

Ocena efektywności kontraktów kierowniczych w przedsiębiorstwach komunalnych

**Leszek Koziół,
Karolina
Chrabąszcz-Sarad**

Małopolska Wyższa Szkoła
Ekonomiczna w Tarnowie
Wydział Zarządzania i Turystyki

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji oceny efektywności kontraktów menedżerskich w przedsiębiorstwach komunalnych oraz wyników badań empirycznych. Jako przedmiot badań przyjęto charakterystykę sektora przedsiębiorstw komunalnych, identyfikację uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych i prawnych implementacji kontraktów menedżerskich, a także prezentację opinii prezesów badanych spółek. Jako problem badań uznano identyfikację korzyści i dysfunkcji wprowadzonych kontraktów menedżerskich oraz wskazanie sposobów usprawnienia tej formy zatrudnienia osób na stanowiskach kierowniczych. W badaniu wykorzystano metodę analizy wyników badań poprzedników, metodę analizy finansowej i technikę wywiadu z menedżerami badanych przedsiębiorstw, wywiady z przedstawicielami właściciela – jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł podzielono na trzy znaczące części. Pierwsza to objaśnienie pojęcia kontraktu oraz omówienie procesu przygotowania kontraktu menedżerskiego. Wysunięto wniosek, że skuteczne zarządzanie może zapewnić tylko taki system motywacji, który pozwoli docenić kompetencje i uzyskane efekty oraz zrównoważy ryzyko i odpowiedzialność, jaka spoczywa na kadrcie kierowniczej. Funkcję taką mają spełniać kontrakty menedżerskie, które odgrywają dużą rolę w teorii i praktyce nadzoru właścicielskiego. W drugiej części artykułu przedstawiono charakterystykę sektora przedsiębiorstw komunalnych. Ostatnia część to prezentacja wyników wstępnych badań empirycznych na temat stosowania kontraktów w praktyce przedsiębiorstw komunalnych.

Słowa kluczowe: efektywność nadzoru, nadzór właścicielski, kontrakt cywilny, sektor komunalny

1. Wprowadzenie

Analiza i opis mechanizmów nadzoru korporacyjnego (ang. *corporate governance*) stanowią jedno z największych wyzwań ekonomii i współczesnej teorii zarządzania¹. Nad-

¹ Na potrzeby dalszych analiz przyjęto, że nadzór korporacyjny to zbiór instytucji prawnych i ekonomicznych oraz mechanizmów kontroli mających na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstwa w sytuacji pojawienia się różnych interesów podmiotów zaangażowanych w ich funkcjonowanie (Polskie Forum Corporate

Korespondencja:
Karolina Chrabąszcz-Sarad
Małopolska Wyższa Szkoła
Ekonomiczna w Tarnowie
Wydział Zarządzania i Turystyki
Katedra Zarządzania
ul. Waryńskiego 14
33-100 Tarnów, Poland
Tel. +48 14 65 65 522
E-mail: kcharabaszcz@mwse.edu.pl

rzędnym celem nadzoru korporacyjnego jest tworzenie warunków rozwoju, a w szczególności wzrostu efektywności i konkurencyjności przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu można zidentyfikować liczne już koncepcje nadzoru korporacyjnego, a zwłaszcza teorię agencji, teorię kosztów transakcyjnych czy teorię kontraktów niekompletnych. Teorie te zawierają podobną tezę, mówiącą, że podstawą nadzoru korporacyjnego jest kontraktowe ujęcie przedsiębiorstwa (Mesjasz, 2005, s. 319). Natomiast kontrakty menedżerskie to szczególnie rodzaj kontraktów w systemie nadzoru korporacyjnego. Określenie właściwej struktury i natężenia bodźców pozostaje bowiem ważnym problemem tego nadzoru.

Kodeks cywilny nie zalicza kontraktu menedżerskiego do umów nazwanych, tym samym nie kształtuje elementów koniecznych, które musi on zawierać. Kontrakt menedżerski to umowa cywilnoprawna lub umowa tworzona w oparciu o przepisy prawa pracy zawierana pomiędzy zleceniodawcą, którym jest właściciel przedsiębiorstwa lub osoba go reprezentująca, a zleceniobiorcą, czyli wyspecjalizowanym menedżerem lub firmą zarządzającą, w celu świadczenia szeroko pojętych usług zarządzania bądź realizacji określonych zadań za wynagrodzeniem. Strony umowy dowolnie kształtują warunki umowy w ramach przepisów Kodeksu cywilnego i powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy (Kubot, 1999, s. 30; Walentynowicz, 2000, s. 52). W kontrakcie menedżerskim strony same mogą decydować, jak określić swoje prawa i obowiązki, czas trwania umowy, odpowiedzialność za naruszenie obowiązków, rozwiązanie umowy, wynagrodzenie i sposób jego ustalania itd. (Koziół, Barwacz, 2016, s. 168). O rzeczywistym charakterze umowy przesądza jej treść. Z niej też wynika, jakiego rodzaju kontrakt – pracowniczy czy cywilny – wiąże strony w konkretnym przypadku. Zatrudnienie menedżera na podstawie takiej umowy oznacza dla niego większą elastyczność, ale i mniejszą ochronę. Jako że jest to umowa o świadczenie usług, stosuje się do niej przepisy Kodeksu cywilnego. Menedżerowie na kontrakcie cywilnym nie mają więc takich przywilejów, jak zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W zasadzie menedżerom zatrudnionym na kontrakcie cywilnym przysługują tylko te przywileje pracownicze, które wynegocjują z drugą stroną. Zaletą tego rodzaju kontraktu jest natomiast duża swoboda w wykonywaniu swoich zadań i brak bieżącego nadzoru drugiej strony. To zaś pozwala menedżerowi stosować własne metody zarządzania i podejmować decyzje bez większych ograniczeń. W celu zwiększenia efektywności działania zarządu stawia się przed nim ściśle określone zadania. W kontraktach powinno się więc zapisywać szczegółowe kryteria oceny efektywności ich wykonania. Kryteria te mogą być różne i zależeć wyłącznie od woli stron. W przypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa (SP) czy jednostek samorządu terytorialnego często spotyka się zadania ogólne, generalne (Koziół, Barwacz, 2016, s. 168). Z reguły menedżer zobowiązuje się do zarządzania przedsiębiorstwem, koordynowania prac, opracowywania planu zadań i sprawowania nadzoru nad ich wykonaniem. Druga strona zazwyczaj zapewnia współdziałanie swych organów i pracowników w wykonywaniu obowiązków menedżera oraz płaci mu z tego tytułu wynagrodzenie.

Governance). Natomiast przez nadzór właścicielski rozumie się układ instytucji i odpowiadających im mechanizmów kontroli wykorzystywanych przez właściciela kapitału; jest to zatem sposób sprawowania czynności nadzorczych i zarządczych w przedsiębiorstwie. Nadzór właścicielski jest utożsamiany z formalnym systemem odpowiedzialności najwyższego kierownictwa przed akcjonariuszami (Jerzemowska, 2002, s. 20).

Według aktualnych zasad z osobami zarządzającymi spółkami SP lub samorządami należy zawierać wyłącznie kontrakty menedżerskie. Tak stanowi Ustawa z dnia 9 sierpnia 2016 roku o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2016 r., poz. 1202) (Kozioł, Barwacz, 2016, s. 166 i 168). Wynagrodzenie tych osób składa się z dwóch części – pensji zasadniczej i premii. Pensja jest ustalana podczas walnego zgromadzenia, uwzględniając ustawowe widełki płacowe przypisane spółkom spełniającym określone kryteria dotyczące między innymi liczby pracowników i wielkości firmy. Członkowie zarządu mogą też liczyć na premie – w gminnych spółkach do 50%, w spółkach SP do 100% podstawy wymiaru wynagrodzenia podstawowego. W przypadku podmiotów realizujących misję lub zadania publiczne uwzględnia się stopień ich realizacji. Zasiadający w spółkach są rozliczani z efektów swojej pracy, zatem od osiągniętych przez nich wyników zależy wysokość zarobków (Kozioł, Barwacz, 2016, s. 168).

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji oceny efektywności kontraktów menedżerskich w przedsiębiorstwach komunalnych, scharakteryzowanie sektora przedsiębiorstw komunalnych, identyfikacja uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych i prawnych implementacji kontraktów menedżerskich, a także prezentacja wyników badań empirycznych oraz opinii przesów badanych spółek.

2. Specyfika tworzenia kontraktów menedżerskich w spółkach sektora komunalnego

Sporządzenie kontraktu menedżerskiego jest skomplikowane, wymaga przeprowadzenia licznych prac analitycznych i studialnych, których wyniki będą determinować ostateczne rozwiązanie. Są to najczęściej czynności identyfikacyjne, badania porównawcze i *benchmarking*, decyzje projektowo-wdrożeniowe wymagające myślenia systemowego, podejścia historycznego, formalizacja i inne.

Proces przygotowania kontraktu opiera się na następujących założeniach:

1. Nieodzowna jest identyfikacja i opis dziedziny funkcjonowania przedsiębiorstwa, charakterystyka jego mechanizmów nadzorczych i kontrolnych, ze zwróceniem uwagi szczególnie na sektor działania: prywatny, publiczny.
2. Przy określaniu postanowień umowy o zarządzanie kryteria oceny efektywności zarządzania powinny być dostosowane do rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej oraz sytuacji ekonomicznej konkretnego przedsiębiorstwa komunalnego.
3. Metody oceny efektywności kontraktów menedżerskich (szerzej: struktury bodźców) powinny być rozdzielone na dwie grupy: metody oceny przedsięwzięć dochodowych (rynkowych) oraz metody odnoszące się do oceny przedsięwzięć niedochodowych (sektor publiczny).
4. W przypadku przedsiębiorstw komunalnych system ten mogą stanowić kryteria ekonomiczne i społeczne, mogą to być łatwo obserwowalne zmienne, jak i trudno mierzalne modele-wzorce, np. kryteria użytkowe, ekologiczne, polityczne czy też biologiczne – związane z funkcją życiową człowieka.

5. Analiza ukierunkowana na ocenę efektywności kontraktów menedżerskich lub innej zaprojektowanej struktury bodźców wykorzystuje istniejące modele-wzorce (*benchmarki*) lub modele-wzorce, które dopiero należy przygotować.
6. Wśród licznych metod oceny efektywności systemu bodźców dominującą rolę odgrywa analiza efektywności ekonomicznej, dotycząca perspektywy ekonomiczno-finansowej, która opiera się na kryterium zdolności generowania zysków. Konkretyzacją tej metody jest technika zarządzania przez pieniądz i technika zarządzania przez cele, często wykorzystywana w zarządzaniu.
7. Istotnym elementem umowy powinien być przygotowany i zatwierdzony przez organ założycielski program restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Wykonanie tego zadania stanowi ważne kryterium oceny efektywności zarządzania przedsiębiorstwem.
8. Niezwykle użyteczną metodą jest analiza preferencji, ze zwróceniem uwagi szczególnie na metodę opinii ekspertów, metodę pogłębionego wywiadu (ang. *case study protocols*), kwestionariusz ankiety.
9. Ważnym zadaniem metodycznym jest opracowanie zasad i określenie warunków implementacji systemu bodźców, wskazanie i doskonalenie technik wdrożenia projektu.
10. Efektywnym instrumentem implementacji kontraktów menedżerskich jest wykorzystanie idei zarządzania projektami w działalności restrukturyzacyjnej i innowacyjnej – stanowiących wartość dla przedsiębiorstwa.

Najważniejszy wniosek płynący z tych analiz to ten, że skuteczne zarządzanie może zapewnić tylko taki system motywacji, który pozwoli docenić kompetencje i uzyskane efekty oraz zrównoważy ryzyko i odpowiedzialność, jaka spoczywa na kadrze kierowniczej. Funkcję taką mają spełniać kontrakty menedżerskie, które odgrywają dużą rolę w teorii i praktyce nadzoru właścicielskiego (Koziół, Barwacz, 2016, s. 174). Silnie oddziałują one na zakres i swobodę decyzyjną, sprawność operacyjną i osiągnięcie celów strategicznych (Landowska, 1996; Kubot, 1994, s. 27).

W badaniach, które zostały opisane w dalszych punktach artykułu, wykorzystano metodę analizy oraz technikę wywiadu. W szczególności zanalizowano wyniki badań poprzedników i sprawozdania finansowe przedsiębiorstw komunalnych działających w Tarnowie. Przeprowadzono pięć wywiadów z prezesami zarządu badanych spółek. Respondenci (prezesi) zastrzegli sobie anonimowość – nie zostały zatem ujawnione ich dane osobowe oraz informacje dotyczące kierowanych przez nich przedsiębiorstw.

3. Deskrypcja sektora przedsiębiorstw komunalnych

Przymiotami charakterystycznymi spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej są obligatoryjne, wskazane w ustawie o gospodarce komunalnej (dalej: u.g.k.; t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 827) cele i przedmiot działalności. Cel takich spółek został określony w ustawie jako bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności (art. 1 ust. 2 u.g.k.). Z kolei przedmiotem działalności tych spółek jest świadczenie usług powszechnie dostępnych (Jagoda, Łobos-Kotowska, Stańko, 2008, s. 69). Strukturę podmiotów organizacyjnych realizujących zadania związane z gospodarką komunalną w Polsce według stanu na koniec 2015 roku prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Podmioty komunalne według form organizacyjnych w latach 2011–2015
(Table 1. Municipal entities by organizational forms in the years 2011–2015)

Podmiot komunalny (Municipal entity)	Rok (Year)	2011	2012	2013	2014	2015
	Zakład budżetowy (Budgetary entity)		795	796	799	774
		17%	16%	16%	15%	17%
Jednostka budżetowa (Budgetary unit)		1223	1231	1364	1475	1162
		26%	26%	27%	28%	26%
Suma % (Total %)		43%	42%	43%	43%	43%
Spółki kapitałowe razem, w tym: (Corporations in total, including:)		2709	2811	2931	3070	2597
		57%	58%	57%	57%	57%
– spółki z o.o. (limited liability companies)		2312	2402	2512	2639	2324
– spółki akcyjne (joint stock companies)		397	409	419	431	273
– spółki razem (corporations in total)		4727	4838	5094	5319	4538

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Skarbu Państwa o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu w latach 2011–2015.

Najczęściej stosowaną formą organizacyjną prowadzenia gospodarki komunalnej są spółki prawa handlowego – 57% w 2015 roku. Jednak 43% wskazuje, że wciąż dużo podmiotów gospodarczych występuje w formie jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych (17% zakładów budżetowych i 26% jednostek budżetowych w 2015 roku). Tabela 1 pokazuje, że wskaźnik ten utrzymuje się w ostatnich kilku latach.

Przedsiębiorstwa komunalne to dostawcy specyficznych usług, a ich działania są zorientowane na odbiorcę usług, klienta. Działania te powinny reprezentować pewien określony przez właściciela standard, czyli jakość świadczonych usług powinna odpowiadać poziomowi zadowolenia odbiorców danej usługi. Przyjęty poziom jakości dotyczy zwykle takich aspektów, jak: spełnienie określonych norm fizycznych usługi (standardy techniczne, sanitarne itp.), określenie stopnia ciągłości świadczenia danej usługi czy stopnia jej dostępności. O poziomie działania (usługi) świadczy także jej wykonanie środkami najbardziej skutecznymi, wydajnymi i ekonomicznymi. Aby to osiągnąć, należy zapewnić przedsiębiorstwu możliwość stosowania nowoczesnych metod zarządzania oraz wdrożenia mechanizmów poprawy efektywności działania.

Zagadnienia nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego w Polsce reguluje Kodeks spółek handlowych, natomiast w przypadku spółek z udziałem samorządu terytorialnego zagadnienia te zostały ujęte w ustawie o gospodarce komunalnej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych organem właściwym do tworzenia gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy. Rada gminy jest wyposażona w uprawnienia o charakterze nadzorczym

i władczym. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 9 ust. 1, że gmina w celu wykonywania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne. Jednostka organizacyjna wykonuje zadania publiczne oraz jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjno-prawnych.

Nadzór właścicielski wspomnianych przedsiębiorstw można realizować na różne sposoby, na przykład przez tworzenie instytucji nadzorczych w postaci rad nadzorczych, rad administrujących, dodatkowych poziomów zarządzania, rad programowych i doradczych, komisji rewizyjnych itp. Inny sposób to kontrola działań pełnomocnika przez między innymi wprowadzenie systemu *controllingu*, audytu wewnętrznego, strategicznej karty wyników, rozbudowę takich narzędzi, jak system informacyjny, budżetowanie, sprawozdawczość, rozwój struktur organizacyjnych. Jeszcze inne rozwiązania to sporządzenie kontraktów dotyczących rezultatów działań przedsiębiorstwa (Koziół, 2011, s. 107–108).

Duża grupa autorów zajmująca się tematyką nadzoru właścicielskiego widzi rozwiązanie tego problemu w sporządzaniu kontraktów dotyczących rezultatów działalności, opartych na efektach powiązanych z systemem bodźców (Koziół, 2011, s. 108; Barwacz, 2011, s. 32). Do podobnych wniosków doszły władze RP, które ustawą z dnia 9 września 2016 roku wprowadziły obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług zarządzania, czyli tzw. kontrakt menedżerski, między innymi w sektorze przedsiębiorstw komunalnych.

W zakresie stosunku prawnego dotyczącego pełnienia funkcji przez członka organu zarządzającego nowa ustawa „kominowa” wprowadza jednolity model jego nawiązywania, wskazując na powinność zawierania z takimi osobami wyłącznie umów o świadczenie usług zarządzania, czyli umów cywilnoprawnych. Tym sposobem wyłączność otrzymały kontrakty menedżerskie, a wykluczone zostało zawieranie umów o pracę (Krzyszowska-Dąbrowska, Rogocz, 2016).

Zamierzeniem ustawodawcy jest także ustalenie „właściwej proporcji między potrzebą zapewnienia elastycznego mechanizmu określania wspomnianych wynagrodzeń i zbliżenia go w maksymalnym stopniu do zasad obowiązujących na rynku a potrzebą pełnej realizacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”. Ustawodawca kierował się chęcią zastąpienia dotychczasowych, stosunkowo archaicznych i nieefektywnych mechanizmów kształtowania wynagrodzeń, które przez sztywne ustalenie maksymalnych wynagrodzeń nie pozwalały na pozyskanie najbardziej skutecznych osób i odpowiednie wynagradzanie najważniejszych osób w spółkach, poprzez uzależnienie wynagrodzeń od wyników (Michalski, 2016; Błahy, Bilicki, 2016).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 roku o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami w art. 5 wskazuje, że z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania. Z kolei w art. 4 ustawa określa, iż wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej i zmiennej. Część stała wynagrodzenia jest uzależniona od „skali działalności spółki, w szczególności od wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia (...)”. Ustawodawca wymienia także podstawowe cele zarządcze, jakie powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu kontraktu menedżerskiego oraz określaniu wynagrodzenia dla menedżera. Są to: wzrost zysku netto albo zysku przed pomniejszeniem o odsetki, podatki i amortyzację bądź dodatnią zmianę tempa wzrostu jednego z tych wyników; osiągnięcie albo zmiana wielko-

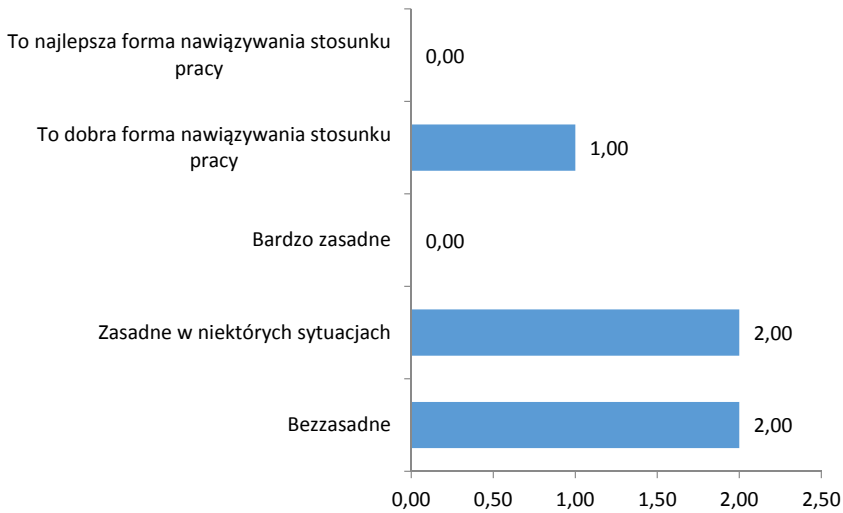
ści produkcji lub sprzedaży, wartość przychodów ze sprzedaży, z działalności operacyjnej; zmniejszenie strat, obniżenie kosztów zarządu czy prowadzenia działalności; realizacja strategii lub planu restrukturyzacji; osiągnięcie lub zmiana wskaźników rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania, wypłacalności; realizacja inwestycji z uwzględnieniem skali, stopy zwrotu, innowacyjności, terminowości inwestycji; zmiana pozycji rynkowej spółki (np. udział w rynku), realizacji polityki kadrowej, wzrost zaangażowania pracowników. Polskie prawo finansowe nie zawiera przepisów obligujących w sposób bezpośredni jednostki sektora finansów publicznych do stosowania wskaźników pozwalających na ocenę rozmiarów i jakości wykonywanych przez nie zadań, jednak ustawa o finansach publicznych wskazuje przepisy, z których taki obowiązek wynika. Art. 28 ust. 3 pkt 1 określa: „wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”.

4. Wyniki badań empirycznych

Badaniami pilotażowymi objęto spółki komunalne, których właścicielem lub znaczącym udziałowcem jest gmina Tarnów. Gmina posiada udziały (akcje) w dziesięciu spółkach o charakterze użyteczności publicznej: Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. (100%), Mościckie Centrum Medyczne Sp. z o.o. (100%), Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. (100%), Zespół Przychodni Specjalistycznych Sp. z o.o. (100%), Tarnowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (100%), Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. (100%), Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. (100%), Tarnowski Klaster Przemysłowy S.A. (98,9%) Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. (6,1%), Tarnowskie Wodociągi Sp. z o.o. (47,5%). Spółki te stanowią ważny element potencjału gospodarczego Tarnowa. W sumie zatrudniają około 1500 osób.

Kapitał miasta zaangażowany w spółkach w 2016 roku wynosił 240 mln zł, przychody ogółem osiągały poziom 280 mln zł, a wypracowany zysk netto to około 20 mln zł. Środki te przeznaczono na realizację zadań inwestycyjnych podnoszących jakość świadczonych usług. Warto dodać, że wszystkie analizowane przedsiębiorstwa utrzymały płynność finansową i bez zakłóceń regulowały bieżące zobowiązania.

Z dziesięciu przedsiębiorstw komunalnych gminy Tarnów, do których wystosowano arkusz diagnostyczny wywiadu, zainteresowanie wykazali prezesi pięciu z nich. Poniżej zaprezentowano rezultaty badań socjologicznych, tj. przeprowadzonych wywiadów z pięcioma prezesami zarządu tych spółek. Wyniki pokazują, że prezesi badanych spółek w przeważającej większości nie uważają za zasadne, aby w ich przypadku (w spółkach komunalnych) nawiązywać stosunek pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, czyli kontraktu menedżerskiego (zob. rysunek 1).



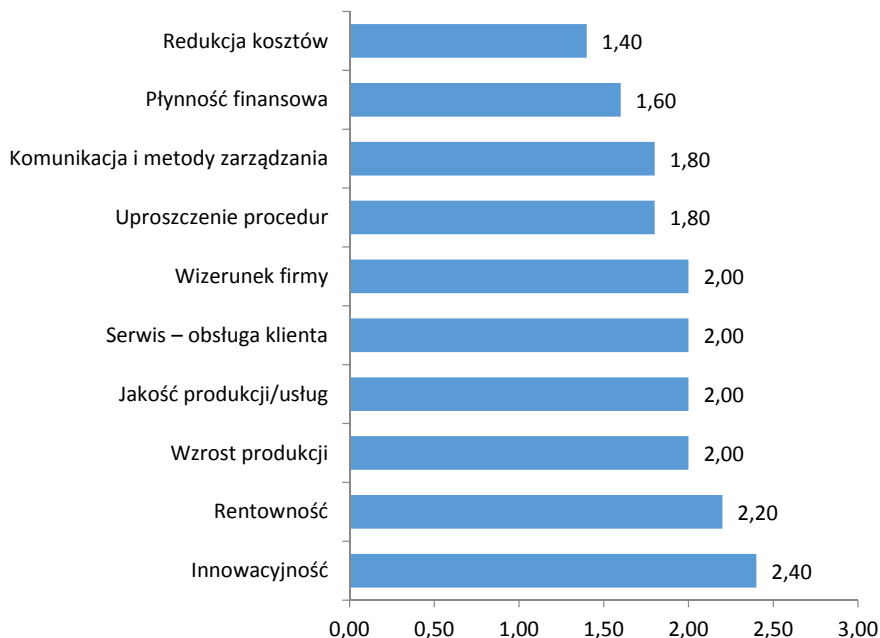
Rysunek 1. Ocena zasadności nawiązywania stosunku pracy z członkami organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego

(Figure 1. Assessment of the validity of the employment relationship with members of the management body on the basis of a managerial contract)

Źródło: opracowanie własne.

Prezesi spółek podkreślili, że ta forma zatrudnienia nie oddziałuje znacząco na realizację celów przedsiębiorstwa (zob. rysunek 2).

Pytani o korzyści nawiązania stosunku pracy na podstawie kontraktu, respondenci chętniej wymieniali wady. Jednak co do wskazanych zalet, można je podzielić na dwie grupy: te dla spółki i te dla zarządzającego. Korzyścią dla spółki może być fakt, iż kontraktowe zatrudnienie menedżerów daje możliwość bardziej swobodnej polityki kadrowej. Zaletą może być też indywidualne definiowanie celów i zadań dla zarządzającego w kontrakcie. Korzyścią stworzoną świadomie lub nie przez ustawodawcę jest możliwość pozbawienia menedżerów dotychczasowych praw nabytych, co może skutkować pewnymi „oszczędnościami” w spółkach. Z punktu widzenia zarządzającego – respondenci nie zauważyli znaczących korzyści. Kontrakt menedżerski z zasady stwarza możliwość na przykład elastycznego gospodarowania czasem, wykonywania czynności zarządczych czy ewidencji kosztów tej działalności, rozliczania podatku na zasadach ogólnych prowadzonej działalności gospodarczej itp. Faktycznie jednak pod nazwą i treścią kontraktu menedżerskiego ukryty jest stosunek pracy przy jednoczesnym pozbawieniu zarządzającego praw wynikających z Kodeksu pracy (zob. tabela 2).



Rysunek 2. Wpływ nawiązania stosunku pracy z członkami organu zarządzającego na podstawie kontraktu na wyniki spółki

(Figure 2. The effect of establishing a working relationship with members of the management body on the basis of a contract for the results of the company)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Korzyści/zalety nawiązywania stosunku pracy z członkami organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego według interlokutorów

(Table 1. Advantages of working with members of the management body on the basis of a managerial contract according to interlocutors)

KORZYŚCI	
DLA SPÓŁKI	DLA ZARZĄDZAJĄCEGO
Bardziej swobodna polityka kadrowa i lepsza kontrola nad realizacją zadań spółki	Elastyczne gospodarowanie czasem pracy (choć uwarunkowane obowiązkową ewidencją)
Indywidualne definiowanie celów i zadań	
„Oszczędności” wynikające z pozbawienia menedżera dotychczas nabytych praw i uprawnień	
Możliwość ewidencjonowania kosztów działalności	
Możliwość rozliczania podatku na zasadach ogólnych	
Lepsza motywacja ze strony zarządu – lepsze efekty dla spółki	

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzenie obowiązku nawiązywania stosunku pracy z menedżerami w spółkach komunalnych miało z zasady wpływać na wzrost ich motywacji, a tym samym na zwiększenie wyników spółki. W praktyce (w gminie Tarnów) – jak wynika z analizy niektórych wypowiedzi – kontrakt w obecnej formie motywuje mniej niż poprzednia forma zatrudnienia, czyli umowa o pracę. Respondenci oceniają swój kontrakt menedżerski jako kontrakt transponowany z umowy o pracę, gdyż tego wymagała nowa ustawa. Określają swój kontrakt jako wprowadzający rygorystyczne założenia, niwelujący nabyte dotychczas uprawnienia, choćby ochronę w okresie przedemerytalnym, odprawę, gwarancję zatrudnienia, a nie rekompensujący tego wyższym wynagrodzeniem. Menedżer zatrudniony na podstawie kontraktu, mając precyzyjnie określone cele, ma osiągnąć konkretny wynik. Nie powinno mieć znaczenia, w jakim czasie, ile godzin dziennie/tygodniowo świadczy usługi, gdyż osiąga założony wynik. Jednak powszechnie zawarte kontrakty w spółkach komunalnych (bazując na uzyskanych wzorach) zobowiązują prezesa do ewidencjonowania czasu pracy oraz wskazują prawo do 26-dniowego płatnego urlopu wypoczynkowego. Głębsza analiza w innych regionach pokazuje, że pozycja negocjacyjna menedżerów zależy od aktualnej sytuacji politycznej. Włodarz, który ma poparcie w radzie miasta, może pozwolić sobie na odważniejsze zapisy w kontrakcie czy ustępstwa względem przyjmujących zlecenie menedżerów, nie narażając się na zarzuty o działanie na niekorzyść finansów miast/gmin, zachowuje się mniej zachowawczo, jest bardziej skłonny do ryzyka. Przykładowo, ustawa określa maksymalne poziomy wynagrodzenia, jakie może być przyznane, i do kompetencji organu ustalającego zasady wynagradzania należy wskazanie wartości tego parametru. Dla spółek komunalnych górna granica to 50%. W kontraktach zawieranych w tarnowskich spółkach komunalnych wynagrodzenie uzupełniające, zależne od realizacji celów zarządczych, nie może przekroczyć 10% wynagrodzenia podstawowego.

Przechodząc do wad nawiązywania stosunku pracy z członkami organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego w podziale – dla spółki i dla zarządzającego: to, co wcześniej wymieniono jako zaletę, stanowi też wadę. Swoboda w prowadzeniu polityki zatrudnienia grozi ryzykiem samowoli w podejmowaniu decyzji kadrowych bez podstaw merytorycznych. Znane są przypadki takich decyzji właściciela wpływających niekorzystnie na podmiot umowy. Co prawda, stosunek pracy nie jest przeszkodą w podejmowaniu nieuzasadnionych decyzji kadrowych, jednak stwarza pewną barierę ekonomiczną i prawną. Inną wadą jest wymóg precyzyjnego określenia wszystkich aspektów związanych z usługą zarządzania w kontrakcie. Być może po pewnym okresie praktycznego funkcjonowania kontraktów czy też w wyniku negocjowania kontraktów z nowo powołanymi zarządzającymi, jak również na skutek orzecznictwa ukształtowanego w drodze wnoszonych pozwów, sposób kształtowania kontraktów ulegnie zmianie i pojawi się standaryzacja lub dobre praktyki. Wadą dla obydwu stron jest niejasna sprawa podatku VAT. W przypadku obowiązkowego naliczenia 23% podatku skutkiem będzie albo wzrost kosztu zarządzania, albo uszczuplenie wynagrodzenia zarządcy. Podatek od takiej usługi nie może być odliczany przez podmiot, jak również zarządzający nie jest „pełnoprawnym vatowcem”. Dla zarządzającego wadą jest także to, że praktycznie wykonując pracę, pozbawiony jest on ochrony Kodeksu pracy. Zdaniem większości respondentów kontrakt nie daje znaczących korzyści, a pozbawia zarządza-

jącego stabilności zatrudnienia pomimo przyjęcia przez niego wielu ograniczeń ekonomicznych, między innymi takich jak: zakaz prowadzenia działalności gospodarczej (podpisanie kontraktu wiąże się z rezygnacją z takiej działalności), brak możliwości swobodnego zarządzania własnym portfelem akcji, jawność stanu majątkowego itp. Brak w kontrakcie ochrony przed zerwaniem kontraktu w trakcie kadencji bez podania przyczyny, pominięto też kwestię odpraw, ograniczenia odpowiedzialności materialnej itp. (zob. tabela 3).

Tabela 3. Wady nawiązywania stosunku pracy z członkami organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego według interlokutorów
(Table 3. Disadvantages of establishing an employment relationship with members of a management body on the basis of a managerial contract according to interlocutors)

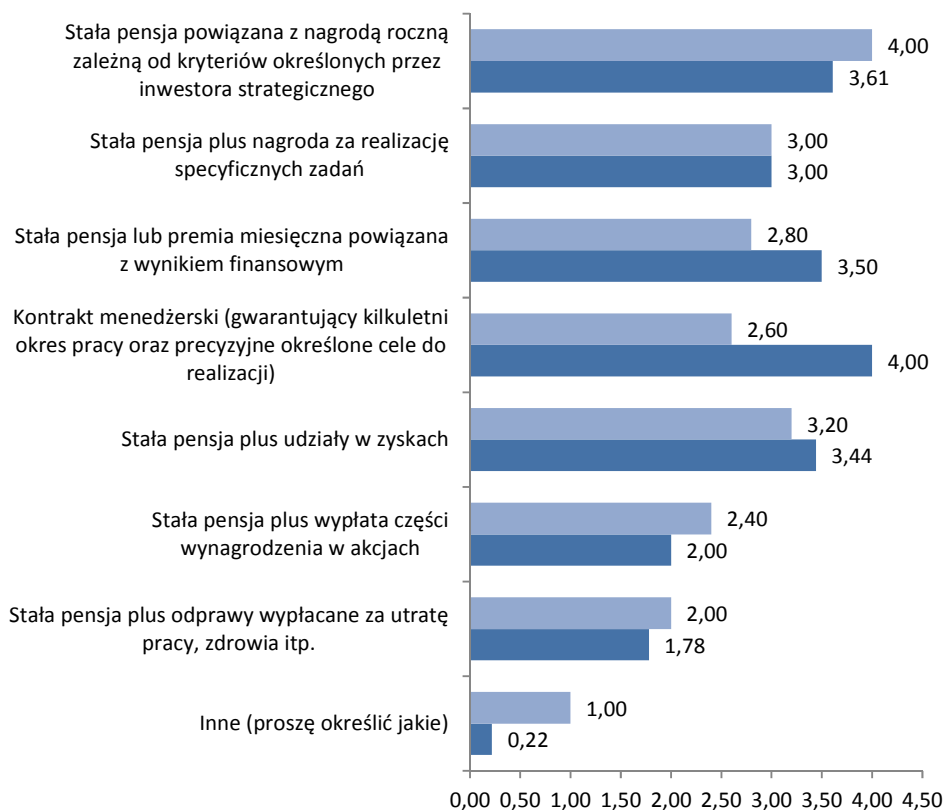
WADY	
DLA SPÓŁKI	DLA ZARZĄDZAJĄCEGO
Swoboda w prowadzeniu polityki zatrudnienia przez menedżera stwarza ryzyko samowoli w podejmowaniu decyzji	Pozbawienie stabilności zatrudnienia
Wymóg precyzyjnego określenia wszystkich aspektów związanych z usługą zarządzania w kontrakcie	Szereg ograniczeń ekonomicznych, np. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej
	Brak możliwości swobodnego zarządzania własnym portfelem akcji
	Jawność stanu majątkowego
	Brak ochrony socjalnej (możliwość zerwania kontraktu z dnia na dzień, bez odprawy)
Brak doświadczenia i umiejętności tworzenia kontraktów służących spółce i motywujących zarząd do pracy	
Brak kultury kontraktów w Polsce	
W szybkim tempie wprowadzona ustawa regulująca sposób nawiązywania stosunków pracy w spółkach komunalnych, brak okresu przejściowego, nieprecyzyjnie określone zasady, brak wyjaśnienia postępowania w sytuacjach specyficznych, możliwość upolitycznienia kontraktów	

Źródło: opracowanie własne.

Na tak negatywną ocenę kontraktu może wpływać niska kultura zawierania kontraktów w Polsce. Dotyczy to zarówno umiejętności opracowania umów, jak i świadomości korzyści, jakie dają one obu stronom.

Prezesi badanych spółek ocenili swoje kontrakty bardzo nisko, argumentując tę opinię przykładowo znacznie mniejszą nagrodą, co odbiera chęć do podejmowania ambitnych działań, brakiem ochrony (brak odprawy) czy brakiem gwarancji zatrudnienia. Zapisy wynegocjowane w kontrakcie mniej motywują ich do pracy niż poprzednia forma zatrudnienia. Jak wynika z analizy wypowiedzi interlokutorów, kontrakt menedżerski gwarantujący kilkuletni okres pracy oraz precyzyjnie określający cele mógłby motywować do pracy na porównywalnym poziomie, jak na przykład stała pensja powiązana z nagrodą roczną, zależną od kryteriów określonych przez inwestora strategicznego, czy też stała pensja plus wypłata części wynagrodzenia w akcjach lub stała pensja plus premia miesięczna powiązana z wy-

nikiem finansowym, czy w końcu stała pensja plus udział w zyskach. Według opinii prezesów zarządu, w odniesieniu do wyników badań Kazimierza Barwacza z 2009 roku, jednym z najsukuteczniejszych sposobów wynagradzania zarządu, mającym wpływ na efektywność spółki, był kontrakt menedżerski, gwarantujący kilkuletni okres pracy oraz precyzyjnie określone cele. Na drugim miejscu znalazła się pensja powiązana z nagrodą roczną zależną od kryteriów określonych przez inwestora strategicznego, a na trzecim stała pensja plus premia miesięczna powiązana z wynikiem finansowym. Rysunek 3 pokazuje, jak zmieniła się opinia w tym zakresie (bazując na wstępnych wynikach badań w gminie Tarnów) w stosunku do roku 2017, kiedy kontrakt stał się obowiązkowy.



Rysunek 3. Wpływ sposobu wynagradzania zarządu na efektywność spółki według prezesów zarządu w 2009 i 2017 roku

(Figure 3. The impact of the remuneration of the board on the effectiveness of the company, according to CEOs in 2009 and 2017)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Barwacz, 2009 oraz wyników badań własnych.

Jak widać na rysunku, grupa respondentów ze spółek tarnowskich oceniła kontrakt niżej niż respondenci w 2009 roku. Wspomniane badania zostały przeprowadzone na długo, zanim nawiązywanie stosunku pracy na podstawie kontraktu w Polsce w spółkach komunalnych stało się obligatoryjne. Pierwsze doświadczenie kontraktów nie tyle zmieniło postrzeżenie

menedżerów w tym zakresie, ile zwiększyło świadomość korzyści i wad zastosowania kontraktów w praktyce, a ta nie zawsze jest zgodna z ich oczekiwaniami.

Co pozytywne, w badanych spółkach współpraca zarządu z radą nadzorczą jest oceniana wysoko, tak jak stopień wpływu rad nadzorczych na efektywność spółki. Rada na bieżąco analizuje działalność zarządu pod względem realizacji planów rocznych i strategii spółki. Przeprowadza kontrole tematyczne i na podstawie uzyskanych wyników sporządza wnioski pokontrolne oraz zalecenia. Po zatwierdzeniu sprawozdania rocznego ocenia realizację celów zarządczych i wylicza wysokość wynagrodzenia zmiennego. Co więcej, cykl wyborczy w badanych spółkach nie ma wpływu na rotację członków rady nadzorczej.

Wynagrodzenie członków rady nadzorczej w badanych spółkach nie jest powiązane z wynikami osiąganymi przez spółkę. Za najbardziej przydatną z wymienionych cech członków rad nadzorczych, które mogą przyczynić się do poprawy efektywności spółki, interlokutorzy uznali przygotowanie merytoryczne. Ważne jest także bogate doświadczenie zawodowe oraz umiejętność obiektywnej oceny działalności spółki.

Szerokie zastosowanie kontraktów menedżerskich w sektorze przedsiębiorstw komunalnych prezesi ocenili jako „niepotrzebne zamieszanie”. Być może po jakimś czasie zakres stosowania zostanie ograniczony do spółek kapitałowych nastawionych na zysk i pozostawiony jako forma alternatywna dla spółek komunalnych. Ich zdaniem samorządy powinny same decydować o formie zatrudnienia menedżerów. Powszechność kontraktów w spółkach komunalnych wpływa negatywnie na część menedżerów, zwiększając ich poczucia niesprawiedliwości i obniżając motywację do pracy.

5. Podsumowanie

Jak dotąd przeprowadzono niewiele badań, które ukazują wpływ wdrożenia kontraktów menedżerskich na wyniki i funkcjonowanie spółek komunalnych. Jako przykład można podać jednak wielkie przedsiębiorstwa w Korei Południowej, gdzie kontrakty są zawierane na różnych szczeblach zarządzania. Stwierdzono, że kontrakty menedżerskie wprowadzone w przedsiębiorstwach komunalnych przyczyniły się do sprawnej realizacji strategii rozwojowej przedsiębiorstw, zwiększenia wartości dla akcjonariuszy, adaptacyjności i rozwoju tych przedsiębiorstw (*business community*) (zob. Chew, Gillan, eds., 2009, s. 198). Według Stowarzyszenia Gmin stanu Wiktorii w Australii istnieje kilka kluczowych elementów, które powinno się rozważyć jako część dobrych praktyk zarządzania kontraktami, m.in. funkcja motywacyjna/mobilizacyjna kontraktu, prawidłowo określona rola i obowiązki świadczonych, monitoring wyników, etyczne postępowanie w biznesie czy warunki rozwiązania kontraktu (zob. Chestine, 2014, s. 13). Bardzo możliwe, że w Polsce, po pewnym okresie praktycznego funkcjonowania kontraktów, w wyniku negocjowania kontraktów z nowo powołanymi menedżerami, jak również na skutek orzecznictwa ukształtowanego w drodze wnoszonych pozwów, pojawi się standaryzacja lub dobre praktyki konstruowania kontraktów menedżerskich także w spółkach komunalnych.

Nie ulega wątpliwości, iż kontrakt menedżerski jest efektywnym i skutecznym narzędziem nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach działających rynkowo. Przed rozpoczęciem badań założono, że kontrakt menedżerski jest też efektywnym narzędziem nadzoru właści-

cielskiego w przedsiębiorstwach komunalnych. Uzyskane wyniki z pierwszego, wstępnego etapu badań nie potwierdzają tego założenia. Uważamy jednak, że na ten stan wpływa niska kultura zawierania kontraktów w Polsce oraz niedoprecyzowana ustawa. Rutyna zachowań ludzi i instytucji również utrudnia implementację kontraktów menedżerskich, zwłaszcza że chodzi tu o rozwiązania permanentne, długoterminowe, a nie sporadyczne. Potrzeba czasu i doświadczenia, aby prawidłowo sformułowany kontrakt służył spółce lepiej i motywował menedżera bardziej niż umowa o pracę. Badania takie będą kontynuowane na większą skalę. Już tak mała próbka ukazała jednak, jak znaczące mogą być różnice w postrzeganiu zalet i wad kontraktów w spółkach komunalnych i od jak wielu aspektów zależy zadowolenie oraz motywacja do pracy członków zarządu. Niemniej korzyści dla spółek będzie można ocenić na podstawie osiągniętych wyników w przyszłości.

Bibliografia

- Barwacz, K. (2009). Efektywność mechanizmów nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych sektora komunalnego. Niepublikowana rozprawa doktorska. Kraków: Akademia Ekonomiczna.
- Barwacz, K. (2011). Efficiency of the owner's supervision in public sector enterprises in view of the new institutional economy. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 17(1), 29–42.
- Błahy, A., Bilicki, P. (2016). *Nowe zasady wynagrodzeń w spółkach z udziałem m.in. Skarbu Państwa* [online, dostęp: 2016-11-10]. Newsletter, październik. Szczecin: Marek Czernis, Kancelaria Rady Prawnego. Dostępny w Internecie: http://www.czernis.pl/public/pdf/newsletter_get/7.pdf.
- Chestine, O. (2014). *Contract Management Guidelines* [online, dostęp: 2018-02-20]. The Voice of Local Government. Melbourne: Municipal Association of Victoria. Dostępny w Internecie: <http://www.mav.asn.au/search/Results.aspx?k=contract%20management%20guidelines>.
- Chew, D.H., Gillan, S.L. (eds.). (2009). *Global Corporate Governance*. New York: Columbia University Press. ISBN 9780231148542.
- Jagoda, J., Lobos-Kotowska, D., Stańko, M. (2008). *Gospodarka mieniem komunalnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”. ISBN 9788373348837.
- Jerzemska, M. (2002). *Nadzór korporacyjny*. Warszawa: PWE. ISBN 8320813824.
- Koziół, L. (2011). Management contracts in the company supervision and management system. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 17(1), 105–120.
- Koziół, L., Barwacz, K. (2016). *Problemy ładu korporacyjnego sektora przedsiębiorstw komunalnych*. Tarnów: Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej.
- Krzyszowska-Dąbrowska, M., Rogocz, M. (2016). *Nowa ustawa kominowa eliminuje umowy o pracę dla zarządających spółkami Skarbu Państwa* [online, dostęp: 2016-10-17]. *Gazeta Prawna.pl*. Dostępny w Internecie: <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/968404,spolki-skarbu-panstwa-nowa-ustawa-kominowa-eliminuje-umowy-o-prace.html>.
- Kubot, Z. (1994). *Kontrakty menedżerskie*. Zielona Góra: Agencja Rozwoju Regionalnego. ISBN 839013991X.
- Kubot, Z. (1999). *Kontrakty menedżerskie średniej kadry kierowniczej*. Wrocław: Klemar. ISBN 8391288102.
- Landowska, A. (1996). Umowa o zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym. *Prawo Przedsiębiorcy*, 5.
- Mesjasz, Cz. (2005). Mechanizmy władania korporacyjnego. W: J.M. Rybicki (red.). *Sukces organizacji: strategie i innowacje* (s. 312–322). Sopot: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego; Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Michalski, J. (2016). *Zasady kształtowania wynagrodzeń w spółkach z udziałem: Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, państwowych osób prawnych, komunalnych osób prawnych* [online, dostęp: 2017-02-08]. Dostępny w Internecie: <http://www.4edu.com.pl/>.
- Walentyńciewicz, P. (2000). *Kontrakt menedżerski w zarządzaniu firmą*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego. ISBN 8387636819.

Effectiveness assessment of managerial contracts in municipal enterprises

Abstract: The aim of the article is to present the concept of assessing the effectiveness of managerial contracts in municipal enterprises and presentation of the results of empirical research. The subject of the research was the description of the municipal enterprises sector, the identification of economic and organizational as well as legal conditions for the implementation of managerial contracts and the presentation of the opinions of the presidents of the surveyed companies.

The identification of benefits and dysfunctions of managerial contracts introduced as well as identification of ways to improve this form of employment of people in managerial positions were acknowledged as a research problem. In the study the method of analysing the results of research of predecessors, the method of financial analysis and the technique of interview with managers of the surveyed enterprises, interviews

with representatives of the owner—local government units—were used.

The article is divided into three significant parts. The first one is an explanation the contract concept and discussion of the process of preparing a managerial contract. The conclusion was drawn stating that effective management can only be provided by a motivation system that will allow to appreciate the competences and results obtained and balance the risk and the responsibility that rests on the managerial staff. Managerial contracts, which play a large role in the theory and practice of corporate governance, are to fulfill this function. The second part of the article presents the characteristics of the municipal enterprises sector. The last part of the article is a presentation of the results of preliminary empirical research on the use of contracts in the practice of municipal enterprises.

Key words: effectiveness of corporate governance, owner's supervision, civil contract, municipal sector