

Innowacje w nadzorze spółek komunalnych

Kazimierz Barwacz

Małopolska Wyższa Szkoła
Ekonomiczna w Tarnowie
Wydział Zarządzania i Turystyki

Abstrakt: W artykule przedstawiono dyskusję wokół innowacji organizacyjnych dotyczących koncepcji nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych. Dokonano prezentacji teorii ekonomicznych w kontekście innowacji, a także omówiono uwarunkowania prawno-organizacyjne, które generują innowacje organizacyjne będące źródłem rozwiązań praktycznych. Całość zagadnienia jest osadzona w kontekście problematyki nadzoru korporacyjnego i jego specyfiki, tj. nadzoru właścicielskiego specjalnych spółek komunalnych (SSK). Ponadto przeanalizowano uwarunkowania funkcjonowania tych spółek z uwzględnieniem rozwiązań Unii Europejskiej i krajowych, zaprezentowano również źródła kryteriów oceny efektywności sprawowanego nadzoru właścicielskiego. W dalszej części artykułu zajęto się analizą przypadku funkcjonowania dwóch SSK oraz zaproponowano ramowy model struktury nadzorczej na przykładzie badań empirycznych.

Celem opisanych badań jest dokonanie oceny istniejącego systemu nadzoru właścicielskiego specjalnych spółek komunalnych realizujących zamówienie *in house* oraz przedstawienie koncepcji nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) nad tymi spółkami wraz z podaniem warunków jej implementacji. W końcowej części artykułu wymieniono wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

Słowa kluczowe: nadzór właścicielski, spółki kapitałowe sektora komunalnego, model nadzoru, usługi publiczne, zamówienie *in house*

1. Wprowadzenie

Dynamika kreowania oraz wdrażania innowacji decyduje wspólnie o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa XXI wieku, głównie by sprostać konkurencji, lecz również z uwagi na częste zmiany zachodzące w otoczeniu, muszą dostosować systemy zarządzania do potrzeb określonych przez nowe uwarunkowania, co pozwoli im osiągnąć zweryfikowane cele.

Początkowo problematykę innowacji w literaturze z zakresu ekonomii i nauk o zarządzaniu rozpatrywano, opierając się na teorii przedsiębiorstwa Josepha Schumpetera, a nieco później na teorii Jacoba Schmooklera. W odniesieniu do pierwszej teorii opartej na triadzie: inwencja, innowacja, imi-

Korespondencja: Kazimierz Barwacz
Małopolska Wyższa Szkoła
Ekonomiczna w Tarnowie
Wydział Zarządzania i Turystyki
ul. Waryńskiego 14
33-100 Tarnów, Poland
Tel. +48 65 65 535
Email: kazimierz.barwacz@mwse.edu.pl

tacja, w teorii Schmooklera jej autor kluczowe znaczenie przypisuje inwencji – pomysłowi. Pierwsza z wymienionych teorii odnosi się do szeroko rozumianych innowacji, natomiast druga do procesu kreowania wynalazków (pomysłów)¹.

Różnorodność zachodzących zmian w otoczeniu i wewnątrz przedsiębiorstw, będąca często efektem procesów legislacyjnych, wymusza stosowanie unikatowych rozwiązań organizacyjnych w obszarze systemów i metod zarządzania. Znaczącą rolę w tym procesie powinien odgrywać nadzór korporacyjny². Stworzenie systemu pobudzającego potencjał innowacyjny przedsiębiorstwa wydaje się zatem najważniejszym zagadnieniem dotyczącym współczesnej problematyki nadzoru. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia w sektorze samorządowym w obszarze sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji innowacyjnego modelu nadzoru właścicielskiego specjalnych spółek komunalnych (SSK). Obszarem badawczym są jednoosobowe spółki prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizujące zamówienie *in house*.

Potrzeba innowacji w systemie sprawowania nadzoru nad tego rodzaju podmiotami wynika między innymi ze specyfiki tych spółek, struktury własności, rodzaju właściciela i jakości sprawowania funkcji nadzorczych przez powołane organy.

Dwie przyjęte hipotezy prezentowanej koncepcji to:

1. Efektywność nadzoru właścicielskiego opiera się na innowacjach organizacyjnych wywodzących się z zasad i specyfiki funkcjonowania spółek oraz celów właściciela.
2. Alokacja zasobów w SSK wymaga wzmocnienia wewnętrznych mechanizmów nadzorczych za pomocą instrumentów rachunkowości zarządczej.

Zastosowane podejście badawcze to analiza badań poprzedników i badań własnych z wykorzystaniem techniki wywiadu, obserwacji i analizy przypadku.

2. Problematyka innowacji w teoriach ekonomicznych dotyczących nadzoru korporacyjnego

Innowacje, stanowiąc element teorii rozwoju przedsiębiorstwa i decydując o powodzeniu współczesnych korporacji, nie znajdują odzwierciedlenia w problemach nadzoru korporacyjnego. Istnieje więc pilna potrzeba opracowania nowych idei (teorii), które wypełniają tę lukę – staną się innowacjami.

Pojawienie się nowych innowacyjnych teorii ekonomicznych spowoduje powstanie nowatorskich rozwiązań organizacyjnych w przedsiębiorstwie i jego otoczeniu. Rozwiązania te, będące dziełem praktyki, przyczynią się do ustalenia pragmatycznych rozwiązań. Nowe rozwiązania pragmatyki nadzoru korporacyjnego będą zatem miały niewątpliwie charakter innowacji. Poszukiwanie nowych koncepcji nadzoru korporacyjnego z punktu widzenia poprawności metodologicznej należy rozpocząć od przeglądu podstawowych teorii ekonomicznych.

¹ Przez innowację należy rozumieć wszelką korzystną zmianę w różnych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa, powstałą wewnątrz lub na zewnątrz przedsiębiorstwa i wnoszącą postęp w stosunku do stanu obecnego.

² Nadzór korporacyjny to wewnętrznie spójny układ instytucji i odpowiadających im mechanizmów nadzoru nad przedsiębiorstwem, wykorzystywanych przez akcjonariuszy i interesariuszy.

Teorie klasyczna i neoklasyczna przyjmują, że alokacja zasobów w gospodarce dokonuje się za pośrednictwem mechanizmu cenowego. Jej podstawowe zasady to racjonalność ludzi w podejmowaniu decyzji gospodarczych oraz dążenie gospodarki do stanu równowagi optymalnej, przy jednoczesnym przeświadczeniu, że gospodarka rynkowa jest najbardziej efektywną formą gospodarowania. Gdy działania firmy determinują uwarunkowania zewnętrzne w postaci doskonale konkurencyjnego rynku, nie ma miejsca na nadzór w jakiegokolwiek formie.

Kryzys gospodarczy lat 30. XX wieku, który poważnie dotknął gospodarkę rynkową na całym świecie, obnażył jej słabości. Narodziła się wówczas ekonomia keynesowska, eksponująca dokonania jej twórcy. Teoria ta odnosi się do gospodarki, w której rynek jest zawodny. Niepowodzenia ekonomii keynesowskiej spowodowały renesans liberalnych i konserwatywnych teorii ekonomicznych, a mianowicie: monetaryzmu, nowej ekonomii klasycznej, szkoły neoaustrackiej, ekonomii podaży, teorii wyboru publicznego, neoinstytucjonalizmu. Okres ten wiąże się również z dynamicznym rozwojem teorii przedsiębiorstwa, która powstając na pograniczu ekonomii i nauk o zarządzaniu, wzbogaciła teorie ekonomiczne o nowe nurty uwzględniające znaczenie przedsiębiorczości, instytucji lub innowacji.

Podstawową kwestią związaną z powstaniem koncepcji nadzoru korporacyjnego jest rozdzielenie własności od zarządzania i rozwój teorii przedsiębiorstwa. Dlatego też nowa ekonomia instytucjonalna, składająca się z licznych, czasami drobnych teorii (teorii kosztów transakcyjnych, teorii agencji, teorii kontraktualnej i szkoły praw własności), stanowi interesujący teoretyczny nurt we współczesnej ekonomii uwzględniający problematykę nadzoru.

Tradycyjne podejście do nadzoru korporacyjnego jest oparte głównie na teorii agencji. Odgrywa ona dominującą rolę w rozwiązywaniu problemów nadzoru korporacyjnego, koncentrując się bardziej na sprawiedliwym podziale korzyści, a zupełnie pomijając motywowanie do tworzenia długookresowej konkurencyjności przedsiębiorstwa. Prowadzi to do konkretnych problemów organizacyjnych, definiowanych jako problemy agencji ze szczególnym uwzględnieniem problematyki kosztów agencji i asymetrii informacji. Trudności te mają negatywny wpływ na przedsiębiorstwo i właścicieli, wiodąc do nieefektywności i marnotrawienia majątku. W interesie właścicieli jest więc stworzenie mechanizmów kontroli ograniczających nieefektywność, a promujących strategie zapewniające efektywną alokację zasobów.

Klasyczne podejście do strategii jest mało skuteczne i dlatego przed nadzorem korporacyjnym stawiane są nowe wyzwania w tym zakresie. Imperatyw tej sytuacji powoduje konieczność elastycznego ujęcia strategii, która winna brać pod uwagę zmienność otoczenia. Głównym wyzwaniem dla organów spółki jest zatem opracowanie i wdrożenie strategii uwzględniającej zarządzanie zmianami i nieustanne wprowadzanie innowacji. Strategia wprawdzie nie przesądza o rozwoju, ale pozwala go w jakiejś mierze ukierunkować. Innowacyjny model biznesu jest dopiero atrybutem innowacyjności.

Istnieje więc pilna potrzeba stworzenia mechanizmów inspirujących zdolność do tworzenia innowacyjnych strategii, będących efektem procesów twórczego myślenia, wynalazków, krytycznej oceny, czyli wykorzystania intelektualnego kapitału przedsiębiorstwa. Na prze-

strzeni lat również pojęcie innowacji ewoluowało, zmierzając od tzw. „innowacji maszyn” poprzez „innowację produktu” do „innowacji koncepcji prowadzenia biznesu”³.

Dlatego też należy spojrzeć na innowacje w sposób inny, niż proponowała to ekonomia neoklasyczna. W polemice nad współczesnymi problemami nadzoru korporacyjnego podstawą dla ekonomistów są procesy wymiany jako główna kategoria myślenia ekonomicznego. Wymaga ona określonej alokacji zasobów w aspekcie mechanizmów nadzoru korporacyjnego kontrolujących alokację. Ekonomiści, a także teoretycy i praktycy z dziedziny nauk o zarządzaniu ujmują tę kwestię z różnych punktów widzenia, jednak ich częścią wspólną jest problematyka alokacji zasobów uzupełniona o procesy generowania i dystrybucji przychodów związanych z alokacją tychże zasobów. Wychodzą oni z założenia, że najważniejszą perspektywą oceny procesów motywowania do alokacji oraz nadzoru nad dystrybucją zasobów jest dynamika procesów innowacji. Rezultaty działalności przedsiębiorstw, a w konsekwencji całej gospodarki zależą zatem od innowacji.

Rozpatrując powyższą problematykę w kontekście systemu nadzoru korporacyjnego, należy rozróżnić dwa terminy przynależne do oddzielnych instytucji tego systemu, a mianowicie: „działalność innowacyjna”⁴ i „zdolność do innowacji”⁵ (Barwacz, 2012).

Tym samym uzasadnione wydają się pytania o to, jak współczesna ekonomia traktuje te procesy, jakie założenia o ich naturze przyjmuje, jakie koncepcje lansuje i jak odzwierciedlają się one w aktualnej doktrynie nadzoru korporacyjnego. Teorie alokacji zasobów, podstawowe dla współczesnej gospodarki, powinny być oparte na dobrym zrozumieniu procesu innowacji. Z tej perspektywy istotne jest spostrzeżenie, że bieżące debaty nad nadzorem korporacyjnym bardzo rzadko odwołują się do tego wymiaru.

3. Innowacje organizacyjne w nadzorze właścicielskim spółek sektora komunalnego

Kryzys ekonomiczny początku nowego tysiąclecia spowodował powolny odwrót od polityki neoliberalnej w kierunku zwiększenia roli państwa w gospodarce. Dogmat gospodarki

³ Na podstawie książki *Leading the Revolution* Gary’ego Hamela, w której autor stwierdza, że przedsiębiorstwa nie konkurują obecnie za pomocą produktów czy usług, ale za pomocą różnych koncepcji biznesu preferujących radykalne innowacje (Lis, Sterniczuk, 2005, s. 565).

⁴ Działalność innowacyjna obejmuje wszelkie działania o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, finansowym i komercyjnym, które rzeczywiście prowadzą lub w zamierzeniu mają prowadzić do wdrażania innowacji. Niektóre z tych działań mogą mieć same z siebie charakter innowacyjny, natomiast inne nie są nowością, lecz stanowią niezbędny krok na drodze ku wdrożeniu. Działalność innowacyjna często jest utożsamiana z pojęciem innowacji, które w sensie czynnościowym oznacza działanie powodujące wysoki poziom nowości lub zmian w skali przedsiębiorstwa. W kontekście systemu nadzoru korporacyjnego wyżej wymienione działania są domeną zarządu spółki.

⁵ Zdolność innowacyjna to układ wewnętrznych warunków i właściwości danego przedsiębiorstwa umożliwiający tworzenie procesów innowacyjnych w nim zachodzących. Jest to zespół czynników, cech i zasobów przedsiębiorstwa decydujący o efektywności tworzenia zasobów i procesów innowacji. Zdolność innowacyjna przedsiębiorstwa w kontekście nadzoru korporacyjnego stanowi sumę zdolności innowacyjnych poszczególnych instytucji wchodzących w skład systemu nadzoru. Nie jest ona wyłącznie zwykłą sumą aktywności innowacyjnej poszczególnych podmiotów systemu, ale jej wartość jest większa (efekt synergii) i powstała w wyniku współpracy wszystkich instytucji systemu nadzoru. Synonimem zdolności innowacyjnej jest innowacyjność, czyli zdolność przedsiębiorstwa lub organizacji do kreowania bądź wdrażania nowości.

rynkowej o zbawiennej mocy wolnego rynku i wierze, że urynkowienie kolejnych dziedzin życia jest rozwiązaniem nie tylko najlepszym z ekonomicznego punktu widzenia, ale i najbardziej sprawiedliwym, dawno przestał obowiązywać w realiach gospodarczych naszego kraju. Przykładem tego są inicjatywy zwiększenia znaczenia instytucji publicznych (samorządowych) w lokalnej działalności gospodarczej. Wprawdzie celem tych działań jest świadczenie tzw. usług publicznych⁶, to w przeważającej większości przypadków pozbawiają one rynek elementów konkurencyjności. Zwiększona rola samorządu w tej dziedzinie i realizacja celu użyteczności publicznej powodują konieczność wzmocnienia funkcji kontrolnych z uwagi na wydatkowanie pieniędzy publicznych przy ograniczeniu zasad konkurencyjności.

W tej sytuacji pojawia się konieczność opracowania innowacyjnego modelu nadzoru właścicielskiego, adekwatnego do wymagań narzuconych przez nowe rozwiązania organizacyjno-prawne. Nowo powstały model, mając charakter innowacji, będzie wymagał opracowania nowych mechanizmów nadzorczych, a także metodyki oceny ich efektywności. Omówienie wszystkich powyższych kwestii w tym artykule byłoby trudne, wręcz niemożliwe. Dlatego też jego cel jest dużo skromniejszy i dotyczy opracowania ramowego innowacyjnego modelu nadzoru właścicielskiego SSK na podstawie przeprowadzonego postępowania badawczego.

Gospodarka komunalna polega na realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych, przy czym istotną część zadań z zakresu gospodarki komunalnej stanowią zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie powszechnie dostępnych usług.

W gospodarczych realiach Polski problematyka nadzoru właścicielskiego sektora prywatnego z uwagi na silną koncentrację własności rozpatrywana jest z reguły w kontekście zamkniętego systemu własnościowo-kontrolnego (*insiders*). Z kolei w sektorze komunalnym warunek ten nie zawsze jest spełniony, bowiem agencje spółek sektora komunalnego mają szczególne cechy. Niektóre, ważniejsze z nich to: wielość interesariuszy, ich sprzeczne interesy, liczne instytucje komunalne i wielość poziomów zarządzania oraz, a może przede wszystkim, rozliczne zadania i bariery prawno-ekonomiczne zawarte w obowiązujących przepisach. Nakazują one przyjęcie pewnych zobowiązań i narzucają ograniczenia w prowadzonej działalności.

Model zarządzania sektorem komunalnym przez JST powinien wynikać z przyjętej „filozofii” zaspokajania potrzeb publicznych danej społeczności. Podejmowane próby przeniesienia na grunt JST metod i technik charakterystycznych dla zarządzania przedsiębiorstwem powodują wśród władz JST dbałość o doskonalenie i rozwój, a więc nakierowanie strategii działania na rozwiązania innowacyjne. W obszarze nadzoru właścicielskiego problematyka rozwoju dotyczy rekombinacji zasobów i rekonfiguracji struktur.

W ciągu ostatniego roku w gospodarce komunalnej wdrożono szereg rozwiązań zmierzających do wzmocnienia roli samorządu jako właściciela przedsiębiorstw dla poprawy standardów przyjętych do realizacji celów.

⁶ Usługi świadczone w interesie ogólnym i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, działalność gospodarcza prowadzona w interesie ogólnym inicjowana przez władze publiczne i prowadzona przez nie lub zlecana odrębnym podmiotom publicznym bądź prywatnym (zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Powyższe zmiany, aczkolwiek zgodne z ustawodawstwem Unii Europejskiej⁷, wywołują w kręgach liberalnych wiele wątpliwości i emocji. Spółki komunalne są narażone na zarzuty nieuczciwej konkurencji, gdyż pobierają pomoc publiczną w formie tzw. rekompensaty⁸. Zdaniem liberalnych praktyków gospodarczych jest to element powrotu do systemu nakazowo-rozdzielczego z minionej epoki.

Mimo toczącej się dyskusji na temat uprzywilejowania tych podmiotów gospodarczych oraz pozbawienia rynku elementów konkurencyjności w konfrontacji z klientem, sytuacja ta staje się w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych samorządów lokalnych nader częstym przypadkiem.

Przyjęty przez JST model organizacji gospodarki komunalnej powoduje szereg problemów związanych ze specyfiką sprawowania nadzoru właścicielskiego nad tego typu podmiotami. Konsekwencją tego jest potrzeba zastosowania innowacji organizacyjnych dotyczących sposobu sprawowania nadzoru (mechanizmów nadzorczych) z uwagi na określone ustawowo warunki zakwalifikowania do tej grupy podmiotu wewnętrznego, tj. specjalnej spółki komunalnej⁹.

4. Model nadzoru właścicielskiego SSK – badania empiryczne

Podstawowe kryteria oceny efektywności nadzoru właścicielskiego SSK wynikające z ich specyfiki to:

- kodeks spółek handlowych,
- ustawodawstwo Unii Europejskiej,
- standardy gospodarki komunalnej,
- zasada „the best value for money”.

Zbiór tych kryteriów zarówno o charakterze prawnym, ekonomicznym, jak i społecznym powoduje, że sprawowanie nadzoru musi ulec radykalnej zmianie, a z uwagi na nowy sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez SSK mieści się w szeroko rozumianym pojęciu innowacji organizacyjnych.

Na potrzeby analizy porównawczej modeli nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych wykorzystano prowadzone przez zespół badawczy MWSE w Tarnowie badania na temat efektywności mechanizmów nadzorczych w obszarze współpracy między radą a zarządem spółki.

Obszar badań dotyczył spółek komunalnych z województwa małopolskiego, a głównym celem było opracowanie koncepcji systemu nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw należących do sektora komunalnego. Badania przeprowadzono za pomocą metody kwestiona-

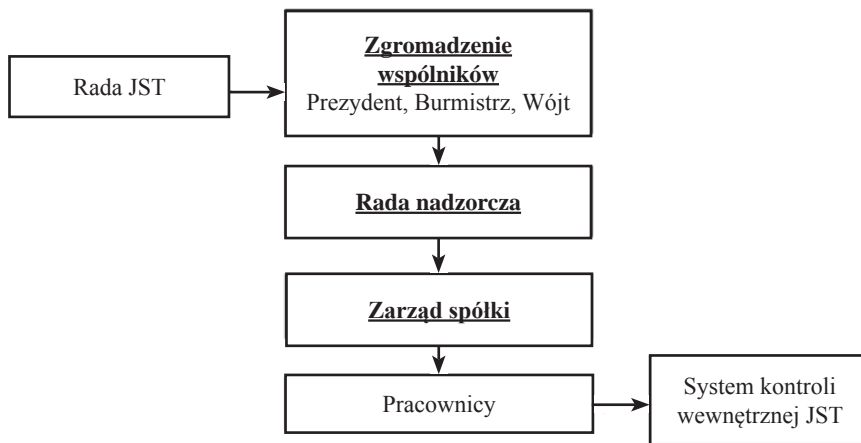
⁷ Decyzja Komisji UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanych do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380. Tekst mający znaczenie dla EOG 2012/21/UE.

⁸ Powierzenie zadania nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych.

⁹ Aby spółka komunalna mogła być uznana za podmiot wewnętrzny, musi spełnić dwa warunki: JST musi sprawować kontrolę nad powołanym w formie spółki prawa handlowego podmiotem wewnętrznym, analogiczną jak nad własnymi służbami, oraz spółka – podmiot wewnętrzny – winna wykonywać przeważającą część swojej działalności na rzecz samorządu.

riuszowej oraz wywiadu, a na tak samo postawione pytania odpowiedzi udzielali zarówno prezesi zarządu, jak i przewodniczący rad nadzorczych badanych spółek.

Wnioski z badań ukazały słabą pozycję rady nadzorczej w obszarze kreowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie sprawowanego nadzoru. Sposób pracy rady nadzorczej sprowadzał się jedynie do realizacji funkcji kontrolnej na podstawie wskaźników analizy finansowej *ex post*. Rysunek 1 prezentuje tradycyjny model układu struktury nadzorczej spółek komunalnych.



Rysunek 1. Tradycyjny model układu struktury nadzorczej spółek komunalnych
(Figure 1. The traditional model of the municipal companies supervisory structure)

Źródło: opracowanie własne.

Prowadzona przez autora analiza funkcjonowania organów nadzorczych i zarządczych SSK opierała się również na ocenie sposobu pracy rad nadzorczych dwóch spółek z o.o., decyzją organu stanowiącego mających status podmiotu wewnętrznego realizującego zamówienie *in house*. Zastosowane podejście badawcze obejmowało analizę ustawodawstwa europejskiego, polskiego i lokalnego, analizę dokumentacji spółek, a także użycie metody eksperckiej, techniki wywiadu i obserwacji. Poruszane kwestie dotyczyły sposobu pracy rady nadzorczej i wykorzystania odpowiednich mechanizmów nadzorczych do sprawowania specyficznej formy kontroli.

Ogólnie rzecz ujmując, instytucja rady nadzorczej jest źródłem kilku wewnętrznych mechanizmów nadzoru właścicielskiego, a jednym z najważniejszych jest sposób pracy rady nadzorczej (Jerzemowska, 2010). Mechanizm ten, z uwagi na specyfikę SSK (uprzywilejowany dostęp do rynku czy dysponowanie pieniędzmi publicznymi), powinien się charakteryzować wysoką efektywnością. Specyfika tego mechanizmu wynika ponadto z istoty podmiotu wewnętrznego, zmuszającego do sprawowania nadzoru zbliżonego do kontroli obowiązującej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Kluczowym problemem sprawowania nadzoru przez radę nadzorczą SSK okazała się metodologia nadzoru i kontroli prawidłowości obliczania kwoty rekompensaty¹⁰. Regulacje prawne i mechanizmy obliczania rekompensaty nie są narzędziem służącym do ochrony finansów publicznych, lecz mechanizmem ochrony rynku. Z tego powodu przepisy dotyczące rekompensat powinny być interpretowane w kontekście wpływu na konkurencję działającą na rynku. Metodyka jej obliczania winna zapobiegać powstaniu dodatkowych korzyści ekonomicznych, które mogłyby powodować uprzywilejowanie przedsiębiorstwa będącego beneficjentem względem przedsiębiorstw z nim konkurujących.

Zagadnienia te wymagają od członków rad nadzorczych pogłębionej wiedzy z zakresu rachunkowości finansowej, zarządczej, jak i budżetowej, gdyż rekompensata stanowi kategorię wydatku po stronie budżetu JST i przychodu po stronie SSK.

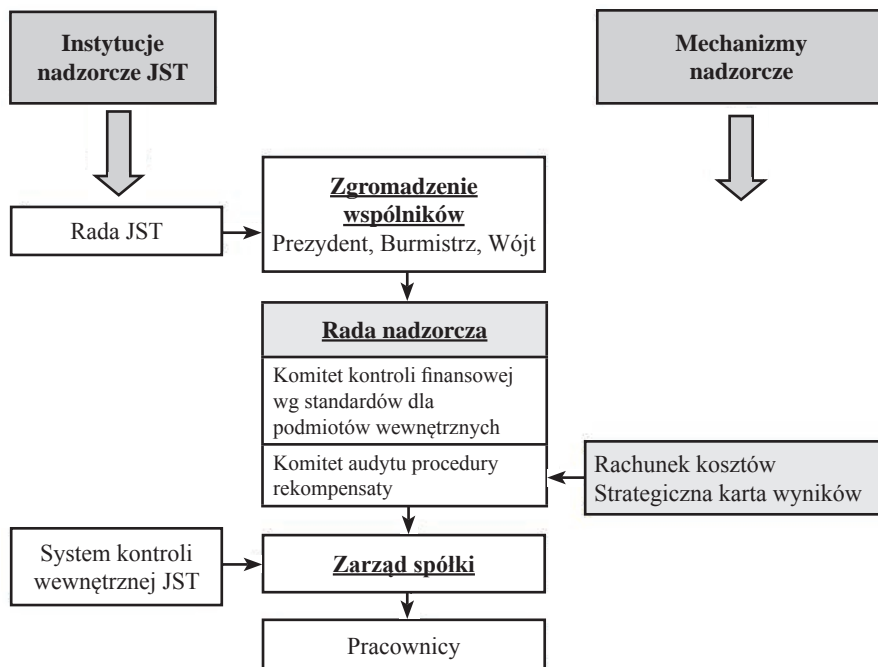
Wśród instrumentów rachunkowości najbardziej adekwatne okazują się instrumenty rachunkowości zarządczej, szczególnie w zakresie rachunku kosztów z elementami kalkulacji. Rachunkowość zarządcza wpisuje się bowiem w realizowane funkcje rady nadzorczej, zwłaszcza dotyczące nadzoru i kierowania (Kozioł, Zych, 2009). Nadzór nad efektywną alokacją zasobów SSK, które powstają w rezultacie wydatkowania środków publicznych z budżetu JST, czyni go procesem skomplikowanym, bo funkcjonującym w obszarze dwóch odmiennych struktur rachunkowości: finansowej i budżetowej. Dlatego też rachunkowość zarządcza, która korzysta z ustaleń obydwu rachunkowości, posiadając wspólne z nimi podstawy metodologiczne, spełnia funkcję integrującą obydwie obszary (Micherda, 2004).

Na podstawie prowadzonych badań można przyjąć, że najodpowiedniejszymi instrumentami rachunkowości zarządczej w obszarze kontroli określania struktury rekompensaty i jej wydatkowania są:

- **R a c h u n e k k o s z t ó w** – z uwagi na eksponowanie funkcji planowania i projektowania kosztów dotyczących przyszłych zdarzeń. W praktyce należy dostosować typ rachunku kosztu do specyfiki przedsiębiorstwa z uwzględnieniem istoty działalności usługowej.
- **S t r a t e g i c z n a k a r t a w y n i k ó w** (*Balanced Scorecard*, BSC) – stanowi odpowiednie narzędzie do weryfikacji realizowanych długoterminowych celów strategicznych z krótkookresowymi miernikami dokonań, na przykład w obszarze stopnia realizacji rekompensaty za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto narzędzie to pozwala na ocenę działalności przedsiębiorstwa również według miar niefinansowych, co dla SSK (jak i całego sektora komunalnego) ma kapitalne znaczenie z uwagi na przyjętą spójność celów JST i spółek.

Uwzględniając istniejące sposoby sprawowania nadzoru w spółkach komunalnych, a także zaprezentowane powyżej instrumenty rachunkowości zarządczej wynikające z przeprowadzonych badań, opracowano ramowy model układu struktury nadzorczej SSK (zob. rysunek 2) (Barwacz, 2013).

¹⁰ W przypadku niektórych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wykonywanie ich na zasadach i warunkach umożliwiających wypełnienie związanych z nimi zadań może wymagać wsparcia finansowego ze strony organów publicznych, o ile przychody z tytułu świadczenia tych usług nie pozwalają na pokrycie kosztów związanych z wywiązywaniem się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.



Rysunek 2. Model układu struktury nadzorczej SSK
(Figure 2. Model of the supervisory structure of the special municipal companies)

Źródło: opracowanie własne.

Podstawową kwestią w zaprezentowanym modelu jest zmiana sposobu pracy rady nadzorczej, mająca na celu wzmocnienie jej potencjału. Jest to możliwe dzięki obligatoryjnemu utworzeniu w jej strukturze komitetów lub stanowisk odpowiedzialnych za audyt procedury naliczania rekompensaty, a także komitetu kontroli finansowej według standardów adekwatnych do podmiotów wewnętrznych. Z kolei mechanizmami pozwalającymi na zwiększenie efektywności nadzoru są instrumenty rachunkowości zarządczej wynikające z kryteriów oceny efektywności nadzoru właścicielskiego SSK. Efekty tych analiz powinny być skorelowane na przykład poprzez Strategiczną kartę wyników z celami właściciela.

Ponadto zarząd spółki powinien wykorzystywać wnioski wynikające z systemu kontroli wewnętrznej JST (w tym audytu wewnętrznego), co pozwoli na uzyskanie pewności w kwestii zgodności z obowiązującym prawem.

5. Podsumowanie

Zaprezentowana problematyka innowacji organizacyjnych w obszarze nadzoru właścicielskiego stanowi przyczynek do dyskusji na temat jego efektywności. W ramach różnych uwarunkowań prawno-organizacyjnych nakładanych na przedsiębiorstwa komunalne niezbędne jest dokonanie przeglądu nadzoru korporacyjnego w znacznie szerszej perspektywie. Tradycyjne pojmowanie instytucji i mechanizmów nadzoru zmierzające do zmniejszenia asyme-

trii informacji i ograniczenia kosztów agencji może okazać się niewystarczające z uwagi na wielość interesariuszy i potrzebę kontroli wydatkowania znacznych środków publicznych.

Innowacje organizacyjne zazwyczaj są obciążone dozą niepewności, ale ich powodzenie pozwala na gotowość do działania przedsiębiorczego. Poszukiwanie rozwiązań organizacyjnych poprawiających efektywność umożliwia w rezultacie tworzenie nowego modelu biznesu. Istotne znaczenie dla innowacyjności ma podłoże kulturowe i potencjał kreatywny społeczeństwa, dlatego też wymagania stawiane członkom rad nadzorczych powinny brać pod uwagę również te aspekty.

Problematyka dostosowania sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego została dostrzeżona również przez środowiska akademickie. W raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce autorzy (m.in. Jerzy Hausner, Hubert Izdebski) zwracają uwagę na konieczność radykalnej zmiany sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego. Dowodzą oni, że członkowie rad nadzorczych spółek komunalnych nie powinni być związani instrukcjami organu stanowiącego, ale przede wszystkim opierać się na własnym doświadczeniu i wiedzy na temat specyfiki nadzoru nad tego typu podmiotami, wynikającymi z przedstawionych w rozdziale 4 dokumentów będących podstawą kryteriów oceny SSK.

Bibliografia

- Barwacz, K. (2012). Rada nadzorcza w systemie innowacyjności przedsiębiorstwa. W: P. Urbanek (red.). *Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego* (s. 295–308). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. ISBN 978-83-7525-674-1.
- Barwacz, K. (2013). Nadzór właścicielski nad specjalnymi spółkami komunalnymi realizującymi zamówienia *in house*. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 23(2), 37–45.
- Hausner, J. (red.) (2013). *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie. ISBN 978-83-89410-37-5.
- Jerzemowska, M. (2010). Zasady nadzoru korporacyjnego OECD w świetle globalnego kryzysu finansowego. W: P. Urbanek (red.). *Nadzór korporacyjny w warunkach kryzysu gospodarczego* (s. 37–39). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. ISBN 978-83-7525-393-1.
- Kozioł, L., Zych, W. (2009). Dualistyczny i monistyczny system nadzoru i zarządzania w przedsiębiorstwie. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 12(1), 293–303.
- Lis, K.A., Sterniczuk, H. (2005). *Nadzór korporacyjny*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna. ISBN 83-89355-83-3.
- Micherda, B. (2004). *Współczesna analiza finansowa*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-7333-342-8.

Innovations in the supervision of communal companies

Abstract: The article presents discussion around the essence and meaning of innovation of organizational concerning ideas of the owner's supervision of communal companies. The presentation of methods of economic theories in the context of the innovation, and also detailed analysis of legal and organizational conditions

which generate organizational innovations, being the source of practical solutions. The whole of the problem is embedded in the context of the problems of the corporate supervision and its specific i.e. the owner's supervision of special communal companies (SCC). Also, it presents conditionings of the kelter of these companies

with the regard of the EU and national solutions, also sources of evaluation criteria the effectiveness of performed owner's supervision have been presented. In the further part of the article one presented the case study of the kelter of two SCC and presents the frame-model of the supervisory structure on the example of empirical research. The purpose of the research described in

the article is the evaluation of the existing system of the owner's supervision of special communal companies, realizing the order "in house" and presentation of the idea of the owner's supervision performed by individuals of local government (LG) over these companies, along with defining the conditions of their use. The final part of the article presents conclusions of the research.

Key words: owner's supervision, capital companies of the municipal sector, model of supervision general economic interests, public services, order "in house"
