korporacyjny można opisywać i wyjaśniać nie w kontekście ekonomicznej koncepcji zarządzania w sektorze publicznym, jaką jest New Public Management (NPM, nowe zarządzanie publiczne), a raczej na podstawie nurtu ekonomii instytucjonalnej. Tabela 1 w sposób syntetyczny wskazuje na główne założenia teorii agencji.

Tabela 1
Charakterystyka teorii agencji

Główne założenia	Charakterystyka
Kluczowa idea	Relacja pryncypał–agent odzwierciedla efektywny przepływ informacji oraz strukturę zarządzania strategicznego, w tym podziału ryzyka
Przedmiot analizy	Kontrakt pryncypał–agent (umowa cywilnoprawna, tj. kontrakt menedżerski)
Założenia odnośnie do relacji międzyludzkich	Korzyści własne, ograniczona racjonalność, unikanie ryzyka
Założenia odnośnie do zarządzania informacją	Informacja jako zasób możliwy do nabycia
Problemy związane z kontraktem	Podział ryzyka, problemy pełnomocnictwa (nadużycia dla własnej korzyści przez agenta)
Zakres problemu	Częściowa różnica celów, różny poziom tolerancji dla ryzyka

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eisenhardt 1989)

W przypadku spółki komunalnej relacja agencji dotyczy struktury powiązań pomiędzy organami spółki. Jednakże założenie o maksymalizacji użyteczności dla stron nie zawsze pokrywa się z bieżącymi celami. Z założenia walne zgromadzenie wspólników (w jednoosobowej spółce organ władzy wykonawczej, tj. wójt/burmistrz/prezydent) dąży do realizacji celu publicznego, natomiast zarząd nakierowany jest na efektywność i zyskowość działania.

Drugą koncepcją teoretyczną tego rozdziału jest teoria interesariuszy. Za interesariusza można uznać każdy podmiot kluczowy dla rozwoju i trwania organizacji. Interesariuszy można podzielić na wewnętrznych i zewnętrznych w stosunku do organizacji. W tabeli 2 przedstawiono interesariuszy spółki komunalnej z podziałem na wewnętrznych i zewnętrznych.

Tabela 2

Interesariusze zewnętrzni i wewnętrzni

Interesariusze wewnętrzni	Interesariusze zewnętrzni
pracownicy	partnerzy biznesowi
rada nadzorcza	media
zgromadzenie wspólników	społeczeństwo
inwestorzy (PFR)	konkurencja (ograniczona w przypadku sektora spółek samorządowych)
Rada Gminy	

Przedstawiona powyżej teoria agencji oraz teoria interesariuszy służy do opisu i wyjaśnienia struktury relacji korporacyjnych, tak między organami spółki, jak również w szerszym ujęciu – w odniesieniu do podmiotów, które można uznać za element otoczenia organizacji. Dla ładu korporacyjnego kluczowym zagadnieniem w ramach teorii interesariuszy jest relacja agent–mocodawca, zawierająca się w postaci kontraktu menedżerskiego, w którym właściciel powierza menedżerowi sprawowanie zarządu nad spółką. Formalne uwarunkowania wynikające z relacji kontraktowej, a także rzeczywiste, nieformalne relacje agencyjne wpływają na prawne, ekonomiczne, społeczne oraz polityczne czynniki kształtujące ład korporacyjny. Teoria interesariuszy przedstawia natomiast zagadnienie ładu korporacyjnego w szerszym kontekście niż wynikający z relacji i kompetencji organów spółek, wskazując na te elementy otoczenia, które można uznać za czynniki w sposób bezpośredni bądź pośredni warunkujące ład korporacyjny.

4. Czynniki kształtujące ład korporacyjny oraz ich priorytetyzacja

Czynniki ładu korporacyjnego zostały podzielone na cztery podstawowe grupy: ekonomiczne, polityczne, społeczne i prawne. W ujęciu tabelarycznym (tab. 3) przedstawione zostały ich powiązania z teoriami i koncepcjami z zakresu nauk o zarządzaniu i jakości, a także kontekst praktyczny związany ze sferą praktyki zarządzania. Naturalnie podział ten ma charakter analityczny i służy realizacji celu określonego na wstępie pracy.

Tabela 3
Czynniki kształtujące ład korporacyjny

Rodzaj czynnika	Czynnik	Kontekst teoretyczny	Kontekst praktyczny
Polityczne	Grupy interesu	Teoria kosza na śmieci (<i>garbage can theory</i>), polityczna teoria podejmowania decyzji	Otoczenie spółki (interesariusze zewnętrzni)
	Lobbying instytucji zewnętrznych	Zarządzanie sieciowe, teoria interesariuszy	Partycypacja społeczna
	Rola państwa w relacji do samorządu	Zarządzanie sieciowe, polityczna teoria podejmowania decyzji	Relacja spółka–władza samorządowa
	Brak kompetencji zarządczych członków organów	Teoria ograniczonej racjonalności	Wpływy polityczne, uwarunkowania ekonomiczne
	Nacisk polityczny	Teoria kosza na śmieci, polityczna teoria podejmowania decyzji	Uwarunkowania polityczne, interes polityczny i partyjny
Społeczne	1. Partycypacja społeczna	Teoria interesariuszy, zarządzanie sieciowe	Relacja spółka-gmina-wspólnota lokalna
	2. Wpływ III sektora (organizacji pozarządowych)	Teoria interesariuszy	Relacja samorząd – spółka komunalna – organizacje pozarządowe
	3. Presja na niską cenę usług komunalnych	Teoria interesariuszy	Społeczne oczekiwanie niskiej ceny usług komunalnych, brak rynkowego kształtowania cen
Prawne	1. Zakres usług komunalnych w świetle przepisów prawa	Przepisy prawne, doktryna prawna, orzecznictwo sądów administracyjnych i cywilnych	Umowa spółki. Zasady ładu korporacyjnego w formie wytycznych
	2. Brak przepisów szczegółowych regulujących <i>modus operandi</i> spółek	–	Zakres działania i sposób funkcjonowania spółek komunalnych kształtowany w ramach praktyki zarządzania

Tabela 3 cd.

Rodzaj czynnika	Czynnik	Kontekst teoretyczny	Kontekst praktyczny
Ekonomiczne	Ustalanie taryf wodno-kanalizacyjnych	Teoria interesariuszy	Kompetencja podmiotu zewnętrznego, „Polskie Wody”
	Kontrakt menedżerski	Zarządzanie przez cele. Teoria agencji. Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń	Relacja zarząd – rada nadzorcza – walne zgromadzenie wspólników. Przesłanki motywacyjne dla zarządu
	Konflikt interesu	Teoria agencji	Rozbieżność interesu zlecającego (gminy) przyjmującego zlecenie (spółki)
	Ciągły tryb pracy/ zmiennosc popytu	–	Realizacja usług w trybie ciągłym, konieczność posiadania rezerw kadrowych i materialnych
	Publiczny charakter działalności	Teoria interesariuszy	Wymagania w zakresie jawności działalności sektora publicznego (informacja publiczna, kontrola radnych)

Za kluczowe czynniki kształtowania ładu korporacyjnego można uznać te, które są związane ze specyfiką sektora publicznego i określają prawny zakres działań w odniesieniu do usług komunalnych. Wśród grupy czynników prawnych jest to zakres usług określony formalnymi kompetencjami samorządu, sprecyzowany na podstawie umowy spółki oraz wytycznych w sprawie kształtowania ładu korporacyjnego. Z grupy czynników ekonomicznych charakterystyczny dla spółek komunalnych jest ciągły tryb pracy z jednoczesną zmiennością popytu na usługi. Ponadto należy zwrócić uwagę, że znaczna zmienność popytu na usługi komunalne oraz wielobranżowość spółek rzutuje na relacje pomiędzy organami spółki, a także relacje z interesariuszami (Klimek 2017). Czynniki te wpływają na stopień realizacji celów zarządczych, a także poziom satysfakcji interesariuszy. Za istotne dla ładu korporacyjnego należy uznać czynniki związane z przedmiotem działania spółki (zadania użyteczności publicznej), tj. naturalny monopol oraz działanie w warunkach braku lub znacznie ograniczonej konkurencji.

Istotne są również uwarunkowania społeczne, takie jak wpływ interesariuszy zewnętrznych, np. opinii publicznej, III sektora. Natomiast czynnikiem szczególnej wagi niewystępującym w innych modelach kształtowania ładu jest potencjalny konflikt interesu pomiędzy właścicielem (samorząd) a zarządem wynikający z rozbieżności ich celów – publicznych właściciela i nastawionych na zysk zarządu spółki. Konflikt taki – wynikający z niespójności celów – naturalnie podnosi koszty agencji (relacja mocodawca-agent). Czynnikiem ten ma charakter priorytetowy w stosunku do pozostałych z uwagi na wspomnianą powyżej orientację zarządu i właściciela (bądź właścicieli). Zagadnienie konfliktu interesów w ramach kluczowej relacji ładu korporacyjnego, jaką jest relacja agencji, zostało szerzej scharakteryzowane w tabeli 4 w odniesieniu do zakresu i formy działania spółki.

Tabela 4

Potencjalne źródła konfliktu interesu w świetle teorii agencji

Przedmiot potencjalnego konfliktu	Właściciel samorząd (mocodawca)	Zarząd (agent)
Podstawy prawne działalności	Podmiot prawa publicznego	Kodeks spółek handlowych (KSH) i ustawa o gospodarce komunalnej
Motywy działań	Orientacja społeczno- polityczna	Orientacja na zysk
Realizacja usług	Wysoka jakość, terminowo, tanio	Wysokie koszty działalności, potrzeba utrzymania rezerw, zmienność popytu na usługi
Ustalenie taryf za wodę i kanalizację	Cena jak najniższa, spełniająca oczekiwania społeczne	Cena jak najwyższa, zapewniająca zysk
Zamówienia publiczne <i>in house</i>	Możliwie najtaniej	Zysk
Dzierżawa majątku komunalnego przez spółkę	Po jak najwyższej cenie	Cena jak najniższa
Rzeczywiste procesy decyzyjne	Wpływanie na decyzje zarządu uwarunkowane politycznie i społecznie. Presja na zarząd	Zarządzanie z pominięciem lub minimalizacją znaczenia celów walnego zgromadzenia wspólników. Wykorzystanie asymetrii w dostępie do informacji

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawa o gospodarce komunalnej wprowadza obligatoryjne powołanie rady nadzorczej. Do zadań rady nadzorczej powoływanej przez walne zgromadzenia wspólników należy nadzór i kontrola działalności spółki, a także powoływanie/odwoływanie zarządu. Z perspektywy relacji agencji

rada nadzorcza minimalizuje ryzyko wystąpienia konfliktu interesów i zmniejsza brak spójności strategicznej. Rada nadzorcza stanowi dodatkowy podmiot w procesie zarządzania strategicznego, czyniąc proces decyzyjny w ramach modelu korporacyjnego bardziej złożonym.

Za priorytetowe czynniki kształtowania ładu korporacyjnego w spółkach komunalnych należy uznać czynniki polityczne związane z potencjalnym wpływem politycznym na organy spółki oraz lobbing interesariuszy (instytucji politycznych i społecznych) względem decyzji zarządczych. Specyfika tych czynników ściśle koresponduje natomiast z określonymi uwarunkowaniami ekonomicznymi, w szczególności potencjalnym konfliktem interesu wynikającym z odmienności celów politycznych, społecznych i ekonomicznych, które są współkształtowane przez wielu interesariuszy. Tak więc priorytetowe czynniki kształtowania ładu korporacyjnego są ściśle związane ze specyfiką przedmiotu funkcjonowania spółek komunalnych (gospodarka komunalna) oraz realizacją celów należących do sfery użyteczności publicznej.

5. Wyniki badań

Model ładu korporacyjnego w sektorze spółek komunalnych należy analizować na podstawie rzeczywistych procesów decyzyjnych dotyczących zarządzania strategicznego spółką. Teoria agencji tworzy ramy koncepcyjne dla analizy czynników, które wpływają na kształtowanie relacji korporacyjnych. Czynniki te pod względem efektywności modelu ładu korporacyjnego można podzielić na wpływające korzystnie na spójność celów w relacji pomiędzy organami spółki, i te, które wpływają w sposób negatywny, przyczyniając się do zwiększenia kosztów agencji i obniżenia spójności celów strategicznych podmiotów kluczowych dla trwania i rozwoju spółki.

Przeprowadzona powyżej analiza czynników może stać się przyczynkiem do dalszych badań empirycznych nad rzeczywistymi modelami ładu korporacyjnego i uzupełniać w ten sposób teorię agencji i teorię interesariuszy. Przegląd literatury związanej z problematyką ładu korporacyjnego pozwala na wyodrębnienie modelu anglosaskiego, niemieckiego, łacińskiego i japońskiego (Weiner 1999). Dwupoziomowy nadzór (walne zgromadzenie i rada nadzorcza), koncentracja własności oraz orientacja wykraczająca poza interes właścicieli określa model ładu korporacyjnego spółek komunalnych jako bliski modelowi niemieckiemu. Istotna z perspektywy międzynarodowych różnic kształtowania ładu korporacyjnego jest konwergencja systemów ładu korporacyjnego wynikająca z globalizacji stosunków gospodarczych oraz konwergencja w zakresie metod i technik zarządzania w sektorze prywatnym i publicznym wyrażona najlepiej w koncepcji nowego zarządzania publicznego (Osborne i Gaebler 1992). Trendy te w dalekosiężnej perspektywie mogą prowadzić do zbliżenia sposobów zarządzania spółkami komunalnymi do modelu zarządzania spółkami kapitałowymi w sektorze prywatnym.

Inną kwestią, nieco wykraczającą poza sferę nauk o zarządzaniu i jakości, ale istotną dla prawnych ram kształtowania ładu korporacyjnego, jest potrzeba opracowania szczególnych regulacji prawnych (np. w formie kodeksu spółek komunalnych).

Ponadto z punktu widzenia teorii decyzji czynniki kształtowania ładu korporacyjnego należy uznać za maksymalizujące użyteczność oraz obniżające lub wzmacniające racjonalność procesu zarządzania.

Analizując czynniki kształtowania ładu korporacyjnego w spółkach komunalnych, należy mieć na względzie uwarunkowania w postaci zróżnicowania wielkości spółki, jej struktury, zakresu działania oraz wielkości majątku. Wyżej wymienione kryteria stanowią przesłanki różnicujące faktyczne modele ładu korporacyjnego, a w konsekwencji różne zestawy czynników go kształtujących. Tak więc mimo jednolitych ram prawnych sektor spółek komunalnych cechuje się sporym zróżnicowaniem, co czyni priorytetyzację czynników bardziej złożonym zagadnieniem. Pierwszą kwestią jest zróżnicowana wielkość i struktura spółek komunalnych oraz zakres ich działania. W przypadku samorządu szczebla gminnego 44% gmin posiada spółki komunalne, z czego ponad 90% to gminy miejskie. W przypadku powiatów – 59,4%. Natomiast wszystkie samorządy wojewódzkie posiadają spółki (BGK 2020). W zależności od szczebla samorządu różny jest profil działalności. W przypadku powiatów i województw przeważa sektor ochrony zdrowia. Natomiast w odniesieniu do gmin branża wodno-kanalizacyjna. Zróżnicowanie to wynika naturalnie z odmiennych zadań własnych samorządu. Zaprezentowany w niniejszej pracy podział na grupy czynników (polityczne, społeczne, ekonomiczne i prawne) wraz z ich dalszą klasyfikacją, w znacznej mierze odnosi się do działalności spółek gminnych, w tym tych najczęściej występujących, tj. wodno-kanalizacyjnych i małych spółek wielobranżowych. Naturalnie z uwagi na inny zakres kompetencji samorządu powiatowego i wojewódzkiego należy spodziewać się dodatkowych czynników związanych z zakresem działania oraz otoczeniem społecznym.

Przedstawione w pracy czynniki kształtowania ładu korporacyjnego można uznać za reprezentatywne dla wszystkich spółek komunalnych, niezależnie od uwarunkowań wspomnianych powyżej oraz złożoności sektora spółek komunalnych. W przypadku prowadzenia badania typu studium przypadku zapewne pojawiłyby się nowe, szczegółowe determinanty ładu, specyficzne dla przedmiotu badania.

Odnosząc się do przedstawionych na wstępie pytań badawczych, sformułowano następujące wnioski:

1. Opisana wyżej specyfika sektora spółek samorządowych wpływa na ład korporacyjny przez czynniki prawne (kompetencje, obowiązki, uprawnienia) wynikające z norm prawa powszechnie obowiązującego, a także regulacji wewnętrznych organów właścicielskich oraz cywilnoprawnej swobody kształtowania umów (umowy spółki). Ponadto ciągłość świadczonych usług wraz z ich szerokim zakresem przy jednoczesnej zmienności popytu oraz oczekiwania interesariuszy zewnętrznych stwarzają potencjalne pole konfliktu interesów na linii właściciel – zarząd.
2. Jak wykazano w tabeli 3, poszczególne czynniki można rozpatrywać przez pryzmat wielu koncepcji teoretycznych. Jednakże za kluczowe uznano teorię agencji skupiającą się na relacji mocodawca – agent w ramach ładu korporacyjnego, a także teorię interesariuszy ukazującą rolę bliższego i dalszego otoczenia w kształtowaniu ładu korporacyjnego.

3. Priorytetyzacja czynników powiązana jest z zagadnieniem specyfiki sektora samorządowego. Spółka komunalna stanowi podmiot działający na pograniczu sektora publicznego (jako podmiot powołany przez samorząd w celu realizacji zadań publicznych) oraz prywatnego jako podmiot prawa prywatnego (na podstawie regulacji kodeksu spółek handlowych). W świetle powyższego czynnikiem szczególnie istotnym dla modelu ładu korporacyjnego jest konflikt interesów, który jako czynnik priorytetowy został poddany szczegółowej analizie w tabeli 4.

6. Podsumowanie

Model ładu korporacyjnego, a także czynniki go kształtujące podlegają ewolucji. Wyzwania ekologiczne, technologiczne i organizacyjne stojące przed gospodarką komunalną nie mogą pozostać bez wpływu na strukturę relacji korporacyjnych. Zgodnie ze wspomnianym na wstępie podejściem instytucjonalnym ład korporacyjny ewoluuje wraz ze zmiennością otoczenia i relacji instytucji tworzących sieć interesariuszy. Według wskazań OECD (2004) istnieje potrzeba kodyfikacji zasad kształtowania ładu korporacyjnego zapewniającego przejrzystość procedur zarządzania, podział funkcji i odpowiedzialności.

Zasady kształtowania ładu korporacyjnego każdorazowo w odniesieniu do konkretnego przypadku mogłyby wskazywać na zestaw kluczowych czynników wpływających na określony model ładu korporacyjnego, a także potencjalne ryzyka mogące mieć odbicie w jakości zarządzania oraz wyniku ekonomicznym i przede wszystkim mogące skutkować niepełną realizacją zadań z zakresu gospodarki komunalnej, co byłoby naruszeniem interesu publicznego jako podstawowej zasady działalności sektora publicznego, którego integralną część stanowią spółki komunalne.

Literatura

- Bank Gospodarstwa Krajowego, 2020, *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, <https://media.bgk.pl/110155-badanie-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-polsce-w-swietle-covid-19-wrzesien-2020> [dostęp: 2.01.2021].
- Eisenhardt K.M., 1989, *Agency theory: an assessment and review*, *The Academy of Management Review*, 14, 1, s. 57–74.
- Dolewka Z., 2017, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce*, 477, s. 59–72.
- Gmina Miejska Kraków, 2020, *Zasady nadzoru właścicielskiego Gminy Miejskiej Kraków*, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=131418 [dostęp: 24.11.2021].
- Kozioł L., 2008, *Problemy ładu korporacyjnego w sektorze publicznym i prywatnym*, *Zeszyty Naukowe Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, 6, s. 305–322.
- Klimek D., 2017, *Spółka komunalna – ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania*, *Studia Ekonomiczne w Katowicach, Zeszyty Naukowe*, 322, s. 33–37.

- Klimek D., Pietras A. (red.), 2018, *Zarządzanie w spółkach komunalnych*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- KPRM, 2017, *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa.
- Kulesza M., 2012, *Gospodarka komunalna. Podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny, 7–8, s. 7–24.
- Kupis P., 2013, *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, Samorząd Terytorialny, 6, s. 37–47.
- Makowski K., 2014, *Organy samorządu terytorialnego a spółki komunalne. Praktyka w gminach a teoria*, Krakowskie Studia Małopolskie, 19, s. 185–214.
- Mesjasz C., 2013, *Problemy terminologiczne teorii i praktyki corporate governance*, Studia Ekonomiczne, 141, s. 37–50.
- NIK, 2015, *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York.
- OECD, 2004, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf> [dostęp: 25.11.2021].
- Szwedziak-Bork I., 2016, *Zastosowanie teorii agencji w zarządzaniu*, [w:] *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, red. K. Klinczewicz, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Weiner J., Pape J., 1999, *The Taxonomy of Systems of Corporate Governance*, *Corporate Governance An International Review*, 7, 2, 152–166.

Akty prawne:

- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021, poz. 1372.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej, Dz.U. 2021, poz. 679.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2020, nr 94, poz. 1037.

FACTORS DETERMINING CORPORATE GOVERNMENT OF MUNICIPAL COMPANY

Summary: The aim of this chapter is analysis and proposal of prioritisation factors which determine model of corporate government in municipal companies. The first part of the article, refers to defining basic terms concerning specificity of municipal companies functioning such as corporate government and municipal services. Then the factors both formal and informal, which have influence on corporate governance model, will be defined with trial of classification. Factors determining corporate government will be analysed in view of agency theory and

stakeholder's theory, which constitute theoretical framework for relation between corporate's body and stakeholders. Empirical basis for factors determining corporate government, will be principles of owner's supervision in local governments and applied best practices. There will be also shown relation between company's bodies taking into account legal and economic specificity of municipal company functioning.

Keywords: corporate government, municipal economy, managing of municipal company, agency theory, stakeholders' theory, factors determining corporate government