

System nadzoru właścicielskiego nowych organizacji gospodarczych sektora publicznego

Wstęp

Zmieniające się uwarunkowania gospodarcze powodują, że samorządy znajdują się z roku na rok w coraz trudniejszej sytuacji. Kłopoty finansowe polskich samorządów to efekt następujących faktów: kryzysu w państwie, przyjmowania rozwiązań generujących dodatkowe koszty dla samorządów (np. podatek VAT), podniesienia płacy minimalnej, kolejnych zadań zleconych przez rząd bez wystarczających pieniędzy czy konieczności 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 tej sytuacji władze samorządowe coraz częściej decydują się na przekształcenie jednostek organizacyjnych, tj. jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, w spółki prawa handlowego.

Celem artykułu jest prezentacja problematyki nadzoru właścicielskiego nowych organizacji gospodarczych w jednostce samorządu terytorialnego (JST). Analiza ww. zagadnień została wzbogacona analizą przypadku (*case study*) procesu przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Dokonano również oceny efektywności zastosowanych mechanizmów nadzorczych i zarządczych, ze szczególnym uwzględnieniem wynikających ze struktury własności.

1. Funkcjonowanie gospodarki komunalnej w jednostkach samorządu terytorialnego

Jednostkami sektora finansów publicznych realizującymi zadania z zakresu gospodarki komunalnej są [Informacja, 2012, s. 4–10]:

- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- spółki kapitałowe.

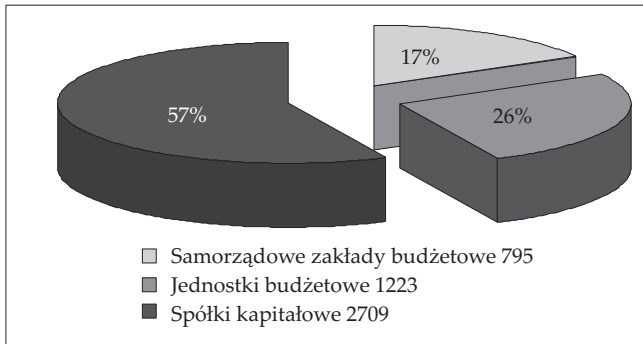
* Dr inż., Katedra Finansów i Rachunkowości, Wydział Zarządzania i Turystyki, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, ul. Waryńskiego 14, 33-100 Tarnów, kazimierz@barwacz.com.pl

Jednostki budżetowe to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu JST. Jednostki budżetowe działają na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą ich gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej.

Samorządowe zakłady budżetowe wykonują odpłatnie zadania, pokrywając koszty swojej działalności m.in. z przychodów własnych, z tym, że mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Jednostki samorządu terytorialnego w celu świadczenia usług mogą zawiązywać spółki kapitałowe: akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przystępować do takich podmiotów. Są one równoprawnymi, w stosunku do prywatnych podmiotów, uczestnikami życia gospodarczego, a ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystywaniu komunalnego majątku. Biorąc pod uwagę typowo komercyjny charakter spółek kapitałowych, dywidendy z zysku stanowią potencjalne źródło dochodów JST. Forma organizacyjna właściwa dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje najszersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych, co czyni ją szczególnie atrakcyjną dla działalności JST. Natomiast konstrukcja spółki akcyjnej najbardziej odpowiada działalności prowadzonej na większą skalę, wymagającej znacznych nakładów finansowych. Ponadto proces jej tworzenia jest bardziej złożony niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, co czyni ją mniej atrakcyjną dla prowadzenia gospodarki komunalnej przez samorządy lokalne. Z informacji ministerstwa Skarbu Państwa na dzień 31.12.2011 r. wynika, że funkcjonowało 397 spółek akcyjnych z udziałem JST. Rysunek 1 przedstawia strukturę stosowanych form organizacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego według stanu na koniec 2011 roku.

Ponadto JST realizują w ramach użyteczności publicznej także tzw. usługi społeczne, czyli usługi z zakresu ochrony zdrowia czy szeroko rozumianej kultury. Jednostkami organizacyjnymi dla realizacji tych zadań są:

Rysunek 1. Podmioty komunalne według form organizacyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Informacja, 2012, s. 4–10].

- samorządowe instytucje kultury – to podmioty posiadające osobowość prawną działające na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności, których podstawowym celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej, czyli działalności polegającej na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury, która nie jest działalnością gospodarczą;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (samorządowe) – podmioty posiadające osobowość prawną, działające na podstawie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, które zajmują się udzielaniem świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom, uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnie, za częściową lub całkowitą odpłatnością. W przeciwieństwie do publicznych zakładów opieki zdrowotnej samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej koszty swojej działalności i zobowiązania pokrywają z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów.

Szczególnie te ostatnie stały się obecnie przedmiotem licznych przekształceń w spółki z o.o., „uwalniając” tym samym budżety samorządów od nadmiernych deficytów.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą w różnych formach:

- jako bezpośredni kontrahenci podmiotów gospodarczych powiązani za pomocą umów,
- jako kreatorzy warunków prowadzenia gospodarki komunalnej,
- jako zarządzający i właściciele podmiotów gospodarczych.

Wybór najkorzystniejszej formy zależy od konkretnej, lokalnej sytuacji i stanowi ważny element polityki gospodarczej władz samorządowych.

Optymalnym rozwiązaniem są te formy organizacyjno-prawne, które zapewniają podmiotom komunalnym samodzielność finansową i niezależność zarządzania, umożliwiając efektywne wykorzystanie środków i minimalizując koszty usług.

Doświadczenia reformy samorządowej pokazują, że przekształcenia podmiotów komunalnych w spółki kapitałowe ułatwiają ich restrukturyzację, prowadzenie inwestycji oraz ewentualne pozyskiwanie inwestorów.

2. Nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi JST

Kwestie organizacyjno-prawne związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami kapitałowymi zostały w Polsce precyzyjnie określone zapisami Kodeksu spółek handlowych (k.s.h.). W przypadku zaś spółek z udziałem JST zagadnienia te zostały poszerzone zapisami ustawy o gospodarce komunalnej. Natomiast sprawowania nadzoru właścicielskiego nad wszystkimi rodzajami jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego nie można rozpatrywać na płaszczyźnie k.s.h., lecz znacznie szerzej i w oparciu o odmienne ustawodawstwo. Podstawą funkcjonowania samorządu jest konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zaś zasady i zakres jego funkcjonowania określa szereg innych aktów prawnych, np. ustawa o finansach publicznych, ustawa o samorządzie terytorialnym, ustawa o gospodarce komunalnej.

Analizę nadzoru właścicielskiego gminy nad jej jednostkami organizacyjnymi rozpocząć należy od przeglądu uwarunkowań prawnych określających rodzaj i uprawnienia właściciela, przyjmując, iż instytucja ta jest fundamentem skutecznego nadzoru. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych organem właściwym do utworzenia gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy. Jednostki te ze względu na brak osobowości prawnej nie mogą być traktowane jako podmioty prawa cywilnego, mogą natomiast działać w ramach osobowości prawnej jej właściciela, tj. gminy. Rada gminy wyposażona jest więc w uprawnienia o charakterze władczym i nadzorczym, a stosowane mechanizmy wynikają z ustawy o finansach publicznych. Koncentrują się one przede wszystkim na przestrzeganiu procedur dyscypliny finansowej charakterystycznej dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych oraz ich statutów uchwalanych przez gminę [Marona, Nalepka, 2012, s. 174–177]. Brak jest natomiast mechanizmów nadzorczych o charakterze efektywnościowym. W związku z powyższym panuje pogląd, iż z rozważań na ten temat należy wyłączyć podmioty działające w formach jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, które w swoich działaniach przejmują część zadań administracyjnych urzędu JST i podlegają wówczas

ograniczeniom typowym dla struktur administracyjnych. Ponadto mogą prowadzić działalność nierentowną, do której trzeba dopłacać z budżetu. Wówczas JST (właściciel), zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ponosi pełną odpowiedzialność za skutki finansowe takiej działalności.

W ostatnich latach zaczyna jednak dominować pogląd o rozszerzeniu tego pojęcia również na jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, co stawia przed tak rozumianym nadzorem zdecydowanie większe wyzwania. Pogląd ten znalazł pośrednio swoje odzwierciedlenie również w k.s.h., gdzie w art. 151 [Kidyba, 2012, art. 151] zapisano, iż spółka z o.o. może być utworzona w każdym celu dozwolonym przez prawo, a cele te mogą mieć charakter:

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

Reasumując powyższe, przepisy k.s.h. dopuszczają cele niezarobkowe spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, natomiast fakt intencji przekształcenia jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych w spółkę prawa handlowego staje się wyrazem między innymi: zwiększenia autonomii jednostki, optymalizacji kosztów, motywacji do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku, a także rozszerzenia zakresu działalności poza teren JST, a także poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę przy przekształceniu tylko formalną zmianę organizacyjno-prawną, bowiem właściciel pozostaje ten sam, w konsekwencji nastąpić powinna radykalna zmiana sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego nad nowo powstałą spółką. Niemniej jednak wieloletnia obserwacja procesów przekształceń własnościowych w polskich samorządach nasuwa poważne zastrzeżenia co do tempa i zakresu tych zmian.

3. Stopień koncentracji własności jako determinanta roli właściciela w spółkach komunalnych

Wybór formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej przez JST determinuje sposób sprawowania nadzoru właścielskiego w podległych spółkach. Podstawową determinantą dynamiki rozwoju systemu nadzoru właścielskiego oraz wielkości jej wkładu w podnoszenie sprawności działania przedsiębiorstwa są postawy przyjmowane przez właściciela (aktywna lub pasywna)¹. Efektywny system nadzoru

¹ Pogłębioną typologię właścicieli zaprezentował prof. Leszek Koziół w artykule *Struktura własności i jej implikacje dla nadzoru korporacyjnego* [Koziół, 2010, s. 224–225].

właścicielskiego wymaga odpowiedniej jego organizacji, uwzględniającej zarówno aspekt strukturalny, jak i proceduralny. Analiza struktur organizacji i zarządzania wymienionych form organizacyjnych JST pozwala stwierdzić, że podmioty działające w oparciu o k.s.h. są bardziej dostosowane do działania w ramach gospodarki rynkowej, a sprawowany nadzór korporacyjny skuteczniej wykorzystuje mechanizmy i instytucje nadzorcze niż przedsiębiorstwa działające w oparciu o ustawę o finansach publicznych (uofp). Posiadają one bowiem podstawową wadę utrudniającą jej działalność na rynku, a mianowicie zbytnią koncentrację własności i kontroli. Sytuacja ta implikuje późniejsze zachowania i postawy władz JST [Barwacz 2009, s. 68].

Wśród wielu mechanizmów nadzorczych w obszarze nadzoru właścicielskiego jednym z najistotniejszych jest stopień koncentracji własności. Wspomniany mechanizm eksponuje nie tylko strukturę własności, ale i rodzaj właściciela kapitału, stanowiąc podstawę do badań nad modelem biznesu, nadzorem korporacyjnym, systemem motywowania kadry kierowniczej i stanowi punkt wyjścia analizy i oceny produktywności firmy, a więc także jej konkurencyjności [Kozioł, 2010, s. 222].

Ponadto praktyka gospodarcza i wyniki badań podkreślają emocjonalny związek właściciela ze swoją własnością, co skutkuje poszukiwaniem różnorodnych mechanizmów nadzoru właścicielskiego.

Mechanizm nadzoru właścicielskiego wynikający ze struktury własności spółek komunalnych (o skoncentrowanej własności) stanowi efektywny wewnętrzny mechanizm nadzorczy. Ponieważ JST jest jedynym większościovym, pożądanym inwestorem przez spółki, mechanizm ten determinuje efektywność pozostałych mechanizmów pochodzących z innych wewnętrznych instytucji nadzoru właścicielskiego.

Wadami tego mechanizmu może być wykorzystywanie skoncentrowanej własności w obsadzie organów spółki, a także wpływ cyklu wyborczego na zachowanie zarządu czy rotację członków rady nadzorczej.

Powszechnie panująca opinia, że procesy komercjalizacji w JST są zmianą o charakterze czysto formalnym, bowiem nie zmienia się właściciel – ma różnorakie konsekwencje dla sprawowania nadzoru właścicielskiego. Brak zmian w strukturze własności ma raczej charakter rodzajowy niż wynikający z teorii praw własności. Spółka otrzymuje majątek, który stanowi istotę ekonomii i nauk o zarządzaniu, zamykającą się w stwierdzeniu „efektywna alokacja zasobów”.

Zgodnie z istotą procesów komercjalizacji i zasadami nadzoru właścicielskiego, to właściciel oddziałuje na kształt strategii i jej realizację, dlatego też typ właściciela w postaci JST powoduje szereg komplikacji nie

tylko w procesie komercjalizacji, ale również w funkcjonowaniu spółki w przyszłości. Podstawowym problemem (co potwierdza przeprowadzona analiza przypadku) jest utożsamianie władzy ekonomicznej z władzą polityczną, powodując szereg dodatkowych problemów.

4. Analiza przypadku przekształcenia zakładu budżetowego gminy w spółkę – kontekst struktury i rodzaju własności

Przedmiotem analizy struktury i rodzaju własności jest przekształcenie jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych w spółkę kapitałową w gminie wiejskiej liczącej ponad 25 tys. mieszkańców. Głównym celem powstałej spółki jest wykonywanie zadań własnych gminy i zadań wspólnych z gminami sąsiednimi (na podstawie stosownych porozumień) z zakresu gospodarki odpadami. Powstała spółka przejęła od likwidowanego zakładu budżetowego składniki mienia, wstępując (zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej) w prawa i obowiązki związane z działalnością likwidowanego zakładu budżetowego. Jedynym właścicielem powstałej spółki została gmina, a spółka dysponuje odpowiednimi do realizowanych celów środkami trwałymi i infrastrukturą.

Badanie przeprowadzono w listopadzie i grudniu 2012 roku na podstawie analizy dokumentów badanego podmiotu za okres ostatnich czterech lat, z uwzględnieniem obydwu form organizacyjnych. Ponadto wykorzystując techniki obserwacji i wywiadu, dokonano oceny członków organów nadzorczych i zarządczych spółki.

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

1. Przekształcenie skutkuje uzyskaniem osobowości prawnej, dającej możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału.
2. Przekształcenie zwiększa autonomię jednostki, co wynika z podstaw prawnych działania podmiotów gospodarczych w oparciu o k.s.h. Autonomia spółki wyzwala poczucie „gospodarowania na swoim”, co skutkuje redukcją kosztów, a efekty tego pozostają w spółce. Do budżetu nie wracają one bezpośrednio, lecz tylko za pośrednictwem dywidendy.
3. Przekształcenie stwarza motywację do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku. Pojawiają się szanse rozszerzenia zakresu działalności poza teren gminy oraz poza sferę użyteczności publicznej (zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, działalność wykraczająca

poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego).

4. Wydzielenie na zewnątrz zobowiązań wynikających z działalności danego podmiotu, a przez to zmniejszenie ogólnego zadłużenia budżetu.
5. Możliwość prowadzenia samodzielnej działalności inwestycyjnej oraz w porozumieniu z właścicielem aplikowanie o środki pomocowe.
6. Spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny, posiada ona większą swobodę w kształtowaniu systemów zatrudnienia i wynagradzania.
7. Spółka bardziej koncentruje się na oczekiwaniach odbiorców usług niż jej właściciela, gdyż rozliczana jest z efektów działania.
8. Przekształcenie powoduje urealnienie finansowego obrazu majątku spółki, poprzez jego odtwarzanie, bowiem wiele zakładów budżetowych nie nalicza amortyzacji.

Niestety, analiza finansowa spółki za okres jej funkcjonowania, tj. 2009–2012, wykazała ujemną rentowność prowadzonej działalności w podstawowych obszarach. Sytuacja ekonomiczna spółki uległa znacznemu pogorszeniu niemalże we wszystkich rodzajach działalności.

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

1. Przedstawiciele władzy lokalnej zasiadający w organach spółki (zgromadzenie wspólników czy rada nadzorcza) stosowali metodę „ręcznego sterowania”, przenosząc mechanizmy nadzorcze i kontrolne, adekwatne dla zakładu budżetowego na spółkę. Efektem tego było m.in. nieodpłatne lub po zaniżonej cenie zlecenie usług. Przynosiło to korzyści dla gminy i mieszkańców, lecz powodowało stratę dla spółki.
2. Kadra zarządzająca (zlikwidowanego zakładu budżetowego stanowiąca zarząd spółki) nie potrafiła odnaleźć się w nowej rzeczywistości, a dotychczasowy rynek okazał się zbyt płytki.
3. Pojawienie się nowych rodzajów kosztów, np. wynagrodzenie rady nadzorczej czy amortyzacja, miało wpływ na pogorszenie wskaźników finansowych.

U podstaw wspomnianych problemów leżała nieprawidłowa interpretacja relacji nadzorczych i zarządczych. Problem ten znajduje swoje odbicie w budzącym zastrzeżenia systemie nadzoru właścicielskiego funkcjonującym w gminie. Struktura i rodzaj własności, połączona ze zmianą uwarunkowań prawnych funkcjonowania analizowanego podmiotu, stanowiła przyczynę nieefektywności stosowanych czynności nadzorczych.

Nie można bowiem stosować mechanizmów nadzorczych wynikających z uoŃp do podmiotów gospodarczych funkcjonujących w oparciu o k.s.h. Właściciel w formie JST reprezentowany przez wójta stosował mechanizmy nadzorcze polegające na ingerencji w bieżący zarząd spółką.

Konstatacja zaprezentowanej sytuacji dotyczy nieodpowiedniej struktury i rodzaju właściciela, który utożsamia działalność polityczną adekwatną dla samorządowych jednostek organizacyjnych z działalnością menedżerską. Polityczny charakter właściciela (wynikający z przyzwyczajień do kierowania jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych) w połączeniu z jego specjalnymi uprawnieniami czyni zeń złego właściciela przedsiębiorstw. Dlatego też przedsiębiorstwa będące własnością JST są na ogół mało efektywne, wykazując słabą orientację na zysk. Ponadto, obok odpowiedniej organizacji instytucji samorządowych, potrzebna jest również specyficznje ukształtowana społeczność lokalna (mieszkańcy – wyborcy, radni, urzędnicy, politycy lokalni i inni interesariusze).

Zakończenie

Konkludując powyższe, zarówno przegląd literatury, jak i praktyka gospodarcza ukazują, że struktura własności i rodzaj właścicieli mają fundamentalne znaczenie dla jakości nadzoru właścicielskiego. Eksponując rolę właściciela, ukazano niebezpieczeństwo, jakie istnieje w procesach komercjalizacji w sektorze samorządowym. Problematyka ta jest szczególnie istotna z uwagi na zwiększoną w ostatnich latach dynamikę tych przekształceń. Ponadto zwrócono również uwagę na konsekwencje takich sytuacji i form własności przedsiębiorstw dla jakości nadzoru właścicielskiego, tj. braku efektywnych instytucji i mechanizmów nadzorczych zmniejszających ryzyko niepowodzenia.

Propozycją ulepszeń w tym zakresie jest konieczność pogłębionej identyfikacji i analizy instytucji oraz mechanizmów nadzorczych adekwatnych dla sektora samorządowego. Przeprowadzona przez autora analiza przypadku pozwoliła na zaprezentowanie kilku kwestii natury ogólnej, które z uwagi na ograniczenia wynikające z niniejszego artykułu, zostaną tylko zasygnalizowane:

1. Istnieje potrzeba, wynikająca z pragmatyki przekształceń własnościowych w JST, rozszerzenia obszaru zainteresowania nadzoru właścicielskiego o nowy nurt, jakim jest nadzór nad jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych.
2. Pojawiająca się w ostatnich latach tendencja stosowania rozwiązań adekwatnych dla sektora prywatnego w zarządzaniu sektorem publicznym

wymagała dostosowania metod i narzędzi stosowanych w tym sektorze, do odmiennych warunków wynikających z istoty funkcjonowania samorządów. Brak jest jednak badań na temat konsekwencji tych zmian dla nadzoru właścicielskiego, szczególnie w odniesieniu do problematyki relacji nadzorczych i zarządczych.

3. Interesującą kwestią, rzadko poruszaną w literaturze przedmiotu, zarówno w obszarze zarządzania sektorem publicznym, jak i nadzoru właścicielskiego, jest problem relacji wynikających z różnego rodzaju partnerstwa publiczno-prywatnego, traktowanego jako element nowego zarządzania publicznego (*new public management*).
4. Powyższa problematyka winna być przedmiotem zainteresowania teoretyków i praktyków w celu określenia modelu biznesu [Kozioł 2010, *Entrepreneur's business models*, s. 59]. dotyczącego systemu zarządzania procesem komercjalizacji z udziałem JST.

Reasumując, zaprezentowane powyżej problemy powinny zostać rozstrzygnięte w fazie planowania procesu przekształcenia, gdyż wówczas zachowana zostanie równowaga pomiędzy racjonalnością ekonomiczną spółki a wymaganym poziomem wykonywania zadań.

Refleksja końcowa wynikająca zarówno z teorii, jak i pragmatyki gospodarczej dotycząca efektywności systemu nadzoru właścicielskiego podpowiada rozwiązania pozwalające na eliminację powyższych zagrożeń. Optymalnym rozwiązaniem niwelującym powyższe problemy jest kontynuacja procesu przekształceń do pełnej prywatyzacji zarówno usług i majątku JST. Powstała struktura własności pozwoli JST na oddziaływanie na podmiot świadczący usługę tak długo, dopóki posiada ona w spółce znaczący udział, oraz w zakresie, na jaki pozwalają jej zapisy prawa czy umowa spółki. Dzięki zapisom umowy (statutu) spółki JST może zastrzec sobie określone uprawnienia, np. w zakresie podziału zysku, zbycia majątku, zmian zakresu działalności itp. Pełna prywatyzacja polegająca na wycofaniu się JST ze spółki wymaga znacznego zaangażowania kapitałowego ze strony nabywców akcji lub udziałów. Dlatego też przekształcenia należy dokonywać w formie prywatyzacji stopniowej lub prywatyzacji poszczególnych obszarów działalności.

Literatura

1. Barwacz K. (2009), *Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych sektora komunalnego*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
2. *Informacja Ministerstwa Skarbu Państwa o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego wg stanu na 31.12.2011 r.*, Warszawa 2012.

3. Kidyba A. (2012), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. I i II, Wolters Kluwer Polska.
4. Kozioł L. (2010), *Entrepreneur's business models*, Małopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection.
5. Kozioł L. (2010), *Struktura własności i jej implikacje dla nadzoru korporacyjnego* [w:] *Nadzór korporacyjny w warunkach kryzysu*, Urbanek P. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
6. Marona B., Nalepka A. (2012), *Nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi gminy* [w:] *Strategie rozwoju organizacji*, Stabryła A., Małkus T. (red.), Wydawnictwo Mfiles, Kraków.
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. Nr 157, poz. 1240.
10. Ustawa z dnia 3 marca 2011 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. Nr 45, poz. 236.

Streszczenie

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

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

Słowa kluczowe

efektywność mechanizmów, jednostka samorządu terytorialnego, jednostki sektora finansów publicznych, właściciel

The system of the owner's supervision of new economic organizations of the public sector (Summary)

The evolution of the owner's supervision done on the level of local government, as a result of owner-organizational transformations, is presented in the article. The essence of the leadership of the economic activity by the local government with different organizational possibilities is also discussed. Advantages and disadvantages of the functioning of each solution in the context of rules of the budget- economy and the financial situation of the local government is stated in the article. An effect of the existence of these various solutions is the necessity of finding of suitable solution among the effectivity of the economy, and a function of the public utility. Besides there is the analysis of the functioning of the owner's supervision done by local authorities over organizational individuals of the autonomy and with companies of the commercial law with its participation.

A conclusion of the presented article is the necessity of more detailed identification and the analysis of the institution and supervisory mechanisms adequate to the public section, including local sector. This area demands additional attention because of more intensified transformations during last years. The analysis of the case, done by the author, of the described transformation presents several matters of the general concern of the problem.

Keywords

effectivity of mechanisms, local government, sector of public finance, owner