

KAZIMIERZ BARWACZ*

Problemy nadzoru właścicielskiego samorządowych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych

Słowa kluczowe: nadzór właścicielski, efektywność nadzoru właścicielskiego, samorząd terytorialny, finanse publiczne, korporatyżacja

Streszczenie: W artykule zaprezentowano ewolucję nadzoru właścicielskiego realizowanego na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku przekształceń własnościowo-organizacyjnych w tzw. procesie korporatyżacji. Przedstawiono istotę prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd z wykorzystaniem różnych możliwości organizacyjnych. Omówiono zalety i wady funkcjonowania poszczególnych rozwiązań w kontekście zasad gospodarki budżetowej i sytuacji finansowej samorządów. Efektem istnienia tych różnorodnych rozwiązań jest konieczność znalezienia optymalnego rozwiązania pomiędzy efektywnością gospodarowania a funkcją użyteczności publicznej. Ponadto podjęto próbę analizy funkcjonowania nadzoru właścicielskiego realizowanego przez władze samorządowe nad jednostkami organizacyjnymi samorządu i spółkami prawa handlowego z jego udziałem. Określono podstawy instytucjonalne sprawowania nadzoru i problematykę wynikającą z Ustawy o finansach publicznych i Kodeksu spółek handlowych.

Do głównych kwestii należy zaliczyć odmienne uwarunkowania instytucjonalne sprawowania nadzoru przed i po przekształceniu oraz brak zmian w strukturze własnościowej. Analiza niniejszych zagadnień została przeprowadzona na podstawie analizy przypadku przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę z o.o. powołaną do realizacji celów związanych z gospodarką odpadami w gminie.

Konkluzją artykułu jest konieczność pogłębionej identyfikacji i analizy instytucji i mechanizmów nadzorczych adekwatnych dla sektora publicznego, w tym samorządowego. Obszar ten wymaga szczególnego zainteresowania z uwagi na zwiększoną w ostatnich latach dynamikę przekształceń. Przeprowadzona przez autora analiza przypadku opisanego przekształcenia pozwoliła na zaprezentowanie kilku kwestii natury ogólnej dotyczącej badanego problemu.

* dr inż. Kazimierz Barwacz – adiunkt, Wydział Zarządzania i Turystyki, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, 33-100 Tarnów, ul. Szeroka 9, tel. +48 65 65 535, e-mail: kazimierz.barwacz@mwse.edu.pl.

1. Wprowadzenie

Problematyka nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego jest obecnie w Polsce stosunkowo dobrze rozpoznana. Duże znaczenie odegrało środowisko akademickie, określając podstawy teoretyczne uregulowań prawno-organizacyjnych dla tego obszaru, wdrażanych następnie przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych czy później przez Ministerstwo Skarbu Państwa za pomocą rozporządzeń lub instrukcji. Oczywiście tematyka ta ulega ciągłym modyfikacjom, poszerzana np. o zagadnienia związane z nadzorem korporacyjnym, ustawodawstwem Unii Europejskiej czy tzw. „miękkim prawem” dotyczącym Kodeksu Dobrych Praktyk, brak natomiast w Polsce szerszego zainteresowania problematyką nadzoru właścicielskiego jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, ze zwróceniem uwagi na cele i zakres nadzoru nad tymi jednostkami. Szczególnie interesującym zagadnieniem jest zmiana sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego przez jednostkę samorządu terytorialnego (JST), dotycząca procesu i skutków przekształcenia samorządowej jednostki organizacyjnej w spółkę prawa handlowego.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja problematyki nadzoru właścicielskiego realizowanego na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku przekształceń własnościowo-organizacyjnych. Analiza wspomnianych zagadnień została uzupełniona o analizę przypadku (*case study*). Przedstawiono intencje przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę z o.o. powołaną do realizacji celów związanych z gospodarką odpadami i dokonano oceny jej wyników. Najwięcej miejsca poświęcono zbadaniu efektywności stosownych rozwiązań nadzorczych i zarządczych.

2. Możliwości prawno-organizacyjne prowadzenia gospodarki komunalnej przez JST

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej 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 władzom jednostek samorządu terytorialnego stać się podmiotami prawnymi, które dysponując własnym majątkiem, stały się równocześnie przedsiębiorcami uczestniczącymi w procesach gospodarczych. 1 stycznia 2010 roku weszła w życie Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (uofp), która wprowadziła niezbędne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych oraz zasadach jego funkcjonowania.

Jednostkami sektora finansów publicznych realizującymi zadania z zakresu gospodarki komunalnej są:

- samorządowy zakład budżetowy,

– jednostka budżetowa.

Samorządowy zakład budżetowy wykonuje zlecone zadania odpłatnie, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, z tym że może otrzymywać z budżetu JST: dotacje przedmiotowe, dotacje celowe przeznaczone na zadania bieżące finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. W zakresie określonym w odrębnych ustawach samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową.

Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem JST. Nowo tworzonemu samorządowemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu JST na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. W planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu JST ani zwiększenia dotacji. Samorządowy zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej, a ponadto wpłaca do budżetu JST nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego.

Jednostka budżetowa to jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nieposiadająca również osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu JST. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Likwidując jednostkę budżetową, organ założycielski określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki. Należności i zobowiązania likwidowanej gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej jednostki budżetowej przejmuje urząd odpowiedniej JST. Likwidując jednostkę budżetową, organ założycielski może postanowić o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej, może również zdecydować o przejęciu zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę.

Oprócz wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych zadania z zakresu gospodarki komunalnej mogą być realizowane przez JST w formie spółek prawa handlowego.

2.1. Spółka prawa handlowego

JST w celu świadczenia usług może zawiązywać spółkę prawa handlowego – akcyjną i z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przystępować do takich podmiotów. Spółki te są równoprawnymi, w stosunku do prywatnych podmiotów, uczestnikami życia gospodarczego, a ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystywaniu komunalnego majątku. Biorąc pod uwagę typowo komercyjny charakter spółek kapitałowych, należy zauważyć, że dywidendy z zysku stanowią potencjalne źródło dochodów JST.

Spółka z o.o. jest formą organizacyjną znajdującą najszersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych, co czyni tę formę szczególnie atrakcyjną dla działalności JST. Z kolei konstrukcja spółki akcyjnej najbardziej odpowiada działalności prowadzonej na większą skalę, wymagającej znacznych nakładów finansowych. Proces jej tworzenia jest bardziej skomplikowany niż spółki z o.o.

Gospodarka komunalna to wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Obejmuje ona w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z ustawą samorządową JST jest odpowiedzialna za zapewnienie odpowiedniej podaży usług, co nie oznacza konieczności bezpośredniej ich realizacji. W celu wykonywania zadań JST może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa, oraz zawierać umowy dotyczące dostarczania usług z innymi podmiotami. Wybór formy organizacji usług komunalnych jest elementem polityki JST. Celem jej działania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, a nie dążenie do osiągnięcia zysku.

Strukturę podmiotów organizacyjnych realizujących zadania związane z gospodarką komunalną według stanu na koniec 2011 roku prezentuje tablica 1.

Tablica 1. Podmioty komunalne według form organizacyjnych
(Table 1. Municipal entities organization chart)

Rodzaj formy organizacyjnej (Organizational units)	Liczba (Number)	Struktura % (Structure %)
Samorządowe zakłady budżetowe (Local government budgetary entities)	795	17%
Jednostki budżetowe (State budgetary units)	1223	26%
Spółki kapitałowe, w tym: (Capital companies, including:)	2709	57%
Spółki akcyjne (Public limited companies with share capital)	397	15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Skarbu Państwa o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na 31.12.2011 r.

Mimo że najczęściej stosowaną formą organizacyjną prowadzenia gospodarki komunalnej są spółki prawa handlowego, to wciąż 43% podmiotów gospodarczych występuje w formie jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Analizując przekształcenia własnościowe w samorządach na przestrzeni 10 lat, można zauważyć ciągłą dodatnią dynamikę tych przemian, tj. utrzymujący się trend zwiększonej liczby spółek prawa handlowego z udziałem JST.

Pragmatyka tych przekształceń skutkuje szeregiem negatywnych zjawisk wynikających z odmiennego rozumienia nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez JST nad jednostkami organizacyjnymi a spółkami prawa handlowego. Mimo że w obu przypadkach właściciel nie uległ zmianie, to mamy do czynienia z całkowicie odmiennym podmiotem gospodarczym.

Przekształcenie samorządowej jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych, coraz częściej wśród samorządowców zwane *korporatyzacją*, ma podobny charakter jak przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, zwane *komercjalizacją*¹. Korporatyzacja polega na przekształceniu w podmiot prawa handlowego z formalnym oddzieleniem własności od czynności zarządczych. Wbrew spotykanej niekiedy opinii, korporatyzacja nie jest zmianą o charakterze wyłącznie formalnym. Nie zmienia się wprawdzie właściciel, ale daleko idącym zmianom ulegają mechanizmy funkcjonowania takich jednostek. Stwierdzenie, że korporatyzacja nie zmienia właściciela podmiotu komunalnego ma istotne znaczenie. Skoro nie pojawia się w trakcie przekształcenia partner prywatny, nie można traktować korporatyzacji jako przejawu partnerstwa publiczno-prywatnego. Z drugiej strony stanowi ona nieraz pierwszy krok w kierunku nawiązania bliższej współpracy z sektorem prywatnym (1, s. 28).

3. Specyfika nadzoru właścicielskiego gminy nad jednostkami organizacyjnymi JST

Zagadnienia związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami prawa handlowego zostały w Polsce precyzyjnie określone zgodnie z zapisami Kodeksu spółek handlowych (KSH), w przypadku zaś spółek z udziałem samorządu terytorialnego zagadnienia te zostały poszerzone o zapisy Ustawy o gospodarce komunalnej. Sprawowania nadzoru właścicielskiego nad jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego nie można jednak rozpatrywać na płaszczyźnie KSH, lecz znacznie szerzej i opierając się na odmiennym ustawodawstwie.

¹ Termin 'korporatyzacja' pochodzi od łacińskiego słowa *corporatio*, co oznacza 'stowarzyszenie, tworzenie związku, zrzeszenia, podmiotu'. Współcześnie korporatyzacja może mieć dwa znaczenia: podmiotowe i czynnościowe, co oznacza, że można ją rozumieć jako tworzenie nowych jednostek prawnych lub wchłanianie, przywłaszczanie, przejmowanie czegoś przez przedsiębiorstwo. Używanie terminu 'komercjalizacja' jest pewnym nadużyciem, gdyż powstałe spółki ze stuprocentowym udziałem często nie działają w warunkach komercyjnych.

Podstawą funkcjonowania samorządu jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast zasady i zakres jego funkcjonowania określa wiele innych aktów prawnych, np. Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Ustawa o gospodarce komunalnej i inne.

Analizę nadzoru właścicielskiego gminy nad jej jednostkami organizacyjnymi należy rozpocząć od przeglądu uwarunkowań prawnych określających rodzaj i uprawnienia właściciela. Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych organem właściwym do utworzenia gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy. Jednostki te ze względu na brak osobowości prawnej nie mogą być traktowane jako podmioty prawa cywilnego, mogą natomiast działać w ramach osobowości prawnej jej właściciela, tj. gminy. Mamy więc do czynienia z klasycznym przykładem relacji agencji, stanowiących sedno teorii będącej podstawą rozwoju nadzoru korporacyjnego czy właścicielskiego. Rada gminy jest zatem wyposażona w uprawnienia o charakterze władczym i nadzorczym, a stosowane narzędzia wynikają z Ustawy o finansach publicznych. Koncentrują się one przede wszystkim na przestrzeganiu procedur dyscypliny finansowej charakterystycznej dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych oraz ich statutów uchwalanych przez gminę (2, s. 174–177). Brak jest natomiast narzędzi nadzorczych o charakterze efektywnościowym.

Dlatego też w literaturze dotyczącej różnych aspektów nadzoru właścicielskiego, zwłaszcza efektywności mechanizmów nadzorczych, dominuje pogląd, że z rozważań na ten temat należy wyłączyć podmioty działające w formach jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, które w swoich działaniach przejmują część zadań administracyjnych urzędu JST i podlegają wówczas ograniczeniom typowym dla struktur administracyjnych. Ponadto mogą prowadzić działalność nierentowną, do której trzeba dopłacać z budżetu państwa. Wówczas JST (właściciel), zgodnie z Ustawą o finansach publicznych, ponosi pełną odpowiedzialność za skutki finansowe takiej działalności.

W ostatnich latach zaczyna jednak dominować pogląd o rozszerzeniu tego pojęcia również na jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, co stawia przed tak rozumianym nadzorem zdecydowanie większe wyzwania.

Pogląd ten znalazł pośrednio swoje odzwierciedlenie również w KSH, gdzie w art. 151 (3, art. 151) zapisano, iż spółka z o.o. może być utworzona w każdym celu dozwolonym przez prawo, a cele te mogą mieć charakter:

- zarobkowy,
- niezarobkowy (*not for profit*),
- niegospodarczy (*non profit*).

Reasumując, przepisy KSH dopuszczają cele niezarobkowe spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, a fakt intencji przekształcenia jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych w spółkę prawa handlowego winien być wyrazem m.in.: zwiększenia autonomii jednostki, optymalizacji kosztów, motywacji do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku, a także rozszerzenia zakresu działalności poza teren JST oraz poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto

spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny, koncentrując się na oczekiwaniach odbiorców usług, gdyż jest rozliczana z efektów. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, aby statuty przekształcanych spółek zawierały zapisy dotyczące działalności niezarobkowej lub niegospodarczej.

W związku z powyższym, przy przekształceniu biorąc pod uwagę tylko formalną zmianę organizacyjno-prawną (właściciel pozostaje ten sam), w konsekwencji następuje radykalna zmiana sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad nowo powstałą spółką.

4. Przeobrażenia nadzoru właścicielskiego w procesie korporatyzacji

Przekształcenie jednostki sektora finansów publicznych w spółkę prawa handlowego, potocznie nazwane prywatyzacją, w istocie rzeczy jest procesem korporatyzacji, bowiem w przeważającej liczbie przypadków proces ten dotyczy przekształceń jednostek budżetowych lub samorządowych zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego z wyłącznym udziałem gminy. Nie następuje zatem jakakolwiek zmiana pod względem własnościowym, natomiast powstałe spółki funkcjonują już na podstawie Kodeksu spółek handlowych. Posiadają osobowość prawną, a organem nadrzędnym jest zgromadzenie wspólników lub akcjonariuszy, zaś sposób ich funkcjonowania określają statut i regulamin działania zarządu i rady nadzorczej. W odróżnieniu od jednostek budżetowych czy samorządowych zakładów budżetowych, mogących liczyć na dotacje z budżetu gminy, spółki prawa handlowego samodzielnie muszą wypracować pieniądze na bieżące utrzymanie i rozwój.

Proces korporatyzacji rodzi jednak kilka problemów dla sprawowania nadzoru właścicielskiego, których źródłem są:

- 1) odmienne uwarunkowania instytucjonalne sprawowania nadzoru przed i po przekształceniu;
- 2) brak zmian w strukturze własnościowej w procesie korporatyzacji.

Niniejszy wykaz problemów nie stanowi zamkniętej listy, jest tylko pewną agregacją problemów o podobnym charakterze, których natężenie może przybierać różne wartości w odmiennych sytuacjach.

4.1. Odmienne uwarunkowania instytucjonalne sprawowania nadzoru przed i po przekształceniu

Prowadzenie działalności gospodarczej w coraz większym stopniu jest determinowane czynnikami instytucjonalnymi. Czynniki te warunkują zachowania społeczeństwa jako całości i poszczególnych jego części składowych². Pojęcie nadzoru

² Według D.C. Northa instytucja to zestaw ograniczeń zachowań w postaci zasad i regulacji, procedur służących wykrywaniu odchyłań od zasad i regulacji, moralnych i etycznych norm zachowań. Przyj-

korporacyjnego rozpatrywane na tle ekonomii instytucjonalnej to system powiązań danego podmiotu z jednostkami otoczenia zewnętrznego (na rynku, jak i poza rynkiem) oraz społeczna organizacja przedsiębiorstwa. System nadzoru korporacyjnego zależy więc od: rozwiązań prawno-regulacyjnych, struktur praw własności, rodzaju i zasad nadzoru właścicielskiego oraz presji społecznej (4, s. 30). Z kolei nadzór właścicielski kładzie mocniejszy akcent na rozwiązania prawno-regulacyjne i zasady nadzoru. I właśnie ta kwestia stanowi podstawową różnicę w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego w procesie korporatyzacji, bowiem u ich podstaw leżą znacząco różne instytucje w postaci regulacji prawnych:

– w przypadku jednostek organizacyjnych JST – Ustawa o finansach publicznych (uofp) i inne ustawy, np. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

– w przypadku spółek komunalnych – KSH i statut spółki.

Powszechnie przyjęta i akceptowana przez wszystkich definicja nadzoru właścicielskiego określa go jako wewnętrznie spójny układ instytucji i odpowiadających im mechanizmów nadzorczych wykorzystywanych przez właścicieli kapitału. Tak więc różnorodność instytucji regulujących funkcjonowanie podmiotów gospodarczych wymusza stosowanie odmiennych mechanizmów nadzorczych. Stopień odmienności tych mechanizmów jest znaczący (instytucja uofp znacząco różni się od KSH), dlatego problematyka nadzoru właścicielskiego w sposobie jego sprawowania przez JST jest również odmienna dla analizowanych form realizacji usług komunalnych.

4.2. Brak zmian w strukturze własnościowej w procesie korporatyzacji

Powszechnie panująca opinia, że proces korporatyzacji w JST jest zmianą o charakterze czysto formalnym, bowiem nie zmienia się właściciel, ma różnorakie konsekwencje dla sprawowania nadzoru właścicielskiego.

Brak zmian w strukturze własnościowej ma bardziej charakter rodzajowy niż wynikający z teorii praw własności, będącej obok teorii agencji podstawą analizy problematyki nadzoru korporacyjnego. Spółka prawa handlowego otrzymuje bowiem majątek, który stanowi istotę ekonomii i nauk o zarządzaniu, zamykając się w stwierdzeniu „efektywna alokacja zasobów”.

W jednostkach organizacyjnych sektora samorządowego, gdzie podstawę funkcjonowania stanowi plan dochodów i wydatków, efekt alokacji zasobów jest zapisany w budżecie JST. Wiele problemów nastęrcza również zdefiniowanie majątku jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych na płaszczyźnie teorii praw własności.

Nie wdając się w szczegóły dotyczące tej teorii, własność w sensie ekonomicznym rozumiana jako kontrola nad zasobami oznacza dysponowanie prawem do kontroli i prawem do udziału w zyskach (5, s. 30). Szczególnie to ostatnie prawo jest

mują one zazwyczaj charakter organizacji oraz reguł i regulacji działalności społeczno-gospodarczej, które ukierunkowują zachowania podmiotów.

trudne do wyegzekwowania z uwagi na konsekwencje braku osobowości prawnej, rozliczanie się w ramach budżetu oraz prowadzenie niepełnej księgowości (np. nieodtworzenie majątku). Mechanizmy kontrolne mają natomiast zdecydowanie odmienny charakter (pkt 4.1).

Jakościowo poważniejszym problemem, wynikającym z braku zmian w strukturze własności, są kwestie stosowania mechanizmów nadzorczych z poprzedniej formy organizacyjnej do nadzoru nowo powstałej spółki. Kwestie te dotyczą przede wszystkim aspektów społecznych i powinny być przedmiotem szerszego omówienia.

Remedium na powyższą sytuację jest wprowadzenie do struktury własności podmiotu prywatnego (nawet o mniejszościowym udziale), który wniesie nową prorynkową jakość do sprawowania nadzoru właścicielskiego. Okoliczności te są kontynuacją przekształcenia spółki, czyli jej prywatyzacji. Podmiot rynkowy w strukturze własności będzie opierał swą działalność na zapisach KSH, gdyż na jego podstawie został powołany, zapewniając prawidłowe standardy dotyczące sprawowania nadzoru.

Innym sposobem, niewymagającym zmian w strukturze własności spółki, a jedynie formy organizacyjno-prawnej zarządzania spółką, jest wprowadzenie kontraktów menedżerskich³. Prowadzone przez autora badania na temat efektywności tego mechanizmu nadzorczego potwierdzają tezę o jego wysokiej efektywności (5, s. 233–237).

Wśród różnych form organizacyjno-prawnych zarządzania przedsiębiorstwem, będących konsekwencją jego rozwoju i zarazem stanowiących przesłankę wprowadzenia kontraktów, można wymienić (6, s. 112–113):

- 1) Profesjonalizację zarządzania przez korzystanie z usług menedżerskich. Świadczenie usług menedżerskich ma charakter zawodowy, a specyficzne właściwości tych usług uzasadniają potrzebę określania ich w kontrakcie menedżerskim;
- 2) Autonomizację zarządzania przez kreowanie organu zarządzającego, wyposażonego w kompetencje ustalone przepisami prawa oraz postanowieniami statutu przedsiębiorstwa (np. zarząd, prokurent), których właściciel nie może zmieniać, przynajmniej na bieżąco;
- 3) Dekoncentrację zarządzania przez ustalanie pełnomocników, którzy działają w imieniu właściciela w zakresie swojego umocowania i ze skutkiem prawnym dla niego;
- 4) Decentralizację zarządzania przez przekazywanie uprawnień szczebla wyższego szczeblowi niższemu, co wiąże się z zatrudnieniem fachowego personelu kierowniczego, którego obowiązkiem jest kompetentne zarządzanie fragmentem przedsiębiorstwa. Również w tym przypadku pełnienie funkcji kierowniczej, odpowiednio wysokiego szczebla, ma charakter zawodowy, a specyfikę tych usług można określić w tzw. kontraktach kierowniczych.

Zawierając kontrakt menedżerski, strony mogą dowolnie decydować, jak określić poszczególne jego elementy. Dlatego też w praktyce można spotkać umowy bardzo

³ Kontrakt menedżerski to umowa cywilnoprawna lub umowa o pracę, na mocy której przyjmujący zlecenie (zarządca) zobowiązuje się za wynagrodzeniem do stałego wykonywania czynności zarządu przedsiębiorstwem zleciennodawcy (przedsiębiorcy) w jego imieniu i na jego rzecz.

ubogie w treść, przypominające klasyczne umowy o pracę, a także wielostronicowe kontrakty, zawierające bardzo szczegółowe i skomplikowane rozwiązania. Do najważniejszych elementów kontraktu menedżerskiego należy zaliczyć (7, s. 202–205):

- przedmiot umowy,
- obowiązki stron,
- odpowiedzialność zarządzającego,
- zadania do wykonania i kryteria oceny efektywności ich realizacji,
- samodzielność zarządzającego,
- czas trwania umowy,
- wynagrodzenie i dodatki motywacyjne,
- elementy socjalne.

Przedstawione powyżej elementy kontraktu nie wyczerpują w pełni wszystkich aspektów, które winien zawierać pełny kontrakt menedżerski, ale tylko te najistotniejsze. Ich liczba, hierarchie i sposób ukształtowania umowy zależą od stron ją zawierających. W praktyce gospodarczej kontrakt menedżerski jest coraz bardziej popularną formą zatrudniania najwyższej kadry kierowniczej spółek. Niemniej jednak wciąż dominującą formą zatrudniania członków zarządu jest zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Przyczyną tego stanu rzeczy, oprócz siły przyzwyczajenia, jest brak wypracowanych strategii rozwoju organizacji, które określałyby wyznaczone cele, a tym samym brak zadań do wykonania, co niepotrzebnie spowalnia rozwój przedsiębiorstwa. Niezależnie od stałego wynagrodzenia w kontrakcie można, a nawet powinno się pomieścić algorytm obliczania zmiennej części wynagrodzenia, uzależnionej od uzyskanych rezultatów kierowanej jednostki, a więc zawrzeć tzw. umowę rezultatu, czyli kontrakt dotyczący rezultatów działalności, oparty na efektach powiązanych z systemem bodźców⁴.

5. Analiza przypadku przekształcenia zakładu budżetowego gminy w spółkę z o.o. – konsekwencje dla nadzoru właścicielskiego

Przedmiotem analizy konsekwencji dla nadzoru właścicielskiego przekształcenia jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych w spółkę prawa handlowego jest transformacja zakładu budżetowego w spółkę z o.o. w gminie wiejskiej liczącej ponad 25 tys. mieszkańców. Głównym celem powstałej spółki jest wykonywanie zadań własnych gminy i zadań wspólnych z gminami sąsiednimi (na podstawie stosownych porozumień) z zakresu gospodarki odpadami. Powstała spółka przejęła od likwidowanego zakładu budżetowego składniki mienia, wstępując (zgodnie z Ustawą o gospodarce komunalnej) w prawa i obowiązki związane z działalnością likwidowanego zakładu budżetowego. Jedynym właścicielem powstałej spółki zo-

⁴ Więcej na ten temat można znaleźć w pracach L. Koziola, E. Chmielek-Lubińskiej, A. Patulskiego i G. Orłowskiego.

stała gmina, a spółka dysponuje odpowiednimi do realizowanych celów środkami trwałymi i infrastrukturą.

Proces korporatyzacji nie był dla władz gminy celem samym w sobie, lecz elementem strategii działania samorządu. Dokonując analizy kosztów i korzyści, przyjęto następujące argumenty przemawiające za realizacją tego procesu:

- 1) Przekształcenie skutkuje uzyskaniem osobowości prawnej, dającej możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału.
- 2) Przekształcenie zwiększa autonomię jednostki, co wynika z podstaw prawnych działania spółki prawa handlowego, bowiem spółki nie można traktować jako jednostki organizacyjnej gminy i ingerować w bieżącą działalność. Relacje między spółką a jej właścicielem są bardziej przejrzyste. Autonomia spółki wyzwala poczucie „gospodarowania na swoim”, co skutkuje redukcją kosztów, a efekty tego pozostają w spółce. Do budżetu nie wracają one bezpośrednio, lecz tylko za pośrednictwem dywidendy.
- 3) Przekształcenie stwarza motywację do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku. Pojawiają się szanse rozszerzenia zakresu działalności poza teren gminy oraz poza sferę użyteczności publicznej (zgodnie z Ustawą o gospodarce komunalnej działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego).
- 4) Wydzielenie na zewnątrz zobowiązań wynikających z działalności danego podmiotu, a przez to zmniejszenie ogólnego zadłużenia budżetu – co nie było możliwe w przypadku zakładów budżetowych.
- 5) Możliwość prowadzenia samodzielnej działalności inwestycyjnej oraz w porozumieniu z właścicielem aplikowanie o środki pomocowe.
- 6) Spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny, posiada ona większą swobodę w kształtowaniu systemów zatrudnienia i wynagrodzeń.
- 7) Spółka bardziej koncentruje się na oczekiwaniach odbiorców usług niż jej właściciela, gdyż rozliczana jest z efektów działania.
- 8) Przekształcenie powoduje urealnienie finansowego obrazu majątku spółki poprzez jego odtwarzanie, bowiem wiele zakładów budżetowych nie nalicza amortyzacji.

Niestety, analiza finansowa spółki za okres jej funkcjonowania, tj. lata 2009–2012 (III kw.), wykazała ujemną rentowność prowadzonej działalności w podstawowych obszarach (ROA, ROE, ROS). Sytuacja ekonomiczna spółki uległa znacznemu pogorszeniu niemalże we wszystkich obszarach działalności.

Przyczyny tej sytuacji zostały zidentyfikowane na podstawie przeprowadzonego audytu działalności spółki, a wnioski z jego analizy dotyczyły w głównej mierze problematyki nadzoru właścicielskiego.

- 1) Przedstawiciele władzy lokalnej zasiadający w organach spółki (zgromadzenie wspólników czy rada nadzorcza) stosowali metody i narzędzia nadzorcze ade-

kwatne dla zakładu budżetowego JST. Efektem tego było m.in. zlecenie usług z zakresu gospodarki odpadami nieodpłatnie lub po zaniżonej cenie. Przynosiło to korzyści dla gminy i mieszkańców, lecz powodowało stratę dla spółki.

- 2) Kadra zarządzająca zakładu budżetowego JST nie potrafiła odnaleźć się w „nowej” rzeczywistości, a dotychczasowy rynek okazał się zbyt płytki.
- 3) Pojawienie się nowych rodzajów kosztów, np. wynagrodzenie rady nadzorczej czy amortyzacja, miało wpływ na pogorszenie wskaźników finansowych.

U podstaw wspomnianych problemów leżał brak doświadczenia w zarządzaniu podmiotami prawa handlowego, w tym nieprawidłowa interpretacja relacji nadzorczych i zarządczych. Problem ten znajduje swoje odbicie w sposobie sprawowania nadzoru właścicielskiego w procesie korporatyzacji.

Stołość struktury własnościowej, połączona ze zmianą uwarunkowań prawnych funkcjonowania analizowanych podmiotów, stanowiła przyczynę nieefektywności stosowanych czynności nadzorczych. Nie można bowiem stosować mechanizmów nadzorczych wynikających z uofp do podmiotów gospodarczych funkcjonujących na podstawie KSH. Odmienność relacji agencji dla zakładów budżetowych JST i spółek kapitałowych powoduje natomiast różne zachowania na linii mocodawca–pełnomocnik, których skutkiem jest inna interpretacja np. asymetrii informacji czy kosztów agencji.

Istotnym problemem dotyczącym z kolei czynności zarządczych jest zbytne uzależnienie się zarządu od decyzji organów nadzorczych i właścicielskich. Fakt ten wynika również z błędnej interpretacji obowiązujących przepisów.

Sytuacja taka w badanej spółce miała znaczenie drugorzędne, bowiem wśród kadry zarządzającej można było odnaleźć zwolenników tych przemian, zaś źródło ich postaw wynikało z chęci uniezależnienia się od władz gminy.

6. Zakończenie

Konkluzją wynikającą z analizy problematyki nadzoru właścicielskiego w procesie korporatyzacji jest konieczność pogłębionej identyfikacji i analizy instytucji i mechanizmów nadzorczych adekwatnych dla sektora publicznego, w tym samorządowego. Obszar ten wymaga szczególnego zainteresowania z uwagi na zwiększoną w ostatnich latach dynamikę przekształceń własnościowych. Przeprowadzona przez autora analiza przypadku pozwoliła na zaprezentowanie kilku kwestii natury ogólnej, które z uwagi na ograniczenia wynikające z niniejszego artykułu zostaną tylko zasygnalizowane:

1. Istnieje potrzeba, wynikająca z pragmatyki przekształceń własnościowych w JST, rozszerzenia obszaru zainteresowania nadzoru właścicielskiego o nowy nurt, jakim jest nadzór nad jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych.

2. Pojawiająca się w ostatnich latach tendencja stosowania rozwiązań adekwatnych dla sektora prywatnego w zarządzaniu sektorem publicznym wymagała dostosowania metod i narzędzi wykorzystywanych w tym sektorze do odmiennych warunków wynikających z istoty finansów publicznych. Brak jest jednak badań na temat konsekwencji tych zmian dla nadzoru właścicielskiego, szczególnie w odniesieniu do problematyki relacji nadzorczych i zarządczych.
3. Interesującą kwestią, rzadko poruszaną w literaturze przedmiotu, zarówno w obszarze zarządzania sektorem publicznym, jak i nadzoru właścicielskiego, jest problem relacji wynikających z różnego rodzaju partnerstwa publiczno-prywatnego, traktowanego jako element nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*).
4. Powyższa problematyka winna być przedmiotem zainteresowania teoretyków i praktyków w celu określenia modelu biznesu (6, s. 59) dotyczącego systemu zarządzania procesem korporatyzacji.

Reasumując, zasygnalizowane powyżej problemy powinny zostać rozstrzygnięte na etapie planowania procesu korporatyzacji. W przeciwnym wypadku nastąpi zachwianie równowagi pomiędzy racjonalnością ekonomiczną spółki a wymaganym poziomem wykonywania przez nią zadań JST.

Zarówno teoria, jak i praktyka z dziedziny efektywności systemu nadzoru właścicielskiego podpowiada rozwiązania pozwalające na eliminację tych zagrożeń. Skutecznym rozwiązaniem niwelującym powyższe problemy jest kontynuacja procesu przekształceń do pełnej prywatyzacji zarówno usług, jak i majątku JST. Nowo powstała konstrukcja struktury własności pozwala JST na oddziaływanie na podmiot świadczący usługę tak długo, dopóki posiada ona w spółce znaczący udział, oraz w zakresie, na jaki pozwala jej prawo handlowe, Ustawa o gospodarce komunalnej czy umowa spółki. Dzięki zapisom umowy (statutu) spółki JST może zastrzec sobie określone uprawnienia, np. w zakresie podziału zysku, zbycia majątku, zmian zakresu działalności itp. Pełna prywatyzacja (lub przeprowadzona przynajmniej w znacznym stopniu), polegająca na wycofaniu się JST ze spółki, wymaga znacznego zaangażowania kapitałowego ze strony nabywców akcji lub udziałów. Dlatego też forma ta nadaje się przede wszystkim do prywatyzacji stopniowej lub prywatyzacji poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej.

Bibliografia

1. Zysnarski J., *Poradnik komunalnika*, Abrys, Poznań 2008. ISBN 83-89018-05-5.
2. Marona B., Nalepka A., *Nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi gminy*. W: A. Stabryła, T. Małkus (red.), *Strategie rozwoju organizacji*, Wyd. Mfiles, Kraków 2012. ISBN 978-83-931128-7-6.
3. Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 1 i 2, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa 2012. ISBN 978-83-264-4027-4.

4. Barwacz K., *Efficiency of the Owner's Supervision in Public Sector Enterprises in View of the New Institutional Economy*, „The Małopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection” 2011, iss. 1 (17).
5. Barwacz K., *Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych sektora komunalnego*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2009.
6. Kozioł L., *Management Contracts in the Company Supervision and Management System*, „The Małopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection” 2011, iss. 1 (17).
7. Kozioł L., *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2002. ISBN 978-83-0113-7861.
8. Kozioł L., *Entrepreneur's Business Models*, „The Małopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection” 2010, iss. 2 (16).

Problems of the ownership supervision by local government organizational units of the public finance sector

S u m m a r y: This article presents how the ownership supervision enforced on the level of local government units has evolved due to the ownership and organizational transformations in the so-called process of corporatization. The essence of pursuing economic activity by local governments applying different organizational possibilities is also discussed. Advantages and disadvantages of various approaches to the issue in the context of the budget – economy rules and the financial situation of the local governments are also presented in this article. Having considered economic efficiency and public utility the optimal of the numerous solutions must be chosen. Besides there is the analysis of the ownership supervision performed by local authorities over organizational units of the local government and commercial law companies with the government's participation. The institutional bases of applying the ownership supervision and the issues of the Public Finance Law as well as the Code of Commercial Partnerships and Companies are also addressed.

The main matters are: different institutional circumstances of the ownership supervision before and after the transformation, and the lack of changes in the property structure. The analysis of the problems is based on the case study of the transformation of a budget entity into a limited liability company established to handle the waste management in the municipality.

A conclusion of the presented article is the necessity of more detailed identification and analysis of the institutions and supervisory mechanisms adequate for the public sector (including local government sector). This area demands additional attention due to more intensified transformations over the last few years. The analysis of the described transformation presents also several matters of general concern related to the problem in question.

Key words: ownership supervision, efficiency of the ownership supervision, local government, public finance, corporatization
