

SPÓŁKI KOMUNALNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

dr Zofia Dolewka

Spółki w systemie prawa

W polskim porządku prawnym nie występuje pojęcie spółki komunalnej. Terminem tym posługują się naukowcy, praktycy życia samorządowego, przedstawiciele organizacji społecznych i obywatelskich, środki masowego przekazu oraz politycy. Rozdźwięk ten utrudnia trafne pojmowanie treści przedsiębiorstwa komunalnego, określanego mianem spółki komunalnej. W materii tej nagromadziło się wiele niejasności i nieporozumień na drodze identyfikacji istoty spółki komunalnej oraz mechanizmu jej funkcjonowania. Należy zatem wyjaśnić sens tego typu podmiotu gospodarczego, odgrywającego doniosłą rolę w samorządzie, w zakresie bezpośredniej realizacji zadań publicznych. O spółce komunalnej nie ma mowy w poszczególnych ustawach ustrojowych, dotyczących jednostek samorządu terytorialnego oraz w ustawie o finansach publicznych. Dopiero w ustawie o gospodarce komunalnej pojawia się kategoria ekonomiczna i prawna spółki prawa handlowego. Dla wyjaśnienia sprawy niezbędne jest przywołanie historycznego kontekstu przekształceń organizacyjno-własnościowych w sektorze komunalnym.

Od 1990 r. rozpoczęła się w Polsce przebudowa systemowa państwa i gospodarki, w wyniku której przywrócono instytucję samorządu terytorialnego na poziomie podstawowym. Gminy zostały wyposażone w mienie komunalne, stanowiące dotąd część majątku państwowego. W jego skład weszły m.in. podmioty gospodarcze realizujące zadania gospodarki komunalnej, pozostające do maja 1990 r. w gestii terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz przedsiębiorstwa rejonowe i wojewódzkie, które zostały podzielone według gmin. Proces przekształceń organizacyjno-własnościowych miał charakter żywiołowy i nie opierał się o długofalową strategię rozwoju. Tworzenie elementów gospodarki rynkowej podnosiło zasadę prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw oraz form budżetowych. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych zobowiązywały rady gmin w terminie do 30 czerwca 1991 r., do wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności komunalnej. Termin ten był wielokrotnie przesuwany, w związku z oczekiwanym projektem ustawy, regulującej status przedsiębiorstwa komunalnego o charakterze użyteczności publicznej. Wobec tego większość gmin przyjęło postawę wyczekującą zwłaszcza, że przejęte przedsiębiorstwa działały według zasad ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r.

Podejście liberalne do przekształceń sprawiło, że mocą ustawy o gospodarce komunalnej gminy, które nie przekształciły dotąd podmiotów gospodarczych mogły to zrobić jedynie przez wybór formy zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego do 30 września 1997 r. Tym samym utracona została szansa odrębnego uregulowania systemu podmiotów komunalnych, w dostosowaniu do specyfiki użyteczności publicznej. Gminy w dużym stopniu decydowały się na tzw. budżetyzację swoich podmiotów, ze względu na dogodniejszy system ekonomiczno-finansowy. Dopiero po 2000 r. nastąpił widoczny wzrost liczby spółek handlowych należących do samorządu terytorialnego. Nie każda jednak spółka handlowa nosi cechy spółki komunalnej. W tym zakresie zarysowały się dwa stanowiska: jedno, że jest nią podmiot gospodarczy z całkowitym kapitałem samorządu, drugie, że wystarczy przewaga majątku komunalnego. Oznacza to, że właściciel lub współwłaściciel takiej spółki sprawuje kontrolę nad gospodarką przedsiębiorstwa. Widać z tego, że o charakterze komunalności spółki handlowej przesądza charakter i zakres majątku należącego do jednostki samorządowej.

W związku z tym, spółka komunalna nie stanowi odrębnego bytu prawnego, lecz jedynie byt ekonomiczny, a pojęcie spółki komunalnej ma charakter domniemania. Abstrahując od tego, pojęcie spółki komunalnej nie jest tworem samodzielny, działającym na rynku, lecz strukturą ściśle związaną z ogniwami samorządu terytorialnego. W ten sposób powstała sytuacja dysfunkcyjna, ponieważ spółka należąca do samorządu działa według zasad określonych przez kodeks spółek handlowych, a jednocześnie realizuje zadania publiczne pozostające pod nadzorem oraz kontrolą władz i administracji samorządu. Z ustroju spółek handlowych i otoczenia samorządowego (wykonywanie zadań użyteczności publicznej) wynika kolejna kolizja między celami działalności gospodarczej. Kodeks spółek obliuguje do osiągania zysku, zaś charakter użyteczności publicznej (cele społeczne) do działania zbliżonego non profit. Bez wątplenia, sprzeczność dotycząca celów działalności wpływa na kształtowanie się sytuacji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstwa. Widać z tego, że spółka handlowa realizująca zadania użyteczności publicznej zawiera w sobie dwie odmienne filozofie postępowania, co niewątpliwie rzutuje na niższy poziom efektywności ekonomicznej.

Wiedza o spółkach komunalnych

Brak precyzji i jasności w systemie prawnym spółki handlowej, stanowiącej własność samorządu, powodują, że wiedza o działalności gospodarczej tych podmiotów jest skąpa, niewielka i fragmentaryczna. Niewiele informacji można znaleźć w materiałach odpowiednich ministerstw (np. byłego Skarbu Państwa, Finansów, czy Spraw Wewnętrznych i Administracji), w systemie statystyki publicznej, organizacji (stowarzyszeń, związków) reprezentujących interesy jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że instytucje te mają charakter publiczny i są właściwe dla podania do publicznej informacji, odpowiednich danych dotyczących tych przedsiębiorstw. W pewnym stopniu, źródłem pozyskania wiedzy faktograficznej na temat nieprawidłowości występujących w działalności spółek komunalnych są raporty Najwyższej Izby Kontroli (NIK), opracowane na podstawie przeprowadzonych kontroli. Trzeba podkreślić, że NIK dokonuje kontroli w spółkach komunalnych, stosując jedynie kryterium legalności (zgodności z prawem), zaś nie ocenia tych podmiotów pod kątem efektywności działania (stan zatrudnienia, majątek, finanse). Niemniej cykliczne raporty NIK dostarczają pewnej wiedzy o nieprawidłowościach, które mimo publicznej krytyki powtarzają się prawie w każdej próbie objętej kontrolą[1].

Mało informacji o sytuacji spółek komunalnych można znaleźć w corocznych raportach organu wykonawczego o stanie gminy. Mimo niedoprecyzowania przez ustawodawcę zakresu informacji wymaganej w raporcie, nie powinno budzić wątpliwości, że w dokumencie tym należy zamieścić podstawowe informacje z działalności organu wykonawczego, w tym w zakresie nadzoru i kontroli nad spółkami komunalnymi oraz sytuacji finansowo-ekonomicznej tych podmiotów gospodarczych.

[1] Na przykład: nietransparentne udzielanie darowizn i zawieranie umów sponsoringowych; zawyżanie wynagrodzeń członków zarządu i rad nadzorczych; niestosowanie zamówień publicznych.

Analizując strony internetowe spółek komunalnych należy stwierdzić, że nieliczne z nich zamieszczają pewne dane o swojej działalności i wynikach ekonomicznych (np. spółki w Krakowie, niektóre we Wrocławiu). Szkoda, że taka praktyka nie tworzy bazy dobrych praktyk, godnych do naśladowania. Część spółek komunalnych nawet po zwróceniu się do nich o udostępnienie określonych danych w trybie informacji publicznej, odmawia zastrzegając tajemnicę przedsiębiorstwa (handlową). Jest to niezrozumiałe, bowiem są to podmioty publiczne, gospodarujące zasobami danej wspólnoty samorządowej, stąd informacje o działalności nie powinny być niejawne, z pewnymi, uzasadnionymi wyjątkami. Klóci się to z zasadami jawności i przejrzystości gospodarki finansowej oraz majątkowej samorządu, ponieważ w samorządach dysponujących spółkami komunalnymi pewna część zasobów jest „wyjęta” spod kontroli społecznej. Konsekwencją powyższych sytuacji (można nawet powiedzieć, że nieprawidłowości, ułomności) jest skąpy zasób informacji przekazywanych na zewnątrz, do publicznej wiadomości, co w istotnej mierze osłabia siłę kontroli społecznej.

Publiczny charakter spółki komunalnej

Spółka komunalna posiada rodowód publiczny, o którym przesądza zakres własności majątku gospodarczego posiadanego przez przedsiębiorstwo. Jak uprzednio stwierdzono, spółka jest komunalna, ponieważ większość lub całość jej majątku należy do samorządu terytorialnego. Spółka komunalna w chwili jej powstania została wyposażona w odpowiednią część mienia komunalnego jako podstawy wykonywania usług publicznych w ramach realizacji zadań własnych. Komunalna forma własności majątku spółki jest odmianą własności publicznej. O publicznym wymiarze spółki komunalnej decyduje również charakter świadczonych usług. Przedsiębiorstwa komunalne dostarczają usługi publiczne zaspokajające podstawowe potrzeby społeczne, związane z faktem wspólnego zamieszkiwania na danym terytorium. Niekiedy podmioty te podejmują działalność wykraczającą poza sferę zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej (informują o tym sukcesywnie raporty z kontroli Najwyższej Izby Kontroli). Potrzeby komunalne są elementarne, leżące na dole piramidy Masłowa, ujawniają się w sposób masowy, powszechny i ciągły, ulegają cyklicznym wahaniom w czasie, powodując nierównomierność zapotrzebowania na usługi. Zadania publiczne polegające na zaspokajaniu tego typu potrzeb, określane są zadaniami użyteczności publicznej (public utility).

Respektowanie zasady równości i sprawiedliwości ma zapewnić swobodny dostęp do tego rodzaju usług jak największej liczbie odbiorców (konsumentów). Publiczny charakter spółek komunalnych i ich działalności gospodarczej determinuje szczególny reżim prawno-ekonomiczny ich funkcjonowania, organizowany przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Reżim działalności spółek komunalnych prowadzony w określonych rygorach działania powoduje, że spółki komunalne pozostają pod większym lub mniejszym nadzorem i kontrolą czynnika publiczno-administracyjnego, w celu obrony interesów konsumentów usług użyteczności publicznej, przed monopolistyczną pozycją spółek komunalnych. Z tych względów, kontrola i nadzór właścicielski umożliwia większy wgląd oraz ingerencję w pracę spółek komunalnych. Wiele z nich prowadzi działalność w warunkach monopolu naturalnego, gdzie nie znajduje zastosowania weryfikujące oddziaływanie mechanizmu konkurencji rynkowej. Taryfy opłat (ceny) za świadczone usługi przez spółki komunalne mają charakter administracyjny (urzędowy) i są podawane do publicznej wiadomości. Przedstawione cechy działalności spółek komunalnych pokazują, że ich funkcjonowanie staje się sprawą publicznego zainteresowania, a dostęp do usług i ich konsumpcja leży w dobrze pojętym interesie publicznym.

Publiczny charakter działalności spółek komunalnych wiąże się integralnie z gospodarowaniem i zarządzaniem zasobami o dużej wartości, stanowiącymi własność samorządu (majątek rzeczowy i środki finansowe). Wynikają z tego dwie ważne konsekwencje (rekomendacje). Po pierwsze, zasoby te należy wykorzystywać racjonalnie, z największą efektywnością ekonomiczną. Po drugie, gospodarowanie tymi zasobami powinno odbywać się „przy podniesionej kurtynie”, tj. transparentnie i jawnie.

Mieszkańcy samorządu nie mogą być ograniczani w dostępie do podstawowych informacji, wyływających z procesów zarządzania władz samorządu, jak i procesów oraz zjawisk leżących w sferze działalności gospodarczej samorządu, poprzez spółki komunalne. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną dysfunkcję w działalności organów spółki komunalnej. Jest nią przekonanie wyrażane przez członków zarządu spółek komunalnych, traktujące mieszkańców wspólnoty jedynie jako odbiorców usług, swoistych klientów transakcji handlowej (kupna-sprzedazy). Takie podejście jest charakterystyczne w przedsiębiorstwach prywatnych. Tymczasem w samorządzie terytorialnym mieszkaniac jest szczególnym podmiotem i pełni m.in. nie tylko wymienioną rolę, ale stanowi częściowego właściciela majątku, wykorzystywanego przez spółki komunalne. Formalnym wyrazem współwłaściciela w spółce jest organ wykonawczy, który reprezentuje interes w zarządzaniu tymi podmiotami. Warto zauważyć, że członkami zarządów spółek (jak też rad nadzorczych) są często osoby, nie będące mieszkańcami danej wspólnoty samorządowej, przez co ich identyfikacja z interesem lokalnym może być słaba lub przypadkowa.

Dominacja czynnika politycznego w spółce

Spółki komunalne poza charakterem ekonomicznym pozostają pod przemożnym wpływem czynnika politycznego. Można nawet stwierdzić, że ustrój spółki komunalnej i zasady jej działania są polityczne, ponieważ wszystkie jej organy pochodzą bezpośrednio lub pośrednio z wyborów. Interesy wspólnika spółki komunalnej reprezentuje organ wykonawczy jednostki samorządowej lub ustanowieni w jego imieniu pełnomocnicy. Urzędnicy sprawujący kontrolę i nadzór właścicielski nad działalnością spółek komunalnych podlegają również organowi wykonawczemu, który jest ich przełożonym (kierownik urzędu). Organ wykonawczy decyduje o składzie osobowym kolejnego organu spółki, tj. rady nadzorczej, jak też bezpośrednio oraz pośrednio o strukturze zarządu spółki, postępując się sugestiami, rekomendacjami i oczekiwaniami adresowanymi do członków rady nadzorczej. Element polityczności do spółki wnoszą także sami radni, zatrudnieni w niej, podejmując odpowiednie decyzje zgodnie ze swoimi kompetencjami lub jeśli są zatrudnieni jako pracownicy spółki komunalnej. Występują też sytuacje, że w niektórych samorządach połowa składu rady (organu stanowiącego) lub nawet więcej, zatrudniona jest w spółkach komunalnych. Zjawisko to jest szczególnie naganne, jeżeli zatrudnienie następuje w trakcie kadencji, tj. obejmując mandat radnego poszukują pracy w spółkach komunalnych na stanowisku (kierowniczym bądź głównego specjalisty) wysoko wynagradzanym i często sztucznie tworzonym. Praktyki takie prowadzą do wystąpienia kolizji funkcji stanowiących i kontrolnych, realizowanych przez radnych oraz kolizji między interesem spółki a interesem organu stanowiącego. Ponadto, tworzy to okoliczności bezpośrednio wpływające na niższą efektywność ekonomiczną spółki.

Wpływ organu wykonawczego samorządu na spółkę komunalną jest przeogromny, w istocie może on decydować o wszystkich podstawowych sprawach przedsiębiorstwa, bowiem wykonuje w spółce najwyższą władzę. Praktyka dowodzi, że organ wykonawczy, zwłaszcza jednoosobowy w gminie, ingeruje zarówno w działalność rozwojową, jak i bieżącą. Należy zwrócić uwagę, że sytuacja finansowo-ekonomiczna spółki komunalnej zależy nie tylko od kierownictwa gospodarczego (zarząd spółki), ale również od pozostałych organów spółki. Jeśli spółka zaczyna być źle zarządzana, wówczas istotna rola w korygowaniu postępowania zarządu spółki przypada radzie nadzorczej, a następnie organowi wykonawczemu. Jeśli tego nie robią, ich działanie odbywa się ze szkodą dla interesów spółki komunalnej – można powiedzieć, że interesów mieszkańców danej wspólnoty. Proces zarządzania spółką komunalną nie ma charakteru zamkniętego, odniesionego jedynie do organów nadzoru i bieżącego kierownictwa. Za pogarszającą się kondycję finansową spółki winę ponoszą członkowie rady nadzorczej, którzy w porę nie zareagowali i nie wymusili na kierownictwie operacyjnym poprawy sytuacji gospodarczej. Zatem za kondycję spółki odpowiedzialny jest nadzór właścicielski (w tym urzędnicy), a ostatecznie sam organ wykonawczy, któremu podlega pion urzędników pełniących nadzór właścicielski oraz rada nadzorcza spółki.

W tym zakresie rola organu wykonawczego nie kończy się na ocenie działalności rady nadzorczej i zarządu. Istnieje wiele instrumentów, za pomocą których organ wykonawczy jest w stanie skutecznie wpływać na kształtowanie się korzystnej sytuacji finansowo-ekonomicznej spółki.

Polityka (strategia) rozwoju spółki komunalnej

Podstawą stabilnego rozwoju spółki komunalnej, tak jak w każdym innym podmiocie gospodarczym jest planowanie długofalowe (strategiczne). Znajduje to wyraz w opracowaniu planów długoterminowych lub w strategiach rozwoju. Uzasadnieniem dla ich realizacji są, poza względami koncepcyjnymi, umiarkowane zmiany zapotrzebowania na usługi komunalne, które w dłuższym horyzoncie czasowym odznaczają się niską elastycznością. Oszacowane zapotrzebowanie na usługi użyteczności publicznej stanowi podstawowy parametr ekonomiczny, określający inne wielkości ekonomiczne charakteryzujące proces świadczenia usług publicznych. Zakres przedmiotowy planów długofalowych lub strategii rozwojowych (jako pewnej odmiany tych planów) jest ustalany dowolnie w zależności od poglądów władz spółki i pewnych rozwiązań finansowych. Chodzi tutaj o inny rodzaj polityki rozwoju przedsiębiorstwa, planowanej a następnie wykonywanej wewnątrz spółki komunalnej, w odróżnieniu od polityki długoterminowej władz samorządu wobec spółek komunalnych. Te ostatnie, wbrew głośnym poglądom o niezależności decyzyjnej są w gruncie rzeczy w pełni podporządkowane organom samorządu, szczególnie jednoosobowemu organowi wykonawczemu gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), który wywiera istotny wpływ na działalność gospodarczą spółki. Planowanie w dłuższym horyzoncie czasowym przybiera postać planów gospodarczych lub strategii rozwojowych, które w istocie są również planami długofalowymi. Tendencją dostrzeżaną w ostatnim czasie jest skracanie długości planowania, ze względu na zmieniające się warunki otoczenia, które stają się coraz bardziej złożone, dynamiczne i trudno przewidywalne. Można zatem stwierdzić, że tym samym słabnie znaczenie planowania i zarządzania strategicznego, na rzecz średniej i krótkiej perspektywy czasowej.

Planowanie stanowi teoretyczną podbudowę, strukturę funkcjonowania przedsiębiorstwa, określając cele i zadania działalności usługowej oraz środki ich osiągnięcia w wymiarze zasobowym i instrumentalnym (parametrycznym). Parametry ekonomiczne w działalności decydują o stopniu wykorzystania zasobów gospodarczych spółki komunalnej. W takim ujęciu plan (strategia) ma charakter dyrektywny, tj. dokumentu przekazanego do realizacji władzom spółki komunalnej. Oczywiście elementy planowania opierać się muszą o monitorowanie działalności (diagnoza sytuacji ekonomicznej) oraz założenia robocze, dotyczące przyszłego okresu czasu. Założenia te pochodzą z wyborów organów spółki oraz z ustaleń polityki makroekonomicznej państwa. Wysoka zmienność otoczenia spółki jest podstawowym czynnikiem zakłócającym stabilny proces planowania. Komponenty planu (strategii) spółki komunalnej nawiązują również do polityki samorządu i stanowią wybór decyzyjny co do przedmiotu działalności. Są one wyrażane w formie liczbowej i opisowej. Zakres informacji w planie powinien być odpowiedni i konkretny, bowiem ich nadmiar czyni zapisy planu nieczytelnymi i mało przejrzystymi, zaś zbyt duża oszczędność informacji powoduje, że plan jest zbyt ogólny, wręcz lakoniczny. Opisywane uwarunkowania i ich rosnąca niepewność oznaczają, że szczegółowe wielkości planistyczne mogą być ustalane jedynie szacunkowo, w pewnym przybliżeniu. Jest to nowa cecha koncepcji planistycznej. Nie jest bowiem możliwe precyzyjne ustalenie podstawowych wielkości planu gospodarczego spółki. Nadto, należy zwrócić uwagę na dużą zbieżność struktur planów (strategii) z układem, w jakim sporządzane są sprawozdania zarządu spółki komunalnej z wykonywanej działalności. Przegląd tych sprawozdań wskazuje na dużą dowolność w doborze komponentów ilościowych i opisowych (jakościowych).

Sytuacja finansowa spółek komunalnych a władze samorządu

Utrzymanie spółki komunalnej w dobrej kondycji finansowo-ekonomicznej należy uznać za jedno z podstawowych zadań wszystkich organów przedsiębiorstwa. Obliguje do tego, zgodnie z kodeksem spółek handlowych, forma organizacyjno-prawna, tworząca podmiot gospodarowania zorientowany na wypracowanie dodatniego wyniku finansowego (zysku). Na ogół większość oczekuje, że będzie to zysk jak najwyższy. Na marginesie należy zaznaczyć, że także inne podmioty gospodarcze samorządu powinny kierować się imperatywem skłaniającym do racjonalnego gospodarowania zasobami publicznymi. Badanie i ocena ogólnej sytuacji ekonomicznej spółki komunalnej daje pierwsze przybliżenie oceny potencjału ekonomicznego i jego zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych w określonej branży.

Szczególna rola w monitorowaniu sytuacji ekonomicznej spółki komunalnej przypada radzie nadzorczej. Ciągła obserwacja zmian zachodzących w kluczowych zjawiskach i procesach świadczenia usług w aspekcie finansowym, pozwala ocenić stabilność sytuacji lub jej poprawę, jak też dostrzec pojawiające się symptomy zagrożeń. Wydaje się, że rada nadzorcza spółki jest predysponowana do tego by własnymi siłami opracować indywidualny system oceny kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Odpowiedni zbiór wskaźników dostosowany do specyfiki działalności powinien być wykorzystywany na każdym posiedzeniu rady nadzorczej. Stosowane narzędzia syntetycznej kontroli i oceny gospodarki spółki pozwalają w krótkim czasie zidentyfikować przyczyny rysujących się trudności ekonomicznych i podjąć z wyprzedzeniem działania eliminujące negatywne źródła. Dzięki temu możliwe jest szybkie zobowiązanie zarządu spółki do opracowania i wdrożenia w życie programu „uzdrowienia” sytuacji lub zaproponowanie rozwiązań niwelujących niekorzystne skutki ekonomiczne.

W pierwszym rzędzie bardzo użyteczne jest analizowanie przez radę nadzorczą i organ wykonawczy dwóch tzw. złotych reguł: finansowej i bilansowej, które są prostym i użytecznym narzędziem oceny sytuacji finansowej spółki. Reguła finansowa obrazuje stosunek kapitału własnego do obcego, co świadczy o sile podstaw finansowych prowadzonej działalności gospodarczej. Pożądane jest, by wskaźnik ten kształtował się powyżej jedności. Z kolei reguła bilansowa ilustruje stosunek kapitału własnego do wartości majątku trwałego, wskazując w jakim stopniu majątek trwały finansowany jest kapitałem własnym. Oczekuje się, by wskaźnik ten kształtował się w granicach jedności. Równie ważne jest śledzenie zmian w innych czynnikach wytwórczych, np. w zatrudnieniu, w kształtowaniu się zysku operacyjnego, w wysokości przychodów ze sprzedaży usług, w strukturze kosztów działalności operacyjnej (w tym według układu ekonomicznego), w windykacji należności i w zaciąganiu zobowiązań długoterminowych. Trudno zrozumieć sytuację, kiedy spółka komunalna odnotowuje stratę finansową, a równocześnie przyznawane są wysokie premie i nagrody dla pracowników administracyjnych oraz zarządu spółki. Można odnieść wrażenie, że działanie takie odbywa się ze szkodą dla interesów spółki komunalnej. Praktyka pokazuje, że dla „ratowania” sytuacji finansowej spółki, zarząd ogranicza się tylko i wyłącznie do propozycji wzrostu ceny usługi publicznej (taryfy opłat, nawet o 40% w przypadku ZWiK w Łodzi).

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli cyklicznie wykazują, że znaczna część spółek komunalnych (około połowy) przynosi straty finansowe. Wśród nich są spółki, które prowadzą działalność wykraczającą poza charakter użyteczności publicznej (np. usługi pogrzebowe, sprzedaż paliw i innych towarów – w tym alkoholu na własnej stacji paliw, sprzedaż paliwa żeglugowego, a także usługi okręgowej stacji kontroli pojazdów)[2]. Zachodzi zatem pytanie, czy podmioty te nadal powinny działać? Warto też zauważyć, że samorządy, w których przeprowadzono kontrole spółek komunalnych, nie legitymowały się dokumentami obejmującymi m.in. zasady polityki właścicielskiej wobec tych podmiotów, w tym kierunki ich rozwoju.

[2] Pokazują to kolejne raporty z przeprowadzonych kontroli przez NIK w różnych województwach.

Posiadanie planu (programu, strategii) w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji pozwoliłoby wytypować spółki komunalne, które nie realizują zadań o charakterze użyteczności publicznej oraz nie przynoszą i według prognoz (szacunków) nie przyniosą w dłuższej perspektywie czasowej, wymiernych korzyści ekonomicznych lub społecznych. Wobec potrzeby dostosowania spółek komunalnych do zmieniających się warunków finansowych, gospodarczych i rynkowych oraz przyjętej przez samorząd polityki rozwoju, wydaje się słuszne i uzasadnione opracowanie zasad polityki właścicielskiej (w tym kierunków rozwoju spółek lub ich ewentualnej prywatyzacji wraz z określeniem horyzontów czasowych), a następnie prowadzenie rzetelnych i konsekwentnych działań w tym kierunku.

Spółki komunalne korzystają również z instrumentów dłużnych, poszukując środków finansowych na realizację statutowej działalności. Samo zadłużanie nie jest czymś negatywnym, pod warunkiem utrzymania kontroli nad procesem zaciągania zobowiązań średnio i długoterminowych. Wielkość i struktura zadłużenia oraz kapitał własny informują o stanie bezpieczeństwa finansowego w spółkach. Z badań wynika, że obserwuje się zjawisko stopniowego zadłużania się spółek komunalnych. Uwzględniając tzw. złotą regułę finansową (relacja kapitału obcego do własnego) występuje bardzo duże zróżnicowanie między poszczególnymi spółkami i branżami (nawet 10-20 krotnie). Zachowanie kontroli nad zadłużaniem wymaga ze strony organów spółek ciągłego monitorowania tego procesu. Trzeba podkreślić, że dług spółek komunalnych tylko formalnie nie stanowi obciążenia dla samorządu. Powierzenie (przekazanie zadań) tym przedsiębiorstwom dostarczania określonych usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, nie zwalnia bynajmniej organu wykonawczego samorządu z odpowiedzialności za ich świadczenie. W razie zagrożenia upadłością spółki komunalnej dany samorząd byłby zmuszony przejąć dostarczanie usług, albo „uratować” spółkę przez jej dokapitalizowanie. Tak więc w ujęciu ekonomicznym, samorząd terytorialny i jego spółki (wraz z innymi jednostkami organizacyjnymi) tworzą de facto jedną strukturę (podmiot). Jeżeli jednostka samorządowa jest jedynym właścicielem spółki, bądź dominującym (ponad 50% udziałów), to trudno rozpatrywać interes i dobro spółki w oderwaniu od celów oraz zadań samorządu terytorialnego jako całości.

Na uwagę zasługuje postulat Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), która przedłożyła do Sejmu projekt zmiany ustawy o finansach publicznych w zakresie obowiązku informowania o stanie zobowiązań spółek prawa handlowego, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z postulatem Krajowej Rady RIO informacja o zadłużeniu samorządowych spółek byłaby składową sprawozdania z wykonania budżetu, przedkładanego organowi stanowiącemu samorządu oraz regionalnej izbie obrachunkowej. Według RIO w ostatnich latach, głównie w średnich i dużych gminach (miastach), coraz popularniejsze stało się zjawisko tworzenia spółek prawa handlowego i zaciągania przez nie zobowiązań, których przedmiotem działalności jest realizacja zadań własnych. Z uwagi, że spółki komunalne nie są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych, to nie znajdują do nich zastosowania przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym zaciągania zobowiązań średnio i długoterminowych. Wobec tego zaciąganie długu przez spółki komunalne nie jest limitowane i wykazywane w sprawozdaniach budżetowych przez samorząd, jak też w raporcie o stanie gminy.

Dysfunkcje i nieprawidłowości

Analiza warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki komunalne oraz obserwowanych zdarzeń wskazują na występowanie wielu dysfunkcji i nieprawidłowości w toku ich funkcjonowania. Część nieprawidłowości posiada swoje źródło w systemie prawnym, inne w systemie ekonomicznym spółki, ale też znaczna ich część wynika z jakości zarządzania i „słabego” nadzoru właścicielskiego. Pierwszą kluczową dysfunkcją w spółkach komunalnych jest trwale określona sprzeczność między celami społecznymi i celami ekonomicznymi, osiąganymi w działalności gospodarczej. Celem społecznym w spółkach komunalnych jest realizacja zadań własnych samorządu o charakterze użyteczności publicznej.

Zadania te polegają na dostarczaniu usług, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze ich świadczenia w sposób powszechnie dostępny. Dostępność do usług wyraża się w dwóch aspektach: dostępności w sensie przestrzennym i dostępności ekonomicznej (możliwość zapłacenia ceny). Z kolei celem ekonomicznym działalności spółki komunalnej, zgodnie z przepisami kodeksu spółek handlowych, jest dążenie do uzyskania korzyści ekonomicznej w postaci zysku. Widać z tego, że między tymi celami zachodzi wyraźna sprzeczność. Drogą pogodzenia tych celów jest przyjęcie hierarchii celów, tzn. nadrzędnym jest cel społeczny (zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności), natomiast zysk stanowi swoisty środek realizacji celu społecznego.

Kolejną dysfunkcją jest wspomniana wcześniej supremacja czynnika polityczno-administracyjnego nad działalnością spółki komunalnej. Dysfunkcja ta wynika już z samego ustroju ekonomicznego i prawnego spółki komunalnej, w której wszystkie organy przedsiębiorstwa związane są z organem wykonawczym samorządu. Organ ten stanowi formę najwyższej władzy w spółce, którą może sprawować osobiście lub przez wybranego pełnomocnika. Następnie organ wykonawczy w gminie wyznacza skład osobowy rady nadzorczej spółki, przy czym może on w każdej chwili dokonywać zmian w obsadzie tych rad. W istocie również organ wykonawczy decyduje o wyborze zarządu spółki, korzystając z pomocy rady nadzorczej, która określa ten zarząd w stosowanej procedurze. Często w średnich i dużych samorządach, polityczność spółki wyraża się w zarządzaniu sprawami publicznymi w systemie koalicyjnym. W związku z tym, organ wykonawczy „dzieli się” stanowiskami m.in. w organach spółki, jak również w urzędzie i innych jednostkach organizacyjnych samorządu (np. w jednostkach budżetowych w postaci zarządów dróg i transportu, zieleni, inwestycji miejskich, nieruchomości).

Istotna nieprawidłowość w spółkach komunalnych wyływa także z bieżącej polityki zatrudnienia. Jest nią coraz częstsze tworzenie zbędnych stanowisk kierowniczych (lub jednoosobowych samodzielnych) i zatrudnianie radnych w spółce komunalnej, nie tylko macierzystych, ale działających nawet w innych jednostkach samorządowych. Postępowanie takie dowodzi o występowaniu w spółkach komunalnych zjawiska nepotyzmu i korupcji politycznej. Przepisy prawa nie zabraniają tego, więc jest to wykorzystywane nagminnie w praktyce samorządowej. Należy dodać, że pracownicy spółek komunalnych nie są pracownikami samorządowymi. Nie można zatem stosować wobec nich procedur z ustawy o pracownikach samorządowych (otwarte konkursy naboru). W konsekwencji poza kilkoma przepisami antykorupcyjnymi, które mówią kogo w spółce komunalnej zatrudnić nie wolno, kwestie naboru pracowników do spółek nigdzie nie zostały uregulowane. Można powiedzieć, że panuje swoboda i dowolność. Oczywiście nie w każdym przypadku, bowiem są i takie jednostki samorządu terytorialnego, które same opracowują i stosują odpowiednie procedury administracyjne. W przypadku zatrudnienia radnych w spółkach, nadużywają oni swojej pozycji, ponieważ w godzinach pracy prowadzą działalność polityczną (np. spotkania z mieszkańcami, wywiady w mediach) oraz wykonują mandat radnego na sesjach oraz w komisjach.

Zatrudnianie w spółkach komunalnych (w ogóle w spółkach publicznych) nie podlega żadnym rygorom i żadnym ograniczeniom. Praktyka dowodzi, że to tzw. przechowalnia dla chwilowo „nieczynnych” polityków oraz dla członków rodzin zarówno „czynnych”, jak i „nieczynnych” polityków. Aby przeciwdziałać nepotyzmowi są potrzebne nie tylko dobre przepisy antykorupcyjne, ale także faktyczna jawność działania samorządu. Zbliżoną nieprawidłowością jest delegowanie przez organ wykonawczy samorządu swoich zastępców, sekretarzy, skarbników, dyrektorów i kierowników komórek organizacyjnych urzędu do rad nadzorczych. W radach nadzorczych zasiadają również wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast z innych jednostek samorządowych. Można powiedzieć, że została wypracowana swoista zasada wzajemności między władzami samorządów, co świadczy o patologii w jego funkcjonowaniu. Wszystko to czyni sytuację niemoralną politycznie, co wiąże się z wykorzystywaniem władzy publicznej dla korzyści osobistych, partyjnych.

Kolejną ważną dysfunkcją w działalności spółek komunalnych jest brak transparentności. Władze spółek zastaniają się tajemnicą przedsiębiorstwa i bardzo rzadko podmioty te zamieszczają w Biuletynie Informacji Publicznej podstawowe informacje w zakresie gospodarki finansowej.

Dotyczy to następujących spraw przedsiębiorstwa:

- sprawozdań finansowych,
- sprawozdań z działalności zarządu,
- wyników badania biegłego rewidenta,
- informacji na temat udzielonej pomocy finansowej w postaci: dotacji, darowizn, stypendiów i sponsoringu.

W ostatnim przypadku, wyraźną ułomnością jest brak odpowiednich przepisów prawnych regulujących zasady udzielania pomocy finansowej innym podmiotom i instytucjom. Tylko nieliczne spółki komunalne unormowały ponoszenie takiego kosztu (podstawa wydatku) w działalności operacyjnej, w wewnętrznych dokumentach przedsiębiorstwa (regulamin, instrukcja itp.). Brak takiego uregulowania oraz brak poddania do publicznej wiadomości wielkości pomocy i jej adresatów daje dużą dowolność i swobodę, a tym samym stwarza możliwość pozyskania politycznego poparcia i nepotyzmu. Jest to tym bardziej niepokojące, gdy odbywa się w warunkach osiągania ujemnego wyniku finansowego z działalności gospodarczej. Praktyka dostarcza wielu takich przypadków, a inicjatorem udzielenia pomocy jest rada nadzorcza spółki lub organ wykonawczy samorządu. Można powiedzieć, że opisana sytuacja jest powszechna; świadczą o tym również raporty Najwyższej Izby Kontroli, w których podkreśla się, że wszystkie skontrolowane spółki, bez ekonomicznego uzasadnienia, udzielają pomocy finansowej innym podmiotom.

Przedstawione powyżej nieprawidłowości strukturalne wpływają ujemnie na poziom efektywności ekonomicznej w spółkach komunalnych i tym samym na efektywność funkcjonowania całego samorządu. Podniesione w tekście ułomności działania omawianych podmiotów gospodarczych pośrednio sugerują niesprawność spółki komunalnej w realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, w aktualnej postaci. Władze samorządu mają praktycznie do wyboru jedną z następujących form organizacyjno-prawnych działalności gospodarczej w realizacji zadań własnych: samorządowy zakład budżetowy lub spółka handlowa. Forma zakładu wprawdzie przystaje do specyfiki komunalnej, jednak charakteryzuje się pewnymi wadami natury efektywnościowej. Z kolei spółka handlowa motywuje do poprawy efektywności bez uwzględnienia jednak w jej systemie ekonomicznym wskazanej specyfiki gospodarki komunalnej. Z tego powodu uzasadnione i wskazane byłoby przedstawienie jeszcze jednej formy organizacyjno-prawnej w wykonywaniu zadań publicznych, mieszczącej się między zakładem budżetowym a spółką handlową.

Bibliografia:

Byjoch K., Klimek D., *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo adam marszałek, Toruń 2015.

Dolewka Z., *Ocena sytuacji finansowej spółek komunalnych w miastach wojewódzkich*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 1.

Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.

Wyniki kontroli oraz raporty Najwyższej Izby Kontroli z lat: 2014, 2016, 2020 i 2022.

Wojciechowski E., *Efektywność przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 2022.

O AUTORZE

dr Zofia Dolewka – ekonomista, zatrudniona jako adiunkt w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego oraz członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Autorka około 50 publikacji naukowych (książka, rozdziały w monografiach, artykuły, raporty badawcze). Przedmiotem zainteresowań naukowo-badawczych jest problematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego, spółek komunalnych i pozostałych jednostek organizacyjnych samorządu, administracji publicznej oraz gospodarka finansowa.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, listopad 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl