

Kazimierz BARWACZ*

 <https://orcid.org/0000-0002-5985-7856>

ZASTOSOWANIE KARTY WYNIKÓW JAKO NARZĘDZIA NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO SPECJALNYCH SPÓŁEK KOMUNALNYCH – RETROSPEKTYWNA ANALIZA PRZYPADKU

Abstrakt

Przedmiot badań: W artykule zaprezentowano problematykę nadzoru właścicielskiego specjalnych spółek komunalnych w kontekście wyzwań stawianych przed zarządami i radą nadzorczą. Przedstawiono w nim nowe narzędzie nadzorcze, oparte na idei karty wyników, której pilotażowego wdrożenia dokonano sukcesywnie w czterech tego typu spółkach.

Cel badawczy: Celem artykułu jest przedstawienie możliwości zastosowania nowego narzędzia nadzorczego opartego na idei karty wyników, którego pilotażowego wdrożenia dokonano sukcesywnie w czterech spółkach specjalnych. W artykule przyjęto hipotezę, iż wykorzystanie karty wyników jako narzędzia nadzorczego stanowi nowy mechanizm nadzorczy, będący istotną determinantą sfery zmian i rozwoju koncepcji systemu nadzoru właścicielskiego tych spółek. Artykuł zawiera ponadto przegląd dotychczas stosowanych mechanizmów nadzorczych w spółkach komunalnych oraz model struktury nadzorczej specjalnych spółek komunalnych.

Metoda badawcza: Zastosowane metody badawcze to: analiza literatury, analiza dotychczasowych wyników badań własnych oraz *case study* czterech implementacji karty wyników nadzoru właścicielskiego w badanych spółkach.

Wnioski: Konkluzją niniejszego artykułu jest imperatyw ciągłego monitoringu i doskonalenia efektów stosowania karty wyników jako narzędzia nadzorczego w specjalnych spółkach komunalnych.

Słowa kluczowe: specjalna spółka komunalna, podmiot wewnętrzny, mechanizmy i narzędzia nadzorcze, karta wyników.

Klasyfikacja JEL: G23, G30, G38

1. Wstęp

Popularna w ostatnich latach forma organizacyjno-prawna spółek komunalnych, mających status podmiotu wewnętrznego, wymusiła zmianę systemu nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Jednostkę Samorządu Teryto-

* Dr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie, Instytut Administracyjno-Ekonomiczny; e-mail: kazimierz@barwacz.com.pl

rialnego (JST)¹. Forma ta znana jest w prawie Unii Europejskiej od wielu lat i została opisana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jeszcze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wynikało to z potrzeby opracowania przesłanek pozwalających na rezygnację ze stosowania przepisów dotyczących trybu zamówień publicznych w celu umożliwienia udzielania zamówień podmiotom zależnym przez podmioty dominujące, tzw. zamówień *in-house*². Istotne stają się więc problemy sprawowania nadzoru właścicielskiego, a szczególnie funkcjonowania rad nadzorczych tego typu spółek. Wymaga to bowiem zastosowania specjalnego podejścia, uwzględniającego specyfikę tych podmiotów, a mianowicie: wyłączenia procedury konkurencyjnej przy udzielaniu zamówień, pobierania rekompensaty za świadczone usługi³ czy realizacji celów społecznych. Powoduje to specyficzną alokację zasobów, opartą bardziej na decyzjach o charakterze politycznym, a nie na decyzjach adekwatnych dla podmiotów rynkowych. Forma ta zyskała obecnie duże znaczenie w zakresie organizacji przez samorządy gospodarki komunalnej. Efektem tego jest wzmocnienie pozycji podmiotów gospodarczych z udziałem samorządów lokalnych poprzez powierzanie spółkom ze stuprocentowym udziałem JST realizacji zadań na podstawie zamówienia *in-house*. Przepisy te, choć formalnie zgodne z ustawodawstwem Unii Europejskiej, nasuwają w kręgach liberalnych szereg wątpliwości i wywołują wiele emocji. Z uwagi na powyższą specyfikę organizacyjną i funkcjonalną tych spółek w praktyce stosowany jest termin „specjalna spółka komunalna”. Wspomniane spółki są szczególnie narażone na zarzuty nieuczciwej konkurencji czy pobierania pomocy publicznej w formie rekompensaty. Dlatego też model nadzoru właścicielskiego tych przedsiębiorstw, będący wynikiem uwarunkowań prawno-ekonomicznych otoczenia gospodarki komunalnej, stał

¹ Podmiot wewnętrzny to odrębna prawnie jednostka podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami (Rozporządzenie WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r.). Ta bardzo ogólna definicja wynika z tego, że przepisy rozporządzenia są bezpośrednio stosowane przez kraje członkowskie, a w tych funkcjonują jednostki w różnych formach prawnych. W związku z tym w każdym państwie przywołana definicja powinna zostać dostosowana do obowiązującego krajowego porządku prawnego.

² Zamówienie *in-house* dotyczy udzielenia zamówienia z wolnej ręki przez JST spółkom komunalnym będącym podmiotami wewnętrznymi (Ustawa dnia 29 stycznia 2004 r. o prawie zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1986, art. 67)).

³ Wsparcie finansowe ze strony organów publicznych, w przypadku gdy przychody z tytułu świadczenia tych usług nie pozwalają na pokrycie kosztów związanych z wywiązywaniem się ze zobowiązań z tytułu ich świadczenia.

się obiektem zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków z zakresu nadzoru właścicielskiego oraz samorządów lokalnych.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości zastosowania nowego narzędzia nadzorczego, opartego na idei karty wyników, którego pilotażowego wdrożenia dokonano sukcesywnie w czterech spółkach specjalnych. W artykule przyjęto hipotezę, iż opracowana na potrzeby prowadzonego postępowania badawczego karta wyników stanowi nowe narzędzie nadzorcze, będące istotną determinantą sfery zmian i rozwoju koncepcji systemu nadzoru właścicielskiego specjalnych spółek komunalnych⁴. Hipotezę tę przyjęto na podstawie przeglądu literatury dotyczącej kwestii efektywności mechanizmów nadzorczych mogących znaleźć zastosowanie w spółkach komunalnych oraz własnych doświadczeń autora⁵. Zastosowane metody badawcze to: analiza literatury, analiza dotychczasowych wyników badań własnych oraz *case study* implementacji karty wyników nadzoru właścicielskiego w czterech badanych spółkach.

2. Zmiany i problemy współczesnego sektora komunalnego

Współcześnie gospodarka komunalna stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego, a większość tych zadań jest realizowana za pośrednictwem spółek prawa handlowego. Powoduje to z jednej strony postrzeganie jednostki samorządu terytorialnego jako przedsiębiorcy, który ukierunkowany jest na osiągnięcie celów ekonomicznych, z drugiej zaś jako reprezentanta społeczności lokalnej, nastawionego na cele społeczne. Przedstawiony dualizm stanowi istotę problematyki sprawowania nadzoru właścicielskiego samorządu lokalnego nad spółkami komunalnymi, rozumianego jako wewnętrznie spójny układ instytucji i odpowiadających im mechanizmów nadzoru nad przedsiębiorstwem, wykorzystywanych przez właścicieli kapitału i interesariuszy⁶. W takim ujęciu nadzór właścicielski pojmowany jest jako instytucja ekonomiczno-prawna kontrolująca proces zarządzania i proces dostosowywania się

⁴ Przez system nadzoru korporacyjnego rozumieć należy wewnętrznie spójny układ instytucji i odpowiadających im mechanizmów nadzoru nad przedsiębiorstwem, wykorzystywanych przez właścicieli kapitału i interesariuszy. Natomiast mechanizmy nadzorcze to sposoby postępowania wynikające z wpływu instytucji nadzorczych na przedsiębiorstwo.

⁵ Klasyfikację tych mechanizmów można znaleźć w książce **L. Koziół, K. Barwacz**, *Problemy ładu korporacyjnego sektora przedsiębiorstw komunalnych*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Tarnów 2016, s. 169–186.

⁶ Problematyka ta jest szeroko omówiona w publikacji **L. Koziół, K. Barwacz**, *Problemy ładu korporacyjnego...*, s. 146–156.

do zmian w otoczeniu. Sprawowanie efektywnego nadzoru nad spółkami komunalnymi, z uwagi na konieczność realizowania równocześnie celów społecznych i ekonomicznych, stanowi wyzwanie dla organów nadzorczych.

Funkcjonowanie JST w obszarze realizacji zadań własnych i zleconych ma niezaprzeczalnie znamiona działalności gospodarczej, aczkolwiek pojęcie użyteczności publicznej powoduje, że podmioty te nie są nastawione na zysk. Motyw zarobkowy został bowiem zastąpiony motywem racjonalnego gospodarowania. Rozumiane jest ono jako zamiar uzyskania maksymalnego efektu przy danym nakładzie (efektywność) lub jako zamiar minimalizacji zużycia środków dla osiągnięcia wyznaczonego celu (sprawność)⁷. Efektem tego jest przedkładanie przez JST aspektów społecznych nad aspekty ekonomiczne. Implikuje to szereg problemów szczególnie w obszarze zarządzania i nadzoru tych podmiotów.

Istniejąca wciąż dodatnia dynamika przekształceń własnościowych w polskich samorządach spowodowana jest szeregiem czynników. Niemniej kilka z nich o znaczeniu globalnym ma spore znaczenie. Dotyczy to takich kwestii, jak: przyjmowanie rozwiązań generujących dodatkowe koszty dla samorządów (np. podatek VAT), podniesienie płacy minimalnej, kolejne zadania zlecone przez rząd bez wystarczających pieniędzy lub konieczność szukania dodatkowych środków na realizację projektów unijnych. Ponadto możliwość skorzystania ze środków budżetu UE na lata 2014–2020 powoduje, że istotne dla władz samorządowych jest utrzymywanie poziomu zadłużenia na poziomie umożliwiającym współfinansowanie projektów rozwojowych z udziałem finansowania zewnętrznego.

W ostatnich latach, zwłaszcza w okresie przedwyborczym, zaobserwować można szereg przypadków świadczenia usług komunalnych poniżej ich kosztów, z wykorzystaniem własnych jednostek organizacyjnych. Szczególnie spółki komunalne, które stanowią jedną z najpopularniejszych form samorządowych jednostek organizacyjnych, służących wykonywaniu zadań JST, narażone są na pokusę nadmiernego zadłużania, prowadzącego do zaburzeń w ich funkcjonowaniu. Stosowne umowy przewidują podnoszenie przez JST kapitału spółki komunalnej w terminach umożliwiających obsługę kredytu. Rozmiar przyszłego podwyższenia kapitału może być uzależniony od wartości zobowiązań spółki koniecznych do spłaty lub od osiąganych przez nią wyników finansowych. W przypadku tym JST zobowiązuje się do podwyższenia kapitału spółki, gdy samodzielnie nie mogłaby obsługiwać kredytu.

Ponadto w ostatnich latach dokonano również stosownych zmian w Kodeksie spółek handlowych, gdzie w art. 151 zapisano, iż spółka z o.o. może być

⁷ Problematyka ta jest szeroko omówiona w publikacji L. Koziół, K. Barwacz, *Problemy ładu korporacyjnego...*, s. 123–129.

utworzona w każdym celu dozwolonym przez prawo, który może mieć zarówno charakter zarobkowy, jak również niezarobkowy (*not for profit*) czy niegospodarczy (*non profit*). Powyższe przepisy dopuszczają zatem cele niezarobkowe spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Natomiast 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, rozszerzenia zakresu działalności poza teren JST, a także poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Ostatnią kwestią, dotyczącą dominacji aspektów społecznych nad ekonomicznymi jest wzmocnienie w ostatnich latach (od 2013 r.) pozycji podmiotów gospodarczych z udziałem samorządów lokalnych, poprzez powierzanie spółkom ze 100% udziałem JST realizacji zadań na podstawie tzw. zamówienia *in-house*.

Reasumując, przedstawiona powyżej synteza zagadnień dotyczących realizacji usług komunalnych, charakteru JST jako podmiotu odpowiedzialnego za ich realizację, specyfiki tych usług (dominacja aspektów społecznych nad ekonomicznymi), obecnych uwarunkowań prawno-ekonomiczno-społecznych (a niekiedy i politycznych) – ukazuje złożoność tej problematyki. Powodują one konieczność zmiany sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych uwzględniających powyższe zagadnienia. Problem ten od wielu lat znajduje swoje miejsce w teorii zarządzania w podejściu pluralistycznym, w którym przedsiębiorstwo jest traktowane jako instytucja społeczna, poświęcająca część zysków na rzecz realizacji celów społecznych⁸. Niestety, podejście to nie znalazło właściwej implementacji do nadzoru właścicielskiego w sektorze komunalnym.

3. Przegląd stosowanych mechanizmów w nadzorze właścicielskim spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego

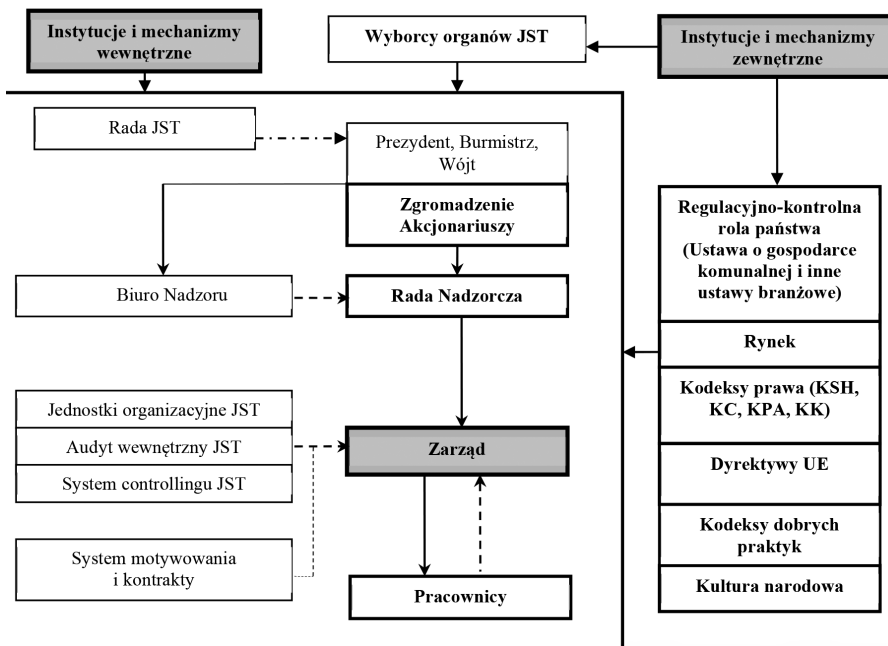
Prowadzone przez autora od lat badania na temat efektywności mechanizmów nadzorczych spółek komunalnych zaowocowały opracowaniem modelu struktury nadzorczej dla tego typu spółek. W badaniach prowadzonych przez autora na potrzeby opracowania struktury nadzorczej spółek komunalnych przyjęto następujący porządek terminologiczny⁹:

⁸ M. Jerzemowska, *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002, s. 25–27.

⁹ Temat ten jest szeroko opisany we wcześniejszych pracach autora oraz w publikacji L. Koziol, K. Barwacz, *Problemy ładu korporacyjnego...*

1. Na potrzeby nadzoru pojęcie instytucji mieści się w szeroko rozumianym pojęciu instytucji zarządzania definiowanej jako: instytucje decyzyjne, ciała opiniodawczo-doradcze i jednostki ekonomiczno-zarządcze.
2. Mechanizmy nadzorcze to sposoby postępowania wynikające z wpływu instytucji nadzorczych na przedsiębiorstwo. Z uwagi na podmiot sprawujący nadzór dzielimy je na wewnętrzne i zewnętrzne. Do mechanizmów wewnętrznych można zaliczyć kontrakty zawierane przez menedżerów z właścicielami, sposoby wywierania wpływu na zarząd przez radę nadzorczą, sposoby partycypacji pracowników czy wpływ struktury własności. Natomiast mechanizmy zewnętrzne są związane z wpływem wywieranym na przedsiębiorstwo przede wszystkim przez rynek kapitałowy, rynek kontroli przedsiębiorstw, rynek produktów, rynek talentów menedżerskich.
3. Struktura nadzorcza to połączone mechanizmy i instytucje nadzorcze.
4. System nadzorczy to funkcjonująca struktura nadzorcza wraz otoczeniem prawnym i kulturowym.

WYKRES 1: *Struktura nadzorcza tradycyjnej spółki kapitałowej sektora przedsiębiorstw komunalnych z udziałem JST*



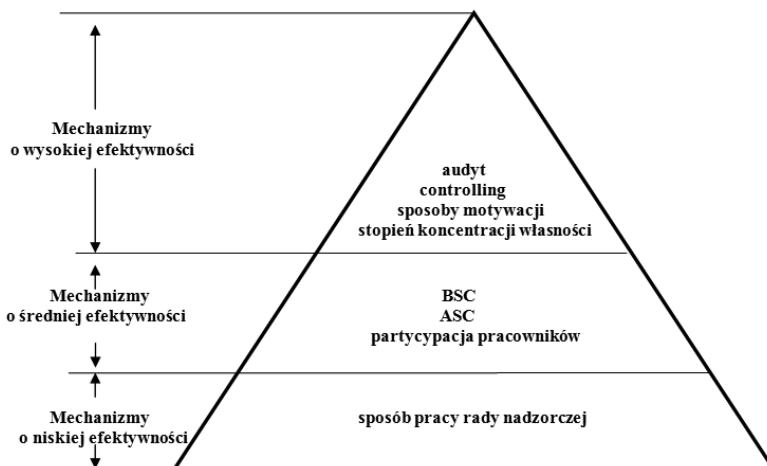
Źródło: opracowanie własne.

Powyższy rysunek prezentuje typową dla tradycyjnej spółki komunalnej strukturę organizacyjną, z uwzględnieniem instytucji i mechanizmów nadzorczych charakterystycznych dla tego sektora. Problematyka nadzoru właścicielskiego sprowadzała się wówczas głównie do badania nadzoru instytucjonalnego wykorzystującego mechanizmy wewnętrzne oraz specjalistyczne narzędzia nadzorcze¹⁰. Praktycznie nadzór ten realizowany był przez¹¹:

1. Kontrolę działań zarządu spółki komunalnej, m.in. przez poszerzenie systemu controllingu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rozbudowę takich narzędzi, jak: budżetowanie, sprawozdawczość, rozwój struktur organizacyjnych.
2. Tworzenie instytucji nadzorczych w postaci: rad nadzorczych, dodatkowych poziomów zarządzania, rad programowych i doradczych itp.
3. Sporządzenie kontraktu dotyczącego rezultatów działalności, które oparte byłyby na efektach powiązanych z systemem bodźców. Powyższy problem był rozwiązany na płaszczyźnie profektywnościowych kontraktów.

Wykres 2 prezentuje hierarchię mechanizmów nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych, będącą efektem prowadzonych wówczas badań.

WYKRES 2: Piramida hierarchii mechanizmów nadzoru właścicielskiego spółek sektora komunalnego



Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Narzędzie nadzorcze to indywidualny dla konkretnego podmiotu lub grupy podmiotów mechanizm nadzorczy wykorzystywany przez radę nadzorczą.

¹¹ Typologia i klasyfikacja mechanizmów instytucji nadzorczych została szeroko opisana w książce L. Koziół, K. Barwacz, *Problemy ładu korporacyjnego...*, s. 87–117.

Prowadzone w ostatnim czasie (2016–2019) przez autora badania miały na celu uzyskanie informacji niezbędnych do opracowania sposobu funkcjonowania rady nadzorczej w specjalnych spółkach komunalnych. Obejmowały one wywiady z członkami tych rad. Badaniami objęto cztery podmioty spełniające w/w warunki. Dwie spółki zlokalizowane były w województwie małopolskim, a dwie w podkarpackim. Prowadziły one działalność objętą zakresem gospodarki komunalnej, dotyczącą zadań w obszarze: dostarczania wody i kanalizacji, remontów dróg, odbioru odpadów komunalnych oraz transportu publicznego. Spółki te posiadały najdłuższy czas funkcjonowania jako specjalne spółki komunalne. Ponadto objęte były również wcześniejszą analizą autora jako spółki komunalne działające na rynku konkurencyjnym.

Zaprezentowane poniżej wyniki badań są efektem postępowania badawczego o charakterze pilotażowym i wymagają przeprowadzenia dalszego postępowania badawczego na większej próbie. Narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu, w którym określono obszary problemów adekwatnych dla specyfiki tego typu spółek. Dotyczyły one identyfikacji zaproponowanych obszarów problemowych oraz wskazania nowych, a przede wszystkim przyporządkowanie do nich właściwych mechanizmów nadzorczych, a następnie specjalistycznych narzędzi nadzorczych dla badanych spółek.

Tabela poniżej prezentuje zestawienie obszarów problemowych rad nadzorczych w specjalnych spółkach komunalnych, wraz z zaproponowanymi rozwiązaniami i adekwatnymi mechanizmami nadzorczymi. Zaistnienie tych obszarów, na które respondenci zwrócili szczególną uwagę, jest efektem przeprowadzonych wywiadów.

TABELA 1: Zestawienie nowych obszarów problemowych i mechanizmów nadzorczych

Nowe obszary problemowe rad nadzorczych	Zaproponowane rozwiązania problemu	Nowe mechanizmy nadzorcze
1	2	3
Sposób prowadzenia kontroli	– Wykorzystanie systemu kontroli wewnętrznej JST	– Procedury dotyczące kontroli wynikającej z zapisów ustawy finansów publicznych – i dyscypliny budżetowej
Weryfikacja kwoty rekompensaty	– Znajomość rachunkowości budżetowej i zarządczej	– Rachunek kosztów

1	2	3
Kontrola realizacji celów społecznych	– Znajomość strategii JST zawierającej cele społeczne, które muszą realizować spółki	– Strategiczna karta wyników BSC – Zrównoważona karta odpowiedzialności ASC
Opracowanie kontraktów menedżerskich	– Znajomość zagadnień – z zakresu prawa pracy i prawa cywilnego	– Wskaźnik rentowności ROI – Karta wyników nadzoru korporacyjnego Corporate Governance Scorecard (CGS)

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione powyżej problemy są efektem jednomyślności wszystkich członków rad nadzorczych badanych spółek. W dwóch przypadkach zasygnalizowano ponadto problem opracowania modelu biznesu na poziomie komórki nadzoru właścicielskiego JST. Stanowi on swoiste narzędzie zarządzania, które pozwala spółce efektywnie realizować przyjętą strategię¹². Dla specjalnych spółek komunalnych ma to szczególne znaczenie z uwagi na ich specyfikę¹³. Generalnie rzecz ujmując, problem ten ma charakter ponadsektorowy, gdyż kwestie dotyczące współpracy rad nadzorczych z zarządami spółek stanowią współcześnie ważny obszar badawczy¹⁴. Pojawienie się problematyki opracowania modelu biznesu w tego typu podmiotach ukazuje dobitnie na specyfikę sprawowania nadzoru właścicielskiego w tych spółkach. Z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania tych podmiotów w Polsce, brakuje dogłębnych analiz dotyczących tej tematyki.

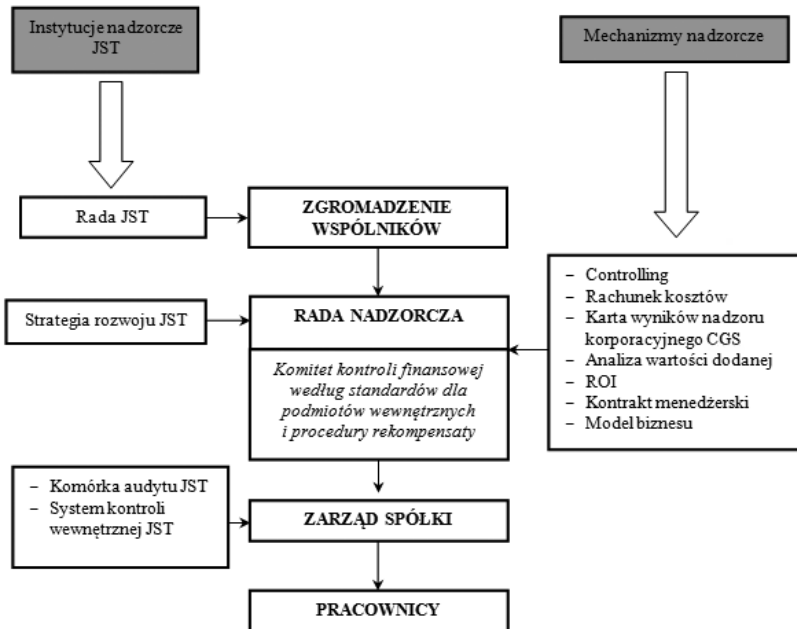
Przeprowadzone przez autora badania mają charakter wstępny, a ich celem będzie opracowanie narzędzia diagnostycznego, umożliwiającego dokonania identyfikacji, a następnie oceny efektywności mechanizmów nadzorczych w tego typu spółkach. Rysunek poniżej prezentuje efekt tych badań, czyli wstępny model struktury nadzorczej specjalnych spółek komunalnych.

¹² **J. Jeżak**, *Lad korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwojowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 212.

¹³ Tematyka ta została szeroko opisana w artykule **K. Barwacz**, *Osobliwości nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych – problematyka modelu biznesu*, *Problems of Economics and Law*, Wydawnictwo Instytutu Administracyjno-Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie, Tarnów 2019, s. 1–12.

¹⁴ Interesujące badania dotyczące tych kwestii prezentuje Izabela Koładkiewicz w artykule **I. Koładkiewicz**, *Czynniki warunkujące skuteczność rad nadzorczych*, *Problemy Zarządzania* 2014/12(2), Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 68–87.

WYKRES 3: Model struktury nadzorczej specjalnej spółki komunalnej



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z wynikami prowadzonych badań w przedstawionym powyżej modelu uwzględniono te elementy, na które zwrócili uwagę respondenci. Ponadto zamieszczono w nim już funkcjonujące i sprawdzone instytucje nadzorcze (rada JST, audyt wewnętrzny i system kontroli wewnętrznej JST), a także dodatkowe specyficzne instytucje sektora komunalnego, istniejące w jego otoczeniu – jak strategia JST. Coraz częstszym przypadkiem jest ujmowanie w strategii JST zasad nadzoru właścicielskiego, co powoduje, że staje się ona ważną instytucją nadzorczą, pozwalającą wszystkim interesariuszom tych spółek na precyzyjne definiowanie sposobu sprawowania nadzoru. W modelu tym, oprócz już wcześniej stosowanych mechanizmów nadzorczych (controlling, kontrakt menedżerski), uwzględniono nowe mechanizmy nadzorcze. Są one adekwatne do pełnienia przez JST funkcji inwestora instytucjonalnego i dotyczą problematyki oczekiwanej stopy zwrotu z takiej inwestycji, z uwzględnieniem aspektów społecznych w postaci analizy wartości dodanej. Ważną kwestią jest należyta interpretacja terminu „tworzenie wartości dla właścicieli” mających status JST. Odpowiednie zinterpretowanie tego terminu w kontekście konieczności realiza-

cji wiązki celów (w tym celów społecznych) ma spory wpływ na strukturę modelu biznesu. Przyjęty w ramach współpracy rady nadzorczej i zarządu model biznesu stanowiłby zdaniem respondentów istotny instrument zarządczy w realizacji przyjętej strategii funkcjonowania. Powinien on zawierać potencjał obu organów, będąc zarazem sposobem realizacji strategii, i wykorzystywany byłby również przez radę nadzorczą do sprawowania efektywnego nadzoru.

Omawiany model struktury nadzorczej ujmuje całościowo problematykę nadzoru właścicielskiego specjalnych spółek komunalnych w oparciu o istniejący porządek prawny. Obejmuje on elementy charakterystyczne dla tych podmiotów w postaci komitetu rady nadzorczej do kontroli finansowej, ze szczególnym wykorzystaniem mechanizmu nadzorczego, jakim jest odpowiedni rachunek kosztów. Wśród środowisk akademickich pojawia się dezyderat zastosowania modelu monistycznego dla sektora komunalnego z uwagi na konieczność stałego analizowania przez radę nadzorczą i inne organy nadzoru sytuacji finansowej tych przedsiębiorstw. Struktura taka zapewniałaby skuteczniejszą kontrolę organu wykonawczego JST nad tymi spółkami, gdyż konsekwencje nieprzestrzegania procedur związanych z zamówieniem *in-house* dotyczą bezpośrednio właśnie tego organu.

4. Analiza przypadku zastosowania karty wyników jako narzędzia nadzorczego

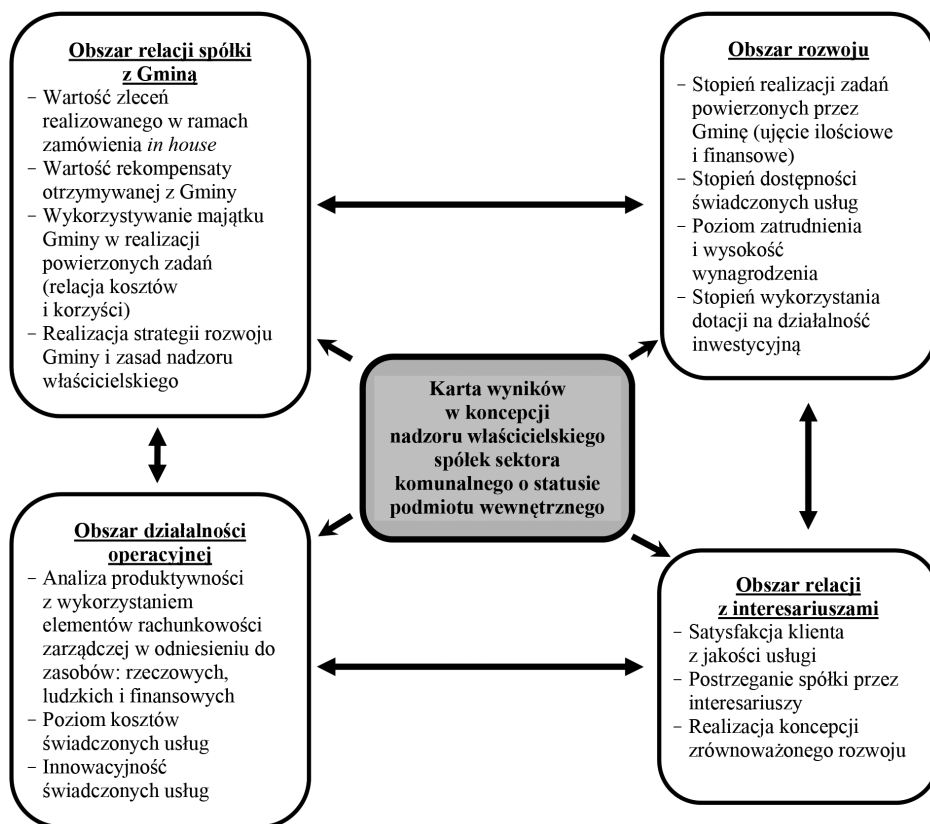
Nowatorskim narzędziem nadzorczym dla tego modelu jest karta wyników nadzoru korporacyjnego *Corporate Governance Scorecard* (CGS). Odgrywa ona istotną rolę jako narzędzie rady nadzorczej wykorzystywane do rozliczenia zarządów z celów zapisanych w kontraktach menedżerskich. Jej struktura stanowi syntezę zrównoważonej karty wyników (BSC)¹⁵ i zrównoważonej karty odpowiedzialności (ASC)¹⁶. Z uwagi na różnorodność celów zarządczych zapisanych w kontraktach cechuje się jednak znaczną autonomią. Współcześnie ma ona szczególne znaczenie, gdyż istnieje prawny obowiązek zawierania kontraktów menedżerskich z zarządzającymi spółkami komunalnymi. Narzędzie to jest efektem zarówno wcześniejszych sugestii respondentów dotyczących zna-

¹⁵ **R.S. Kaplan, D.P. Norton**, *Strategiczna karta wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

¹⁶ **F. Nichols**, *The accountability scorecard, w: A Framework for Reconciling & Integrating Stakeholder Needs & Requirements*, The Distance Consulting Company, Robbinsville NJ 2000, s. 1–5.

jomości i częściowego stosowania kart wyników BSC czy ASC, jak również konieczności znalezienia rozwiązania uwzględniającego specyfikę specjalnych spółek komunalnych. Poniżej przedstawiono istotę karty wyników, która została wdrożona w dwóch spółkach o najdłuższym stażu jako specjalnych komunalnych, a następnie zastosowana do kolejnych dwóch podmiotów, ujętych w analizach do niniejszego artykułu¹⁷.

WYKRES 4: Schemat karty wyników dla spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego



Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ K. Barwacz, K. Chrabąszcz-Sarad, *Karta wyników nadzoru korporacyjnego jako mechanizm nadzorczy spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe MWSE w Tarnowie 2019/1, Tarnów, s. 62.

Z uwagi na specyfikę badanych spółek oraz na przeznaczenie tego narzędzia, konstrukcja zaprezentowanej karty wyników oparta jest zarówno na relacjach wskaźników finansowych, jak i niefinansowych (BSC) oraz na relacjach pomiędzy przedsiębiorstwem a interesariuszami (ASC). Wyszczególnione w ten sposób obszary i ich zrównoważenie za pomocą odpowiednich wskaźników powoduje uniwersalność tego narzędzia zarówno w obszarze nadzoru, jak i zarządzania. Obszary te stanowią istotę funkcjonowania specjalnych spółek komunalnych.

1. Obszar relacji z Gminą, a pośrednio z całą społecznością lokalną, jest definiowany celami określającymi między innymi wartość powierzonych w ramach *in-house* zadań, z wykorzystaniem posiadanego/przekazanego majątku, a mierzony relacją kosztów i korzyści. Dodatkowo, stopniem realizacji przyjętej przez Gminę strategii i przestrzegania zasad nadzoru właścicielskiego w niej zawartych¹⁸.
2. Obszar rozwoju jest definiowany poziomem realizacji powierzonych zadań i ich efektem zarówno finansowym, jak i niefinansowym (np. nadwyżki społecznej) czy efektywnością realizowanych inwestycji, w zależności od możliwych źródeł finansowania.
3. Obszar relacji z interesariuszami określa korzyści jakościowe związane z realizacją powierzonych zadań, w odniesieniu do szerokiego spektrum oczekiwań poszczególnych grup interesariuszy np.: radni, mieszkańcy czy urzędnicy. Stanowi on sedno istoty użyteczności publicznej, rozumianej wprost jako maksymalizacja podaży, przy akceptowalnej cenie.
4. Obszar działalności operacyjnej definiowany jest głównie przez wskaźniki produktywności i adekwatne dla specyfiki podmiotu wskaźniki z zakresu rachunkowości zarządczej. Ponadto, obszar ten jest dodatkowo określany wskaźnikami innowacyjności.

Zgodnie z istotą kart wyników dla poszczególnych obszarów, stanowiących istotę problematyki specjalnych spółek komunalnych, opracowano zestaw mierzalnych wskaźników, odpowiadających przyjętym celom poszczególnych obszarów.

Osobną kwestią, aczkolwiek bardzo istotną, jest dobór celów zarządczych ujętych w kontrakcie menedżerskim. Cele zarządcze generalnie powinny być przede wszystkim dopasowane do rodzaju prowadzonej przez spółkę działalności. Równie ważne są kryteria, takie jak aktualna sytuacja rynkowa i czynniki

¹⁸ Tematyka ta została obszernie przedstawiona w artykule autora: *Strategia jednostki samorządu terytorialnego jako podstawowe narzędzie sprawowania nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych*, w: **M. Jerzemowska, K. Stańczak-Strumillo** (red.), *Współczesne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 23–36.

ekonomiczne wpływające na efektywne zarządzanie daną spółką¹⁹. Niemniej jednak, w przypadku spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego ważną kwestią jest premiowanie menedżerów aktywnych, skutecznie realizujących strategię JST. Przyjęte mierniki stopnia realizacji celów organizacji winny obejmować zarówno finansowe i niefinansowe wskaźniki.

W spółkach będących przedmiotem badania pilotażowego, w których wdrożono wspomnianą kartę wyników, w kontraktach menedżerskich wpisano cele zarządcze charakterystyczne dla podstawowej działalności tych spółek (odbiór i przetwarzanie odpadów oraz usługi zaopatrzenia w wodę i kanalizację). Ponadto, celami zarządczymi były wskaźniki charakterystyczne dla poszczególnych obszarów kart wyników. Łącznie mamy 5 celów zarządczych zawartych w kontraktach, a monitoringowi przez radę nadzorczą tych spółek podlega 13 wskaźników charakterystycznych dla celów zawartych w poszczególnych obszarach.

5. Zakończenie

Z uwagi na specyfikę specjalnych spółek komunalnych, w których znacząco dominują cele społeczne nad celami ekonomicznymi, koniecznym jest, dla właściwego sprawowania nadzoru właścicielskiego, poszukiwanie narzędzi zapewniających jego skuteczność. Karta wyników, z uwagi na jej uniwersalność, w sposób zrównoważony łączy cele społeczne z ekonomicznymi. Nie umniejszając w żaden sposób znaczenia wskaźników finansowych, dopasowuje je do strategii JST i pozwala na monitoring przyjętych celów. Ponadto, monitoring wskaźników jest pomocny w zarządzaniu i był w badanych podmiotach wykorzystywany przez kadrę zarządzającą. Również komórki nadzoru właścicielskiego korzystają dla celów sprawozdawczo-kontrolnych z monitoringu wybranych wskaźników. Zainteresowanie dynamiką zmian poszczególnych wskaźników wykazuje również organ stanowiący (rada gminy/miasta), wykorzystując uzyskane informacje do oceny organu wykonawczego (wójta/prezydenta). Rok 2019 jest drugim rokiem prowadzonego pilotażu, co już pozwala na dokonanie analizy porównawczej ich wartości, w relacji miesiąc do miesiąca. Wyniki tych analiz wykazują dodatnią dynamikę monitorowanych wskaźników, co w znaczący sposób poprawiło skuteczność sprawowanego nadzoru przez radę nadzorczą tych spółek, a zarządy otrzymały dodatkowy instrument do wykorzystania w procesie zarządzania.

¹⁹ K. Barwacz, K. Chrabąszcz-Sarad, *Nadzór właścicielski spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego*, Wydawnictwo „Bernardinum” Sp. z o.o., Pelpin 2018, s. 158–159.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1577, art. 151).
Ustawa dnia 29 stycznia 2004 r. o prawie zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1986, art. 67).

Opracowania

- Barwacz K.**, *Osobliwości nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych – problematyka modelu biznesu*, Problems of Economics and Law 2019/1/1, Wydawnictwo Instytutu Administracyjno-Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie, Tarnów, s. 1–12.
- Barwacz K.**, *Strategia jednostki samorządu terytorialnego jako podstawowe narzędzie sprawowania nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych*, w: M. Jerzemowska, K. Stańczak-Strumiłło (red.), *Współczesne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 23–36.
- Barwacz K., Chrabąszcz-Sarad K.**, *Karta wyników nadzoru korporacyjnego jako mechanizm nadzorczy spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego*, Zeszyty Naukowe MWSE w Tarnowie nr 1/2019, Tarnów 2019, s. 55–65.
- Barwacz K., Chrabąszcz-Sarad K.**, *Nadzór właścicielski spółek komunalnych o statusie podmiotu wewnętrznego*, Wydawnictwo „Bernardinum” Sp. z o.o., Pelplin 2019.
- Jerzemowska M.**, *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002.
- Jeżak J.**, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwojowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kaplan R.S., Norton D.P.**, *Strategiczna karta wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Koładkiewicz I.**, *Czynniki warunkujące skuteczność rad nadzorczych*, Problemy Zarządzania 2014/12(2).
- Kozioł L., Barwacz K.**, *Problemy ładu korporacyjnego sektora przedsiębiorstw komunalnych*, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów 2016.
- Nichols F.**, *The accountability scorecard*, w: *A Framework for Reconciling & Integrating Stakeholder Needs & Requirements*, The Distance Consulting Company, Robbinsville, NJ 2000, s. 1–15.

Kazimierz BARWACZ

THE USE OF THE SCORECARD AS A TOOL OF THE OWNER'S SUPERVISION OF SPECIAL COUNCIL COMPANIES – RETROSPECTIVE CASE STUDY

Abstract

Background: In the article issues of the owner's supervision of special council companies in the context of the challenges faced by the board of directors were presented. A new supervisory tool based on the idea of the scorecard, for which the implementation was made among four companies of this type was presented.

Research purpose: He is a purpose of the article of presenting the possibility of applying the supervisory new tool based on the idea of the scorecard, which pilot implementation they effected successively in four special companies. In the article a hypothesis was adopted, that using the scorecard as the supervisory tool, a supervisory, being new mechanism constitutes the essential determinant of the sphere of changes and the development of the system specification of the owner's supervision of these companies. The article contains the inspection of supervisory mechanisms so far applied moreover in council companies and model of the supervisory structure of special council companies.

Methods: Methodological area includes analysis of literature, of present personal findings and case study of implementation of the scorecard of the owner's supervision in examined companies.

Conclusion: Applied research methods it: analysis of literature, analysis of current own findings and case study of four implementations of the scorecard of the owner's supervision in examined companies.

Keywords: special council company, internal subject, supervisory mechanisms end tools, scorecard.