



Łukasz Żabski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
E-mail: lukasz.zabski@ue.wroc.pl

Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi a zrównoważony rozwój społeczności lokalnych / *Ownership supervision on the municipal companies and sustainable development of local communities*

Abstrakt

Especially important and actual issue is to take into account the needs of and interests of local communities by municipal companies that are increasingly common form of conduct of public utilities. Because of its public nature, they should strive for the best meeting the needs and expectations of residents to effectively improve the quality of their lives and prosperity in accordance with the concept of sustainable development. The research shows that the supervisory boards of the municipal companies in the utmost account of the interests the executive bodies (the owners) in the action they take decisions on issues of companies. In lesser extent they interested in the implementation of such actions, which will be in accordance with the needs and expectations of local communities

Key words: ownership supervision, supervisory board, municipal companies, sustainable development

WPROWADZENIE

Koncepcja zrównoważonego rozwoju polega na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, jednocześnie zapewniając odtwarzanie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w perspektywie długookresowej. Rozwój gospodarczy oznacza nie tylko wzrost dochodów *per capita*, ale również poprawę pozostałych sfer dobrobytu społecznego i tym samym musi uwzględniać strukturalne zmiany zachodzące w gospodarce i w całym społeczeństwie [Borys 1999: 70]. Wobec tego można wskazać na jego trzy podstawowe zasady: integralność łańdów, subsydiarność i zrównoważona partycypacja [Leśniewski: 2013: 48].

Pierwsza zasada głosi konieczność integrowania łańdów (etycznego, społecznego, ekonomicznego i ekologicznego) poprzez eliminowanie sprzeczności celów rozwoju określonych łańdów oraz sformułowanie głównego celu integrującego, któ-

rego osiągnięcie zintegruje poszczególne łady, w taki sposób, by zagwarantować trwałą dobrobyt społeczny.

Druga zasada postuluje decentralizację decyzji dotyczących ochrony środowiska naturalnego na najniższe szczebla społeczeństwa.

Trzecia zasada podkreśla aktywny udział społeczności w procesie planowania, podejmowania decyzji i realizacji zrównoważonego rozwoju. Oczekuje się stworzenie takich warunków instytucjonalno-prawnych, które umożliwią utrzymanie trwałości społeczeństwa (rozwijanie więzi społecznych, jedność i integracja społeczna), a także propagowanie postawy poszanowania zasobów zapewniających prawa i korzyści dla społeczeństwa.

Szczególnie ważnym i aktualnym obecnie problemem jest uwzględnianie potrzeb i interesów społeczności lokalnych przez spółki komunalne będące coraz powszechniejszą formą prowadzenia gospodarki komunalnej przez samorządy. Z racji swojego publicznego charakteru powinny one dążyć do jak najlepszej realizacji potrzeb i oczekiwań mieszkańców, aby w efekcie podnieść poziom jakości ich życia i dobrobyt zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Istotą rolę upatruje się w radach nadzorczych będącymi bezpośrednim narzędziem sprawowania nadzoru właścicielskiego nad wszelkimi sferami działalności spółek zarządzających mieniem komunalnym na rzecz wspólnot lokalnych zamieszkujących terytorium ich działalności. Oczekuje się, aby w swoich działaniach kierowały się przede wszystkim interesem publicznym i zapewniały właściwe warunki dla rozwoju nie tylko lokalnej gospodarki, ale także całego społeczeństwa.

Celem artykułu naukowego jest podkreślenie istoty nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w zrównoważonym rozwoju społeczności lokalnych będącymi głównymi odbiorcami dóbr i usług komunalnych. W realizacji powyższego celu wykorzystano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metodę badań ankietowych z użyciem kwestionariusza ankiety w przeprowadzeniu sondażu diagnostycznego na próbie gmin posiadających co najmniej większościowe udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego oraz członkach rad nadzorczych i zarządów tych spółek.

SPOŁECZNY WYMIAR KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Jak wskazano we wstępie do niniejszego artykułu, zrównoważony rozwój odnosi się także do zmian społecznych. Coraz częściej w pracach krajowych i zagranicznych uczonych zajmujących się zagadnieniami zrównoważonego rozwoju można dostrzec rosnącą potrzebę rozwijania i udoskonalania działań przyczyniających się do rozwoju społecznego i gospodarczego. Albowiem, to zasoby społeczne, ich liczba i jakość wywierają znaczący wpływ na kierunki rozwoju gospodarczego [Matuszczak 2011: 135]. Jak sądzi G. Zabłocki, procesy społeczne w koncepcji zrównoważonego rozwoju umożliwiają wprowadzenie pozytywnych zmian w relacji występujące pomiędzy środowiskiem a gospodarką [Zabłocki 2002: 68].

Z kolei jak wskazuje M. Mularska istotną rolę w osiągnięciu celów społecznych zrównoważonego rozwoju pełnią społeczności lokalne, ponieważ na szczeblu centralnym rozwiązywanie współczesnych problemów gospodarczych i ekologicznych w dalszym ciągu jest nieefektywne [Mularska 2008: 221]. Tym samym wspólnoty lokalne postrzega się z jednej strony jako element ładu społecznego, z drugiej zaś strony jako inicjatora zmian zrównoważonego rozwoju.

O aktualności i ważności wypełniania zasad zrównoważonego rozwoju w aspekcie społecznym dowodzi *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025*. W dokumencie tym zarekomendowano działania mające na celu:

- gwarancję zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczeństwa, w szczególności do bezpiecznego schronienia, zapewnienie odpowiedniego minimum biologicznego,
- gwarancję ochrony przed oddziaływaniem szkodliwym dla zdrowia i życia, przede wszystkim przed toksycznym oddziaływaniem zanieczyszczeń spowodowanych działalnością gospodarczą, przed hałasem i wibracją, promieniowaniem jonizującym i niejonizującym, przed skutkami zastosowań organizmów genetycznie modyfikowanych, ale też ochrony przed przestępczością,
- gwarancję dostępności edukacji, przynajmniej w zakresie podstawowym oraz pomocy w zakresie zdobywania wiedzy dla jednostek najzdolniejszych na wyższych poziomach kształcenia,
- gwarancję czynnej ochrony zdrowia poprzez profilaktykę, właściwe warunki leczenia oraz przeciwdziałanie chorobom uznanym za społeczne,
- gwarancję opieki społecznej dla osób starych, niepełnych i niepełnosprawnych, zapewniającej określone minimum socjalne oraz możliwość życia w społeczeństwie,
- gwarancję sprawiedliwej dystrybucji dochodów i zabezpieczeń socjalnych, sprzyjających usuwaniu różnic społecznych, ubóstwa oraz marginalizacji jednostek i grup społecznych,
- gwarancję dostępu do zatrudnienia, przede wszystkim poprzez generowanie nowych stanowisk pracy, wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości, dostęp do szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje i zmiany kwalifikacji, dostęp do tanich kredytów,
- sprawiedliwy dostęp do środowiska i jego zasobów, do rekreacji w zdrowym i nieskażonym środowisku,
- nietykalność i ochronę własności prywatnej, własności państwowej i dóbr ogólnospołecznych¹.

Ze względu na cel pracy należy wskazać, że zrównoważony rozwój odnosi się także do funkcjonowania jednostek samorządowych, a zwłaszcza tworzących ich wspólnot lokalnych, których problemy i potrzeby mocno determinują strategię rozwoju danego samorządu terytorialnego. Zgodnie z dokumentem programowym „*Agenda 21*”, który został przyjęty podczas Światowego Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro

¹ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku, Wytyczne dla resortów, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999, s. 15.

iro w 1992 roku, wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju na szczeblach lokalnych wymaga prowadzenia polityki ekonomiczno-społecznej, która przede wszystkim będzie skupiała się na podnoszeniu jakości życia mieszkańców pewnego terytorium, w sposób nienaruszający interesów przyszłych pokoleń [Skowroński 2006: 47-57].

Podsumowując, należy stwierdzić, że idea zrównoważonego rozwoju w wymiarze społecznym przede wszystkim skupia się na możliwości silnego kształtowania istniejących mechanizmów i procesów rozwoju społeczeństwa, w taki sposób by zapewnić ład w realizacji potrzeb obecnych jak i przyszłych pokoleń. Zdaniem autora, ważną w osiąganiu celów społecznych w zrównoważonym rozwoju pełnią jednostki samorządu terytorialnego (JST), ponieważ realizując zadania publiczne mają możliwość zapewnienia rozwoju danej zbiorowości mieszkańców, tym samym podnoszenia poziomu ich jakości życia i dobrobytu.

ISTOTA SPÓŁEK KOMUNALNYCH

W polskim ustroju prawnym, jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować zadania publiczne poprzez własne jednostki organizacyjne lub też powierzać innym podmiotom prowadzenie działalności w określonym zakresie. Organy samorządu terytorialnego zostały wyposażone w przywilej wyboru odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej dla prowadzenia działalności mającej na celu świadczenie usług użyteczności publicznej. Należy tym samym podkreślić, iż przekazanie kompetencji dostarczania usług lokalnej społeczności nie zwalnia JST od obowiązku realizowania potrzeb wspólnoty w dziedzinach narzuconych przez ustawodawcę.

Prawnie dopuszczone jest realizowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w formie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego oraz spółek prawa handlowego².

W poniższej tabeli przedstawiono liczbę form prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej w latach 2010-2012.

TABELA 1. Podmioty gospodarki komunalnej w latach 2010-2012

Lp.	FORMA PRAWNA	LICZBA PODMIOTÓW W SEKTORZE KOMUNALNYM		
		na koniec 2010 roku	na koniec 2011 roku	na koniec 2012 roku
1	Zakłady budżetowe	782	795	796
2	Jednostki budżetowe	1305	1223	1231
3	Spółki z o.o.	2058	2312	2402
4	Spółki akcyjne	373	397	409

ŹRÓDŁO: Ministerstwo Skarbu Państwa, Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010, 2011, 2012.

Z zestawienia wynika, że **najczęściej wybieraną formą** prowadzenia gospodarki komunalnej są spółki komunalne działające we własnym imieniu i na własny

² Zapisy ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o finansach publicznych.

rachunek, wykonujące tylko zadania publiczne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Ponadto dominującą formą organizacyjno-prawną podmiotów jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Wynika to przede wszystkim z braku konieczności ponoszenia znacznych nakładów finansowych (niski wymóg wysokości kapitału zakładowego – 5000 zł) oraz prostego procesu tworzenia i rejestracji spółki.

W ustawie o gospodarce komunalnej zapisano, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych³. Ponadto przewidziano, że JST mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne⁴.

W myśl artykułu 10 przytoczonej ustawy, gminy poza sferą użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich w przypadku, gdy dotychczasowa ich działalność komunalna nie zapewnia zaspokojenia potrzeb zbiorowości wspólnot samorządowych na rynku lokalnym oraz występuje znaczne bezrobocie, które przyczynia się pogorszeniu życia ludności, a podejmowane działania dopuszczone z obowiązujących przepisów prawa nie spowodowały aktywizacji gospodarczej i trwałego zmniejszenia bezrobocia. Również ograniczenia dotyczące funkcjonowania podmiotów poza sferą użyteczności publicznej nie mają zastosowania do posiadanych przez gminy akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach działających w branży ubezpieczeniowej, bankowej, doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ponadto przewidziano tworzenie i przystępowanie gmin do spółek istotnych dla zapewnienia ich rozwoju, w tym klubów sportowych przyjmujących formę spółek akcyjnych.

Ustawodawca zastrzegł także, że województwa mogą tworzyć i przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni tylko w sferze użyteczności publicznej. Poza nią, powyższa norma prawna jest ważna w przypadku, gdy spółki wykonują czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze i telekomunikacyjne służące rozwojowi województwa⁵. Spółek prawa handlowego prowadzących działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej nie mogą tworzyć powiaty.

Dodatkowo należy wskazać, że polskie regulacje prawne pozwalają na tworzenie kapitałowych spółek komunalnych do realizacji zadań mieszczących się w zakresie użyteczności publicznej przez kilka, nawet różnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że spółkę świadczącą określone usługi dla lokalnej społeczności mogą stworzyć na przykład gminy z województwami, czy powiatami. Ponadto ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera żadnych klauzul ograniczających utworzenie spółek komunalnych z podmiotami sektora prywatnego.

Podsumowując, spółki komunalne to podmioty tworzone w każdym celu prawnie

3 Art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej.

4 Kwestie ich tworzenia i organizacji zawarto w art. 14 ust. 1 ustawy z 2008 roku o partnerstwie publiczno-prawnym.

5 Art. 13 pkt. 1, 2 ustawy o samorządzie województwa.

dopuszczalnym⁶. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego cel ten musi dotyczyć realizacji zadań publicznych na społeczności lokalnych. Tym samym dostarczanie dóbr komunalnych za pośrednictwem własnych podmiotów gospodarczych sprawia, że samorzady pełnią dwie różne role. Z jednej strony są przedsiębiorcami, którzy ukierunkowani są na osiągnięcie korzyści ekonomicznych, zaś z drugiej strony są reprezentantami interesów społeczności lokalnych [Grzymała 2011: 190] zamieszkujących ich terytorium.

NADZÓR WŁAŚCICIELSKI NAD SPÓLKAMI KOMUNALNYMI

W krajowej literaturze przedmiotu, a także w systemie prawa nie istnieje kompleksowa definicja pojęcia nadzór właścicielski. W wielu przypadkach termin ten jest zamiennie zastępowany określeniem nadzór korporacyjny (*corporate governance*). Jest to zabieg nieprawidłowy, ponieważ nadzór korporacyjny jest zagadnieniem szerszym, wychodzącym poza sferę prawną przedsiębiorstwa.

Według M. Jerzemowskiej nadzór właścicielski ma miejsce **wówczas**, gdy celem przedsiębiorstwa jest maksymalizacja korzyści ekonomicznych jego właścicieli. Zaś nadzór korporacyjny występuje w przypadku, gdy celem przedsiębiorstwa staje się realizacja interesów nie tylko właścicieli, ale także innych grup zainteresowanych funkcjonowaniem podmiotu (interesariuszy) [Jerzemowska 2006: 34]. Z kolei J. Jeżak pojmuje nadzór właścicielski jako analizę relacji właściciel - zarządzający stanowiącą element zainteresowania teorii agencji. Natomiast nadzór korporacyjny dotyczy zewnętrznych mechanizmów kontroli działalności, do których zalicza się między innymi rynek finansowy, rynek produktów, a także roli jaką odgrywają inne grupy interesu w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa [Jeżak 2001: 17].

Wobec powyższego słusznie można przyjąć, że nadzór właścicielski jest systemem złożonym z prawnych i ekonomicznych mechanizmów, procesów, narzędzi i zasobów pozwalający właścicielom przedsiębiorstw realizować swoje uprawnienia wobec powierzonego kapitału kadrze zarządzającej. Bezpośredni nadzór nad realizacją celów właścicieli przez zarządy pełnią rady nadzorcze jako organy wyposażone przez ustawodawcę w szczególne kompetencje nadzorczo-kontrolne.

Postać nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi zależy od organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, które bazując na regulacjach prawnych mogą wprowadzić określone zasady wykonywania uprawnień właścicielskich w podległych spółkach, sposobów doboru kandydatów na członków organów spółek i systemu wynagradzania. Bardzo często gminy, powiaty czy województwa, w zależności od ilości posiadanych spółek i wysokości objętego udziału wyodrębniają w strukturach organizacyjnych urzędów, jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego. Szerzej zajmują się one obsługą organów wykonawczych w zakresie pełnienia funkcji zgromadzenia wspólników w jednoosobowych spółkach prawa handlowego lub zgromadzenia wspólników, walnego zgromadzenia akcjonariuszy w spółkach. Dokonują analizy i oceny sprawozdań finansowych i innych dokumentów spółek oraz monitorują bieżącą ich sytuację ekonomiczno-finansową.

6 Art. 151§ 1 kodeksu spółek handlowych.

ROLA RADY NADZORCZEJ

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej, w każdej spółce z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjnie musi zostać powołana rada nadzorcza. Obecność rady nadzorczej w spółkach z udziałem JST służy przede wszystkim zapewnieniu właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków publicznych zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki [Misterska-Dragan 2004: 84].

Rady nadzorcze w spółkach komunalnych podlegają przepisom kodeksu spółek handlowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Celem jej funkcjonowania jest sprawowanie nadzoru nad jej działalnością we wszystkich aspektach funkcjonowania spółki. Do jej szczególnych kompetencji ustawodawca zaliczył:

- powoływanie i odwoływanie członków zarządu⁷,
- ocena sprawozdania zarządu spółki z działalności oraz sprawozdania finansowego za poprzedni rok obrotowy zgodnie z księgami, dokumentami i stanem faktycznym oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysków albo pokrycia strat, a także składanie zgromadzeniu wspólników/walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy w formie pisemnej corocznego sprawozdania z wyników tej oceny⁸.

Katalog uprawnień rady nadzorczej w kodeksie spółek handlowych jest dość ograniczony, jednak postanowieniami umów lub statutów spółek można go rozszerzyć o kolejne kompetencje.

Propozycje zadań i działań, które mogą być przypisane organowi nadzorcemu w każdej spółce prawa handlowego znajdują się w dokumentach podejmujących próbę zdefiniowania i usystematyzowania funkcji nadzoru właścicielskiego. Na przykład Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁹ przedstawiła dość bogaty pakiet zadań dla członków rad nadzorczych, niemniej jednak nie ma on mocy wiążącej. Może stanowić jedynie wzór dobrych praktyk dla organów nadzorczych.

Jak sugeruje T. Kulesza wykonywanie nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorstwa przez radę nadzorczą oznacza przywilej kontrolowania i korygowania podjętych decyzji przez zarząd oraz możliwość wdrożenia różnego rodzaju działań mających na celu osiągnięcie przez spółkę określonych celów strategicznych [Kulesza 2002: 188-194]. W przypadku spółek komunalnych, rady nadzorcze przede wszystkim powinny stać na straży zabezpieczenia interesów organów wykonawczych oraz społeczności lokalnych, które są głównym odbiorcą dóbr i usług świadczonych przez tworzone spółki.

Zdaniem autora, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, na znaczeniu zyskuje rola rady nadzorczej jako bezpośredniego ogniwa nadzoru właścicielskiego

⁷ Art. 10a pkt. 6 ustawy o gospodarce komunalnej.

⁸ Art. 219 §1 i art. 382 § 1 kodeksu spółek handlowych.

⁹ Zob. więcej: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Zasady nadzoru korporacyjnego OECD, 2004, s. 65-69.

nad spółkami komunalnymi służącymi interesowi społeczeństwa. Z racji swojej pozycji powinna ona zapewniać właściwe dysponowanie majątkiem komunalnym przez spółkę, zgodnie z wymogami różnych grup interesów. Ponadto bardzo istotnym zagadnieniem jest zapewnienie jawności i przejrzystości pracy organów spółek oraz sposobów gospodarowania majątkiem publicznym, dzięki czemu społeczności lokalne będą mogły na bieżąco weryfikować działalności spółek pod kątem nie tylko ekonomicznym, ale także i etycznym.

ZNACZENIE NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO W REALIZACJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

W ramach prowadzonego projektu badawczego dotyczącego efektywności nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim poruszono problem uwzględniania w decyzjach rad nadzorczych spółek komunalnych interesów różnych grup interesów. W szczególności uwagę skierowano na społeczności lokalne, których potrzeby i oczekiwania są zaspokajane przez spółki prowadzące działalność komunalną. Tym samym rady nadzorcze, które są odpowiedzialne za osiąganie celów właścicieli, czyli organów wykonawczych samorządów oraz ich mieszkańców powinny w swoich decyzjach na poziomie strategicznym dążyć do jak najlepszego świadczenia usług publicznych i w efekcie przyczynić się do poprawy jakości życia społeczności zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Należy dodać, że spółki komunalne nie są narzędziem w rękach władzy kierowniczej. Dysponując majątkiem publicznym i realizując doniosłe cele publiczne muszą zmierzać do racjonalnego rozwoju gospodarczego i społecznego obszaru jednostki samorządu w oparciu o konstruktywny dialog.

Zatem w prowadzonym badaniu postanowiono poszukać odpowiedzi na pytanie badawcze: **Czy i w jakim stopniu rady nadzorcze spółek komunalnych uwzględniają interesy społeczności lokalnych w swoich decyzjach dotyczących spółek?**

Do realizacji postawionego celu wykorzystano technikę kwestionariusza ankiety. Respondenci zostali poproszeni o wskazanie, w jakim stopniu podejmowane przez radę nadzorczą decyzje związane ze sprawami spółki z udziałem gminy uwzględniają interesy między innymi organu wykonawczego (właściciela) oraz społeczności lokalnej będącej odbiorcą świadczeń komunalnych. Odpowiedzi udzielane były na 7 - stopniowej skali Likerta, w formie opisowej: zdecydowanie nie uwzględniają; nie uwzględniają; raczej nie uwzględniają; nie mam zdania; raczej uwzględniają; uwzględniają; zdecydowanie uwzględniają.

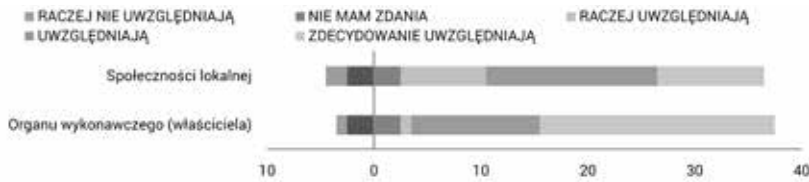
Dla otrzymania pełnej i obiektywnej odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, powyższe pytanie skierowano nie tylko do członków organów nadzoru, ale także do członków zarządów oraz pracowników urzędów gmin wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego¹⁰. Ostatecznie próbę badawczą stanowiło 41

10 Otrzymane kwestionariusze ankiet od badanych urzędów gmin zostały wypełnione najczęściej przez pracowników, którzy wykonują zadania wchodzące w zakres nadzoru właścicielskiego. Kilka ankiet zostało wypełnionych bezpośrednio przez organy wykonawcze gmin lub ich zastępców.

pracowników urzędów gmin, 46 członków rad nadzorczych oraz 26 członków zarządów spółek komunalnych, wcześniej wybranych metodą doboru nielosowego¹¹.

Otrzymane wyniki badań przedstawiono na poniższych rysunkach nr 1-3.

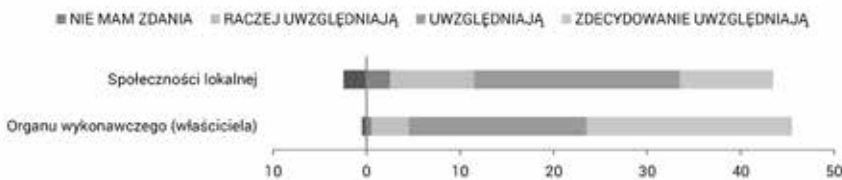
RYC. 1. Stopień uwzględniania interesów organów wykonawczych (właścicieli) oraz społeczności lokalnych przez rady nadzorcze w decyzjach związanych ze sprawami spółek z udziałem gmin według pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego (n=41)



ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Na podstawie powyższego rysunku można stwierdzić, że w opinii większości pracowników wykonujących zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego w urzędach gmin, rady nadzorcze w swoich decyzjach dotyczących spółek zdecydowanie uwzględniają interesy organów wykonawczych (właścicieli) spółek komunalnych, przez których zostali powołani do pełnienia funkcji nadzorczo-kontrolnych. W przypadku społeczności lokalnych otrzymano, że organy nadzorcze w spółkach w mniejszym stopniu uwzględniają ich potrzeby i oczekiwania. Może to świadczyć o większym nastawieniu na realizację celów właścicieli, aniżeli społeczności lokalnych. Oczywiście optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby właściciele mieli tożsame cele z mieszkańcami. Jednak bardzo często możemy dostrzec konflikt interesów, bowiem spółki komunalne poza dostarczaniem usług publicznych powinny być samowystarczalne, tj. generować dodatnie wyniki finansowe. W praktyce często samorządy zmuszone są dokapitalizować podległe podmioty gospodarcze, w celu utrzymania ich bieżącej działalności i podejmowania działań inwestycyjnych. Z kolei społeczności lokalne oczekują ze strony spółek komunalnych skutecznego zarządzania powierzonym mieniem komunalnym, którego efektem będzie wysoka jakość otrzymywanych usług, za niewielką cenę.

RYC. 2. Stopień uwzględniania interesów organów wykonawczych (właścicieli) oraz społeczności lokalnych przez rady nadzorcze w decyzjach związanych ze sprawami spółek z udziałem gmin według członków organów nadzorczych (n=46)

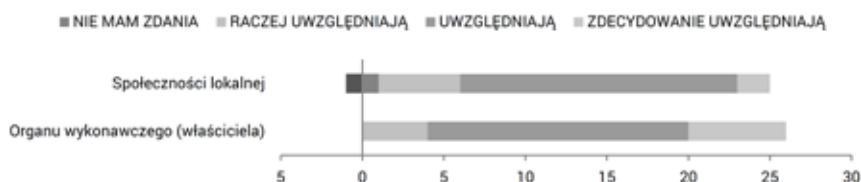


ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

¹¹ Do badań zakwalifikowano gminy, które posiadają co najmniej większościowe (powyżej 51%) udziały/akcje w spółkach komunalnych, istniejących nie mniej niż 4 lata na rynku, a także organy nadzorcze i zarządcze tych spółek.

Zdaniem członków rad nadzorczych w badanych spółkach komunalnych w województwie dolnośląskim, w większym stopniu zdecydowanie uwzględniają oni interesy organu wykonawczego, niż interesy społeczności lokalnych. Zaskakującym jest fakt, że pojawiły się odpowiedzi, w których członkowie organu nadzorczego nie mieli zdania co do stopnia uwzględniania w swoich decyzjach celów mieszkańców. Może sugerować to bierną aktywność poszczególnych osób w pracach nadzorczych, a także pomijaniem grup interesów w planowaniu rozwoju przedsiębiorstwa. Ponadto tylko kilka rad nadzorczych zdecydowanie bierze pod uwagę cele mieszkańców przy podejmowaniu wiążących dla spółki decyzji.

RYC. 3. Stopień uwzględniania interesów organów wykonawczych (właścicieli) oraz społeczności lokalnych przez rady nadzorcze w decyzjach związanych ze sprawami spółek z udziałem gmin według członków zarządów (n=26)



ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań

Analizując odpowiedzi członków zarządów spółek komunalnych przedstawionych na rysunku nr 3, można wysunąć wniosek, że w ich opinii rady nadzorcze uwzględniają w podobnym stopniu interesy właścicieli i społeczności lokalnych. W kilku tylko przypadkach respondenci mieli trudności z określeniem stopnia realizacji celów mieszkańców przez organy nadzorcze.

ZAKOŃCZENIE

Zrównoważony rozwój głosi konieczność zbudowania systemu społeczno-ekonomicznego uwzględniającego prawa natury i gwarantującego dobrobyt obecnym i przyszłym pokoleniom. Ma on łączyć w sobie aspekt środowiskowy, gospodarczy oraz kulturalno-społeczny.

Zdaniem autora, dla zapewnienia realizacji zasad zrównoważonego rozwoju wymiarze społecznym ważną rolę pełnią spółki komunalne, których głównym celem działalności jest dostarczanie społecznościom lokalnym odpowiednich dóbr i usług. Dla racjonalnego gospodarowania majątkiem publicznym, w jaki zostały wyposażone, kluczowe jest także wypracowanie efektywnych mechanizmów sprawowania nadzoru właścicielskiego, stanowiących swoistego rodzaju narzędzie umożliwiające stworzenie równowagi pomiędzy interesami, celami wszystkich podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie spółek.

Rady nadzorcze jako bezpośrednie ogniwo nadzoru właścicielskiego powinny dążyć w swoim działaniu do realizacji interesów nie tylko właścicieli, ale także pozostałych grup interesów, w szczególności społeczności lokalnych. Bowiern stały i aktywny nadzór nad gospodarowaniem zasobami finansowymi i realizacją pod-

stawowych celów strategicznych przez kadry zarządzające wpłynąć może w efekcie na intensyfikację rozwoju gospodarczego i tym samym na wzrost poziomu jakości życia społeczeństwa.

Niemniej jednak, na podstawie przeprowadzonych wyników badań można wysunąć wnioski, że rady nadzorcze w spółkach komunalnych, w największym stopniu uwzględniają interesy organów wykonawczych (właścicieli) w podejmowanych przez siebie decyzjach dotyczących spraw spółek. W mniejszym stopniu zainteresowani są realizacją takich działań, które będą w zgodzie z potrzebami i oczekiwaniami wspólnot lokalnych.

Ze względu na to, że bardzo często interesy i cele obu wskazanych grup nie są zbieżne, należy oczekiwać od organów nadzoru, zdecydowanego ukierunkowania swojej uwagi przede wszystkim na realizację oczekiwań mieszkańców samorządów. W przeciwnym wypadku powstawać będą coraz większe dysproporcje pomiędzy zarządzającymi mieniem publicznym a społeczeństwem. W efekcie negatywnym zmianom ulegnie harmonijny rozwój społeczeństwa, troska o dobrobyt przyszłych pokoleń oraz poziom zaufania do władzy publicznej.

LITERATURA

1. Borys T., Wskaźniki ekorozwoju, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
2. Grzymała Z., Podstawy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej [w:] Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej, Oficyna Wydawnicza - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
3. Jerzemowska M., Nadzór korporacyjny, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
4. Jeżak J., Nadzór korporacyjny - kodeks dobrych praktyk, [w:] „Przegląd Organizacji”, 2001, nr 9.
5. Kulesza T., Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
6. Leśniewski M., Ekorozejowe źródła konkurencyjności gmin w Polsce, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2013.
7. Matuszczak A., Koncepcja zrównoważonego rozwoju w obszarze ekonomicznym, środowiskowym i społecznym, [w:] red. Grzelak A., Pająk K, Nowe trendy w metodologii nauk ekonomicznych i możliwości ich wykorzystania w procesie kształcenia akademickiego, tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.
8. Misterska-Dragan B., Czy Skarb Państwa to dobry wzór? - nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Zeszyty naukowe nr 2 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia 2004.
9. Mularska M., Czy można zmieniać wieś bez udziału jej mieszkańców? O znaczeniu podmiotowości dla koncepcji zrównoważonego rozwoju [w:] red. Podedwor-na H., Ruszkowski P., Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
10. Skowroński A., Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego, [w:] „Problemy Ekorozejowy”, Lublin 2006.
11. Zabłocki G., Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.

Źródła

1. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku, Wytoczne dla resortów, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej, (Dz.U. z 1997r. nr 9, poz. 43).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, (Dz.U. 1998r. nr 9 poz. 576).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037).