

Monika Marcinkowska*

**WŁADZTWO PUBLICZNE – JAK WDROŻYĆ ZASADY
CORPORATE GOVERNANCE W SEKTORZE PUBLICZNYM?**

WPROWADZENIE

– OD WŁADZTWA KORPORACYJNEGO DO WŁADZTWA PUBLICZNEGO

Od lat dziewięćdziesiątych obserwujemy zawrotną karierę koncepcji *corporate governance*¹, kształtującej zasady władania spółkami. Dobre władanie korporacyjne zapewnia, że potrzeby interesariuszy, mających uzasadnione oczekiwania wobec działalności przedsiębiorstwa, są wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji odnośnie do funkcjonowania spółki. Ponadto stosowanie zasad ładu korporacyjnego ma istotny wpływ na ograniczenie możliwości nieprawidłowych i bezprawnych, oszukańczych działań (choć nie może im w pełni zapobiec)². OECD określa *corporate governance* jako zestaw relacji między zarządem spółki, radą nadzorczą, właścicielami i innymi interesariuszami, stwarzający strukturę, w jakiej ustanawiane są cele spółki i sposoby ich realizacji oraz monitorowania. Akcentuje się przy tym, że system ten ma służyć zachęceniu podmiotów do bardziej wydajnego wykorzystania posiadanych zasobów³.

Kształtowaniu i upowszechnianiu właściwych postaw służyć mają kodeksy ładu korporacyjnego, czyli zbiory rekomendacji, postulatów i „dobrych praktyk”, którymi mają się kierować władze przedsiębiorstw (zarząd, rada nadzorcza, właściciele) dla właściwego wypełnienia swych obowiązków. Kodeksy władania korporacyjnego z jednej strony stanowią zbiór norm, skierowanych do różnych podmiotów, które to normy nakazują lub zakazują

* Dr, hab., profesor w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Znaczenie tych angielskich słów usiłuje oddać kilka proponowanych wyrazów: „władztwo” lub „władanie korporacyjne”, „nadzór korporacyjny” czy „ład korporacyjny” (to ostatnie ma najszerze znaczenie); często też pozostawia się ów termin bez tłumaczenia.

² *Report of the Committee on Corporate Governance*, Gee and Co. Ltd., London 1998 (tzw. Raport Hampela).

³ OECD, *Principles of Corporate Governance*, Paris 2004.

określonych zachowań, z drugiej zaś strony zawierają kryteria oceny określonych zapisów statutów i innych dokumentów organizacyjnych spółek co do tego, czy zabezpieczają one odpowiednio „dobre praktyki” władztwa korporacyjnego.

Należy tu podkreślić, że kodeksy ładu korporacyjnego – choć początkowo odnoszone były jedynie do spółek giełdowych – obecnie nie zawsze ograniczają się do nich: często zasady te rozciągane są także na inne przedsiębiorstwa, a także instytucje niezarobkowe. Obecnie zatem odrębny nurt rozwoju koncepcji *corporate governance* dotyczy stosowania jej zasad w całym sektorze finansów publicznych: od instytucji rządowych i samorządowych, po podmioty gospodarcze, będące własnością państwa.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie koncepcji i zasad ładu korporacyjnego w sektorze publicznym; przedstawiona zostanie pokrótce ewolucja tej idei, a także proponowane oraz uzgodnione standardy i rekomendacje.

1. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Źródeł dzisiejszej popularności władztwa publicznego można upatrywać w koncepcji „nowego zarządzania publicznego” (*New Public Management* – NPM), zrodzonej na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. w krajach anglosaskich. Komisja Zarządzania Publicznego OECD definiuje ów termin jako nowy paradygmat zarządzania publicznego, którego celem jest kształtowanie kultury zorientowanej na efekty działalności, w mniej scentralizowanym sektorze publicznym. NPM charakteryzują⁴:

- większa koncentracja na efektach w kategoriach wydajności, efektywności i jakości usług,

- zastąpienie scentralizowanych, zhierarchizowanych struktur przez zdecentralizowane otoczenia zarządcze, w których decyzje odnośnie do alokacji zasobów i dostarczaniu usług podejmowane są bliżej miejsca świadczenia tych usług, umożliwiając sprzężenie zwrotne od interesariuszy;

- elastyczność w poszukiwaniu alternatyw regulacji publicznych, mogących prowadzić do bardziej efektywnych kosztowo rozwiązań;

- wzmocnienie strategicznych zdolności kierowania ewolucją kraju i umożliwienie automatycznego, elastycznego reagowania na zmiany zewnętrzne, przy najniższych kosztach.

Powszechnie wymienia się także inne kluczowe czynniki, charakteryzujące nowe zarządzanie publiczne: cięcia budżetowe, odpowiedzialność za efekty

⁴ Podaje za: D. G. Mathiasen, *The New Public Management and Its Critics*, „International Public Management Journal” 1999, vol. 2, no 1, s. 92.

działalności, rewizję (audyt) wyników działalności, prywatyzację, nastawienie na klientów planowanie strategiczne, zmieniony styl zarządzania, ulepszoną rachunkowość, separacja polityki i administracji, zwiększone wykorzystanie technologii informacyjnej, ulepszone zarządzanie finansowe, zarządzanie personelem (bodźce)⁵.

Nowe zarządzanie publiczne związane jest z siedmioma wymiarami zmian w kierunku⁶:

- zwiększenia dezagregacji organizacji publicznych do poziomu oddzielnie zarządzanych „skorporacjonalizowanych” jednostek dla każdego „produktu” sektora publicznego,

- większej konkurencji między organizacjami sektora publicznego oraz między organizacjami sektora publicznego i prywatnego,

- większego wykorzystania w sektorze publicznym praktyk zarządzania zaczerpniętych z sektora prywatnego,

- większego nacisku na dyscyplinę i oszczędność w wykorzystaniu zasobów i poszukiwanie alternatywnych, tańszych sposobów dostarczania publicznych usług,

- zwiększenia aktywnej kontroli nad organizacjami publicznymi, sprawowanej przez konkretne osoby o określonych uprawnieniach,

- bardziej konkretnych i mierzalnych standardów działalności organizacji sektora publicznego,

- próby kontrolowania organizacji sektora publicznego w bardziej „homeostatycznym” stylu, względem uprzednio ustalonych mierników efektów.

Kwintesencją Nowego Zarządzania Publicznego jest zatem konstatacja, że tradycyjna organizacja sektora publicznego jest zbyt ociężała i niewygodna, zbyt biurokratyczna, nieefektywna i nieproduktywna; nie umożliwia generowania rezultatów, jakich społeczeństwo oczekuje od rządu. Obecnie społeczeństwo oczekuje od rządu efektów, nie tolerując nieefektywności i niewydajności. Niezbędny jest zatem nowy paradygmat, prowadzący nie do rządzenia, lecz do zarządzania publicznego. Kluczowe jest tu uwzględnienie nowej teorii odpowiedzialności demokratycznej⁷.

To właśnie kwestia sięgnięcia do wzorców biznesowych i akcentowanie odpowiedzialności są punktem wyjścia do ewolucji NPM w kierunku koncepcji ładu korporacyjnego i utworzenia idei władztwa publicznego (zwanego też czasem władztwem korporacyjnym w sektorze publicznym).

⁵ G. Gruening, *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*, „International Public Management Journal” 2001, vol. 4, s. 2.

⁶ Ch. Hood, *The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society”, vol. 20, no 2/3, s. 95–97.

⁷ R. D. Behn, *The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*, „International Public Management Journal” 1998, vol. 1, no 2, s. 131–164.

2. WŁADZTWO PUBLICZNE

Nie istnieje wspólna, powszechnie akceptowana definicja władztwa publicznego – na ogół władztwo publiczne rozumiane jest jako władztwo korporacyjne w odniesieniu do sektora publicznego. Jedną z najczęściej cytowanych definicji jest określenie władztwa publicznego jako tradycji i instytucji, które determinują, w jaki sposób sprawowana jest władza w danym państwie. Uwzględnia to: 1) procesy wyboru członków organów władzy, powierzania im odpowiedzialności, monitorowania i usuwania z urzędu; 2) zdolność władz do efektywnego zarządzania zasobami oraz formułowania, wdrażania i egzekwowania właściwych zasad i regulacji oraz 3) poszanowanie przez obywateli i państwo instytucji, które kształtują ekonomiczne i społeczne interakcje między nimi⁸. Prostsza definicja określa władztwo publiczne danego kraju jako zestaw instytucji i struktur, które definiują, w jaki sposób dobra publiczne (lub „zła” publiczne) są kreowane i dostarczane obywatelom i sektorowi prywatnemu oraz w jaki sposób sprawowane są zasady (polityki) publiczne⁹.

Definicję władztwa publicznego odnajdujemy również w ramach koncepcyjnych Australijskiego Narodowego Biura Audytu; w dokumencie tym stwierdza się: „władztwo w sektorze publicznym ma bardzo szerokie znaczenie, uwzględniając m. in. sposób, w jaki organizacja jest zarządzana, jej struktury korporacyjne i inne, jej kulturę, politykę i strategię oraz to, w jaki sposób postępuje z różnymi interesariuszami. Koncepcja ta uwzględnia sposób, w jaki organizacje sektora publicznego wywiązują się ze swych obowiązków zarządzania poprzez postawę otwartości, odpowiedzialności i ostrożności w podejmowaniu decyzji, udzielając porad w zakresie polityki i zasad, a także zarządzając programami”¹⁰.

Władanie koncentruje się na interesariuszach¹¹ organizacji, jej celach i zadaniach oraz na odpowiedzialności kierownictwa za osiągnięcie tych celów. Podstawą istnienia każdej organizacji jest wszak realizacja określonych celów na rzecz jej interesariuszy. Celem władztwa jest ustanowienie gwarancji, zapewniających osiągnięcie tych celów, w świetle odpowiedzialności

⁸ D. Kaufman, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters: From Measurement to Action*, „Finance & Development” 2000, vol. 37, no 2.

⁹ S. J. Wei, *Corruption and Poor Public Governance: Costs, Causes, and Reform Proposals. Project Overview*, Brookings Institution, 2000 (www.brookingsinstitution.org).

¹⁰ *Public sector governance. Volume I. Better Practice Guide: Framework, Processes and Practices*, Australian National Audit Office, Canberra 2003, s. 6.

¹¹ Termin „interesariusze” jest odpowiednikiem angielskiego „stakeholders”, oznaczającego zainteresowane strony lub grupy interesów.

kierownictwa. Każda zatem organizacja winna być zarządzana i kontrolowana, odpowiedzialna za swe działania wobec interesariuszy, którzy sprawują nad nią nadzór (rys. 1)¹².

Istotą ładu korporacyjnego jest koncentracja na odpowiedzialności. Odpowiedzialność związana jest z uzasadnianiem wykonywania przedsięwziętych obowiązków lub otrzymanej władzy¹³. Podstawowym założeniem jest obserwacja, że człowiek pracuje najlepiej wówczas, gdy ponosi odpowiedzialność za efekty swej pracy¹⁴. W przypadku podmiotów rynkowych (w szczególności spółek giełdowych) jest to odpowiedzialność wobec wszystkich interesariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem praw właścicieli. W przypadku natomiast sektora publicznego – wobec wszystkich uczestników życia publicznego: społeczeństwa, podmiotów gospodarczych i innych instytucji i organizacji (a zatem: podatników i odbiorców dóbr publicznych).

Odmienny jest także przedmiot owej odpowiedzialności – charakter produktu (wartości dodanej)¹⁵. W przypadku sektora rynkowego podstawowymi czynnikami oceny są: wzrost wartości rynkowej, stopa zwrotu z kapitału, wartość dodana dla klienta itp. W przypadku natomiast sektora publicznego może to być wartość netto: zdyskontowana w czasie wartość przyszłych dochodów i wydatków budżetowych. Akcentuje się wszelako, że dobra publiczne nie mają jedynie ekonomicznego wymiaru, a zatem kryterium oceny nie może być li tylko efektywność poniesionych na nie nakładów. Wystarczy tu bowiem wymienić choćby takie dobra publiczne, jak: ochronę zdrowia, oświatę i naukę, badania, pomoc społeczną, zwalczanie bezrobocia i promocję zatrudnienia, system prawny i penitencjarny, ochronę zasobów naturalnych, ograniczanie efektu cieplarnianego, system obronności kraju, misje pokojowe, usługi *e-government* itp. Rządy i służba cywilna muszą być odpowiedzialni by udowodnić, że zaufanie społeczne pokładane w sektorze publicznym jest uzasadnione¹⁶.

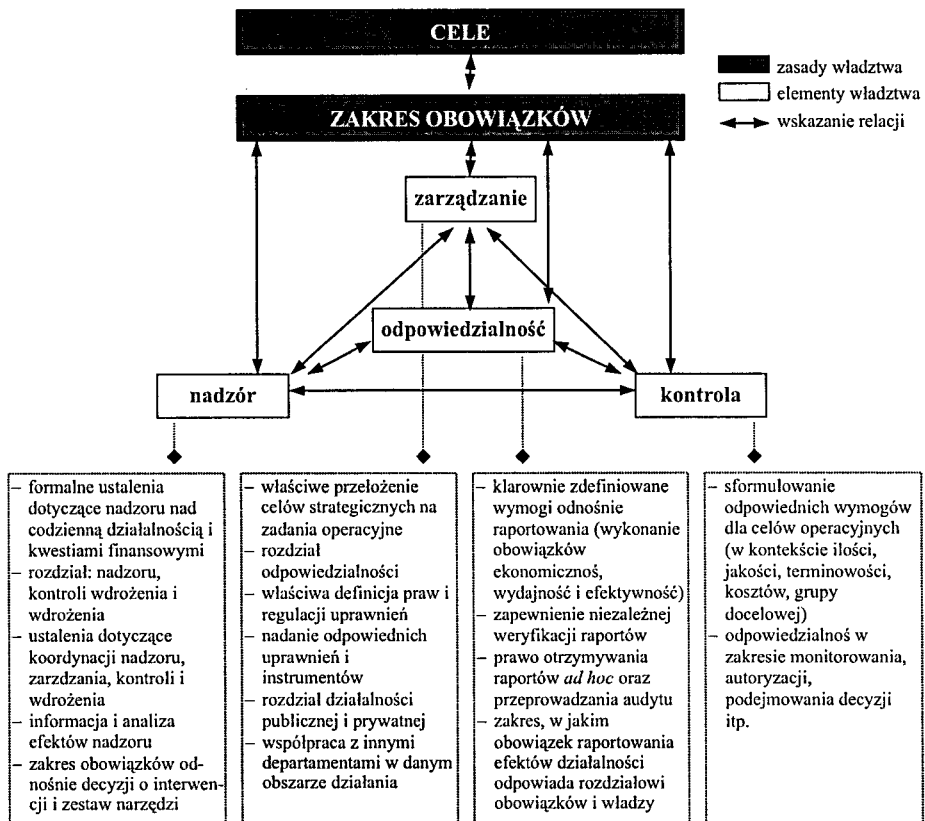
¹² *Government Governance. Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?*, The Netherlands Ministry of Finance, 9th FEE Public Sector Conference, 2000.

¹³ J. Broadbent, R. Laughlin, *Control and legitimation in government accountability process: the private finance initiative in the UK*, „Critical Perspectives in Accounting” 2003, nr 14, s. 23.

¹⁴ B. Butler, *Corporate Governance in the Public Sector*, 4th Annual Public Sector Symposium, 1999.

¹⁵ J. K. Solarz, *Nadzór korporacyjny w sektorze publicznym*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne problemy nadzoru korporacyjnego*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 72.

¹⁶ B. Butler, *op. cit.*



Rys. 1. Struktura władztwa publicznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Government Governance. Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?*, The Netherlands Ministry of Finance, 9th FEE Public Sector Conference, 2000.

Podkreśliśmy w tym miejscu, że nie jest możliwe stworzenie jednego uniwersalnego standardu czy zestawu rekomendacji władztwa publicznego, który miałyby zastosowanie dla wszystkich podmiotów sektora publicznego (rządu i poszczególnych ministerstw, samorządów terytorialnych, publicznych uniwersytetów i placówek służby zdrowia, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw państwowych itd.) – poszczególne rodzaje podmiotów i organizacji mają bowiem odmienne cele, warunki działania i efekty, podlegające ocenie. Należy także każdorazowo wziąć pod uwagę różnice krajowe oraz uwarunkowania lokalne. Możliwe jest wszakże ustanowienie wspólnych ram: uniwersalnych elementów systemu władztwa publicznego. Bez względu bowiem na typ organizacji istotą władztwa jest istnienie klarownych i właściwych relacji

i związków¹⁷. Dobry system władztwa – tak korporacyjnego, jak i publicznego – powinien składać się z kilku komponentów, które umożliwiają danej organizacji osiągnięcie jej celów i realizację wizji; elementami tego systemu są¹⁸:

- struktura zarządzania – ustanowienie i funkcjonowanie kierownictwa, ustalenie odpowiednich zasad wykonywania działalności przez kierownictwo, sprawowanie kontroli i nadzoru nad kierownictwem;

- środowisko (otoczenie) zarządzania – ustalenie misji, celów i mierników wyników działalności, wspaganie podejmowania decyzji, zrozumienie środowiska działania i potrzeb klientów, zapewnienie stabilności, efektywna komunikacja, zapewnienie ciągłego doskonalenia;

- zarządzanie ryzykiem – identyfikacja zagrożeń, analiza, ocena, sterowanie, monitorowanie ryzyka, przyjęcie całościowego podejścia do zarządzania ryzykiem strategicznym, operacyjnym, prawnym i finansowym;

- zgodność z normami i zasadami – zapewnienie stosowania wartości, zasad i kodeksów etycznych, system kontroli audyt wewnętrzny;

- ocena wyników działania – monitoring i sprawozdawczość – wyniki finansowe, produktywność, jakość, efektywność, ustalenie kluczowych wskaźników oceny efektów działalności, stały monitoring i ocena;

- odpowiedzialność – klarowność w wyodrębnianiu sprzecznych oczekiwań wielu interesariuszy, demonstrowanie dobrego władztwa korporacyjnego.

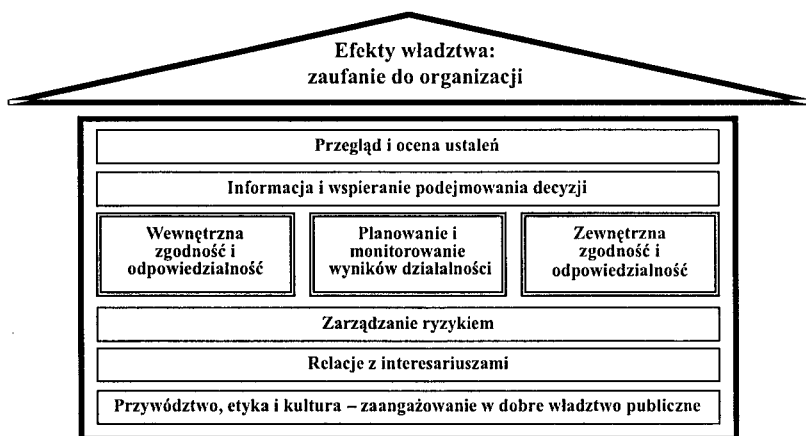
Cytowane już australijskie ramy konceptualne zawierają sugestywne schematyczne ujęcie władztwa korporacyjnego – utożsamiają je z domem, którego konstrukcja uwzględnia kluczowe elementy organizacji i procesów (por. rys. 2). Fundamentami władztwa jest efektywna komunikacja z interesariuszami, oraz zaangażowanie na rzecz dobrego władztwa, przejawiające się w postawach etycznych i przywódczych. Centralnymi elementami tej struktury (oknami domu) są: wewnętrzna zgodność i odpowiedzialność, zewnętrzna zgodność i odpowiedzialność oraz planowanie i monitorowanie wyników działalności; elementy te reprezentują kluczowe obszary działalności organizacji publicznych.

Kluczowe znaczenie dla sprawności funkcjonowania całego systemu publicznego ma określenie zasad, leżących u podstaw organizacji i funkcjonowania każdej instytucji, organizacji poszczególnych procesów i postaw wszystkich zaangażowanych osób. Zasadami władztwa w kontekście sektora publicznego są¹⁹:

¹⁷ T. Whitfield, *Achieving Best Practice Corporate Governance in the Public Sector*, Chartered Secretaries Australia's Public Sector Governance Forum 2003.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, Gee and Co. Ltd., London 1995 (tzw. Raport Cadbury'ego); *First Report on Standards in Public Life*, Nolan Committee, 1995 (tzw. Raport Nolana) – www.archive.official-documents.co.uk; *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, Public Sector Governance. Volume I. Better Practice Guide: Framework, Processes and Practices*.



Rys. 2. Dom władztwa publicznego

Źródło: *Public Sector Governance*, vol. 1, *Better Practice Guide: Framework, Processes and Practices*, Australian National Audit Office, Canberra 2003, s. 14.

– otwartość – jest ona niezbędna by interesariusze ufali działaniom podmiotów sektora publicznego i poszczególnym ich członkom i pracownikom;

– bezinteresowność – członkowie organizacji sektora publicznego powinni kierować się w swych decyzjach i działaniach wyłącznie interesem publicznym;

– uczciwość – członkowie organizacji sektora publicznego nie mogą mieć żadnych zobowiązań wobec osób trzecich, które miałyby wpływ na ich działania i postawy w wykonywaniu funkcji publicznych;

– obiektywizm – wykonując funkcje publiczne (w tym m. in. obsadzając stanowiska, zawierając umowy, rekomendując pracowników do nagród i awansów), należy kierować się obiektywnymi kryteriami i przesłankami;

– odpowiedzialność – osoby sprawujące funkcje publiczne są odpowiedzialne wobec społeczeństwa za swe decyzje i działania;

– postawa zarządcy – urzędnicy publiczni sprawują swą władzę w imieniu społeczeństwa; wykorzystywane zasoby są im powierzone w zaufaniu i nie stanowią prywatnej własności; urzędnicy ci są zatem zarządcami praw i zasobów. Organizacje sektora publicznego powinny być zarządzane w taki sposób, by ich zdolność służenia interesowi publicznemu pozostawała na nie zmniejszonym poziomie;

– przywództwo – członkowie organizacji sektora publicznego powinni promować i wspierać zasady władztwa publicznego, stanowiąc godny wzór do naśladowania;

– wydajność – jak najlepsze wykorzystanie zasobów dla realizacji zadanych celów organizacji i poszukiwanie sposobów na usprawnienia.

Zasady władztwa publicznego mają odzwierciedlenie w czterech głównych filarach władztwa (por. rys. 3)²⁰:

– standardach zachowania – określają one w jaki sposób kierownictwo organizacji sprawuje przywództwo ustanawiając wartości i standardy w organizacji; definiują one kulturę organizacji i zachowanie jej uczestników²¹;

– strukturach organizacyjnych i procesach – zasady określające sposób wyboru i organizacji członków kierownictwa, sposób definiowania obowiązków i rozliczania z odpowiedzialności;

– kontroli – sieć różnorodnych kontroli ustanowionych przez najwyższe kierownictwo jednostki dla wspierania realizacji jej celów osiągnięcia efektywności i wydajności w przeprowadzanych działaniach, wiarygodności wewnętrznej i zewnętrznej sprawozdawczości, zgodności z odpowiednimi przepisami, regulacjami i wewnętrznymi procedurami;

– raportowaniu zewnętrznemu – sposób, w jaki najwyższe kierownictwo demonstruje swą finansową odpowiedzialność za sterowanie publicznymi środkami oraz efekty wykorzystania zasobów.

Kluczowe zaś obszary, w których dokonywana jest ocena władztwa, organizacji i osób zarządzających, to: wyniki działalności (*performance*) i zgodność z przepisami, regulacjami i zasadami (*conformance*). Kwestia zgodności z prawem i zasadami na ogół nie budzi kontrowersji – o ile mamy do czynienia ze stabilnym i spójnym systemem regulacji. Ze względu na mnogość oczekiwań względem efektów działań sektora publicznego oraz częstokroć niewymierny charakter tychże efektów, znaczące trudności może napotkać natomiast kwestia pomiaru i oceny wyników, mająca kluczowe znaczenie dla ogólnej oceny organizacji publicznych i systemu władztwa. Wśród informacji stanowiących podstawę oceny znajdują się zarówno dane „twarde” (np. odsetek zrealizowanych wpływów i wydatków budżetowych), jak i dane miękkie: dane szacunkowe wywiedzione z danych „twardych” (np. ściągłość podatków), subiektywne oceny (np. ocena kompetencji

²⁰ *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, s. 12–13.

²¹ Stawia się wymóg, by każda organizacja miała swój formalny kodeks postępowania, do którego muszą się stosować wszyscy jej członkowie i pracownicy. Jednym z przykładów takich kodeksów jest model opracowany przez rząd brytyjski, mający stanowić wzór, na podstawie którego pozagabinetowe (pozarządowe) publiczne ciała doradcze powinny ustanowić własne kodeksy praktyk dla członków swych rad – *Model Code of Practice for Board Members of Advisory Non-departmental Public Bodies*, Cabinet Office, 1998, www.cabinet-office.gov.uk. Innym – szerszym przykładem wskazówek jest australijski dokument *Better Management. Corporate Governance Guidelines for Western Australian Public Sector Board Members*, Government of Western Australia, Ministry of the Premier and Cabinet, 1999. Bardzo wyczerpującym przykładem kodeksu jest irlandzki *Code of Practice for the Governance of State Bodies*, Department of Finance, Dublin 2004.

Standardy zachowania		
<p>przywództwo: członkowie organów władzy w sektorze publicznym muszą być przywódcami poprzez zachowanie się zgodnie z najwyższymi standardami zachowania, by stanowić wzór dla innych osób w organizacji</p> <p>kodeks postępowania: organy władzy w sektorze publicznym powinny ustanowić formalny kodeks postępowania, do którego muszą stosować się wszyscy członkowie i pracownicy</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ przyzwoitość i stosowność ⇒ obiektywizm i uczciwość ⇒ relacje 		
Struktury organizacyjne i procesy	Kontrola	Raportowanie zewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> - odpowiedzialność statutowa – efektywne ustalenia dla zapewnienia zgodności ze statutami, regulacjami i dobrymi praktykami - odpowiedzialność za środki publiczne – efektywne ustalenia dla zapewnienia, że środki i zasoby publiczne są odpowiednio chronione i wykorzystywane ekonomicznie, efektywnie i wydajnie - komunikacja z interesariuszami – należy ustanowić kanały komunikacji z interesariuszami oraz odpowiednie procedury zapewniające efektywne wykorzystanie tych kanałów; należy zapewnić otwartość i przejrzystość działalności - role i obowiązki: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ równowaga władzy ⇒ ciało rządzące ⇒ kierownictwo ⇒ ciało nadzorujące ⇒ ciało wykonawcze ⇒ zasady wynagradzania 	<ul style="list-style-type: none"> - zarządzanie ryzykiem – należy zapewnić ustanowienie efektywnego systemu zarządzania ryzykiem jako części systemu kontroli - audyt wewnętrzny – należy zapewnić ustanowienie efektywnej funkcji audytu wewnętrznego jako części systemu kontroli - komisja ds. audytu – należy ustanowić komisję ds. audytu, składającą się z członków spoza ciała wykonawczego, której odpowiedzialnością jest niezależny przegląd systemu kontroli i procesu zewnętrznego audytu - kontrola wewnętrzna – należy zapewnić ustanowienie i działanie systemu kontroli wewnętrznej - budżetowanie i zarządzanie finansowe – należy wdrożyć i nadzorować procedury skutkujące efektywnym i wydajnym budżetowaniem i zarządzaniem finansowym - szkolenie pracowników – należy zapewnić funkcjonowanie programów szkoleniowych, zapewniających kompetentne wykonywanie obowiązków 	<ul style="list-style-type: none"> - sprawozdawczość roczna – należy terminowo publikować raport roczny (wraz ze sprawozdaniem finansowym), prezentujący obiektywną, zrównoważoną i zrozumiałą ocenę działalności i osiągnięć, pozycji finansowej oraz prognozowanej sytuacji finansowej - stosowanie odpowiednich standardów rachunkowości – należy zapewnić, że są stosowane odpowiednie standardy rachunkowości sektora publicznego (np. IPSAS) - mierniki wyników działalności – należy ustanowić i raportować odpowiednie mierniki działalności, aby zapewnić i dowieść, że wszystkie zasoby zostały pozyskane ekonomicznie i wykorzystane efektywnie i wydajnie - audyt zewnętrzny – należy zapewnić istnienie obiektywnych i profesjonalnych relacji z zewnętrznymi audytorami

Rys. 3. Rekomendacje odnośnie władztwa w sektorze publicznym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, International Public Sector Study No 13, IFAC – Public Sector Committee, 2001.

pracowników organizacji sektora publicznego), wyniki ankiet lub sondaży²². Dla pierwszej grupy danych źródłami mogą być dane statystyczne wewnętrzne (np. GUS), jak i publikowane przez agencje międzynarodowe (np. ONZ, IMF, UNCTAD, Bank Światowy, OECD, Eurostat itp.). W drugiej grupie mogą się natomiast znaleźć m.in. informacje z rankingów sporządzanych przez różnorakie organizacje, np.: konkurencyjność gospodarki (np. IMD), jakość rządzenia (na której ocenę składają się: przejrzystość, służba publiczna, biurokracja, decyzje rządu, administracja dobrami, niewłaściwe praktyki – np. przekupstwo i korupcja), ryzyko ekonomiczne (polityczne i gospodarcze) kraju (np. BERI, FORELEND, EIU), korupcja (np. Transparency International).

Podkreśliśmy, że niezmiernie ważnym jest tu właściwe zdefiniowane założeń i celów, wraz z określeniem skwantyfikowanych oczekiwań względem efektów działań organizacji w danym przedziale czasu. Celami mogą być przykładowo²³: wydajniejsze wykorzystanie zasobów publicznych na rozwój dzięki ulepszonej analizie i zarządzaniu wydatkami; zwiększenie wartości zasobów publicznych i zmniejszenie zniekształceń rynkowych dzięki ulepszonej polityce dochodowej i administracji; bardziej wydajne wykorzystanie zasobów publicznych i bardziej efektywne działania dzięki usprawnieniu służby cywilnej; bardziej odpowiedzialny, efektywny i wydajny rząd dzięki decentralizacji podejmowania decyzji i świadczenia usług; wzrost, bezpieczeństwo i odpowiedzialność dzięki lepszemu dostępowi do terminowych, osiągalnych usług; zwiększona odpowiedzialność poprzez inne instytucje; usprawnione świadczenie usług i bardziej wydajne wykorzystanie zasobów poprzez prywatyzację i restrukturyzację państwowych przedsiębiorstw; usprawnione świadczenie usług dzięki instytucjom sektorowym.

Pomiar efektów działań instytucji sektora publicznego i ocena realizacji ich misji są niezbędne dla rozliczania poszczególnych organizacji i osób z odpowiedzialności za powierzone zasoby, realizowane zadania i sprawowaną władzę, co jest esencją władztwa publicznego.

PODSUMOWANIE

Ustanawianie zasad ładu korporacyjnego w sektorze publicznym ma na celu odejście od uprawiania polityki, a nakierowanie na ulepszanie władztwa; odejście od zarządzania kryzysami i pojedynczymi zdarzeniami,

²² Ch. Polidano, *Measuring Public Sector Capacity*, „World Development” 2000, vol. 28, no 5, s. 812.

²³ *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*, World Bank, Public Sector Group, Washington 2000, s. 60–63. Dokument zawiera – dla każdego z wymienionych celów – wykaz działań niezbędnych po stronie Banku, oczekiwane efekty w państwach oraz przykłady mierników oceny efektów.

a nakierowanie na przejrzystość procesów²⁴. Kwintesencją władztwa publicznego jest odpowiedzialność, uczciwość i przyzwoitość. Wdrożenie zasad władztwa umożliwia tworzenie zdrowego, stabilnego sektora publicznego, efektywnie i wydajnie działającego na rzecz swych obywateli. W czasach kryzysu autorytetów, wzrostu populizmu i odradzaniu się tęsknot za dyktatorami i władzą autorytarną, tym większe znaczenie ma budowanie solidnych podwalin zdrowego systemu państwa – państwa zarządzanego, a nie rządzonego.

Monika Marcinkowska

PUBLIC GOVERNANCE – HOW TO IMPLEMENT PRINCIPLES OF CORPORATE GOVERNANCE IN THE PUBLIC SETOR?

The goal of the paper is to clarify the concept and principles of corporate governance in the public sector. The starting point for the development of the idea of public sector governance are the business models (the principles of economic entities management) and accountability. The concept brings together the characteristics of “New Public Management” and principles of corporate governance, stressing the necessity of public sector institutions to be accountable before their stakeholders for their activities and resources used.

The paper describes the structure and components of the public sector governance system and characterizes its basic principles. The examples of recommendations and codes of good practices are presented.

²⁴ *Government Governance. Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?*, The Netherlands Ministry of Finance, 9th FEE Public Sector Conference, 2000.