

Piotr Bednarek

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

CONTROLLING SPÓŁEK Z KAPITAŁOWYM UDZIAŁEM GMINY

1. Wstęp

Ze względu na konieczność oddzielenia praw własności do majątku przedsiębiorstwa od funkcji bezpośredniego zarządzania jego składnikami istnieje potrzeba tworzenia nadzoru korporacyjnego. W sektorze prywatnym jest on wyrazem dążenia właścicieli przedsiębiorstwa do zapewnienia im możliwie najwyższej stopy zwrotu z zaangażowanego w jego działalność kapitału. W sektorze publicznym służy on głównie podatnikom i beneficjentom efektów działalności danego przedsiębiorstwa jako gwarancja zapewnienia dostaw dostosowanych do ich potrzeb dóbr publicznych przy efektywnym wykorzystaniu zasobów. Szczególnym przypadkiem jest nadzór korporacyjny specyficznej grupy kapitałowej, którą tworzą samorząd gminy (jako jednostka dominująca) i spółki z kapitałowym udziałem gminy (jako jednostki zależne).

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie roli controllingu we wspomaganiu nadzoru korporacyjnego, jaki sprawują władze gminy nad spółkami zależnymi. W tym celu przedstawiono przesłanki wykorzystania controllingu w tym obszarze zarządzania gminą, sformułowano jego definicję oraz zaproponowano funkcje, zadania i instrumenty, które mogą mieć zastosowanie w tym przypadku.

2. Definicja udziałów i akcji gminy w spółkach kapitałowych i cel ich nabywania

Obecnie regulacje prawne nie zawierają definicji pojęcia udziału. Na podstawie przepisów kodeksu spółek handlowych *udział* rozumiany jest jako część kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która stanowi wyraz człon-

kostwa wspólnika w spółce oraz przysługujących mu z tego tytułu praw związanych z daną częścią kapitału zakładowego [DzU 2000 nr 94, poz. 1037 (art. 152)]. Liczba posiadanych przez wspólnika udziałów – wyrażająca jego wkład do kapitału zakładowego – decyduje o wielkości jego uprawnień, sile i znaczeniu w spółce. W sytuacji braku odmiennego postanowienia umowy spółki, decyduje ona m.in. o liczbie głosów w zgromadzeniu wspólników i wielkości przysługującej dywidendy.

Zgodnie z przepisami kodeksu spółek handlowych, kapitał zakładowy spółki akcyjnej jest pokrywany przez wspólników przez wniesienie wkładów pieniężnych lub niepieniężnych. W zamian otrzymują oni *akcje*, czyli dokumenty, które wyrażają wniesiony do spółki wkład i legitymizują ich właściciela jako członka spółki. Podobnie jak w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, również w spółce akcyjnej z tytułu posiadania akcji przysługują właścicielowi określone prawa, takie jak prawo głosu w trakcie walnych zgromadzeń akcjonariuszy, prawo do dywidendy czy też prawo do podziału majątku w razie likwidacji spółki. W przeciwieństwie do dokumentów potwierdzających udział w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, akcja jest papierem wartościowym [DzU 2000 nr 94 poz. 1037 (art. 351)].

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, gminy mogą pod pewnymi warunkami tworzyć lub przystępować do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w dwóch formach: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych [DzU 1997 nr 9 poz. 43 (art. 9)]. Szczególnym rodzajem tych spółek są *jednoosobowe spółki gminy*, czyli takie, w których gmina jest jedynym wspólnikiem lub akcjonariuszem. Według ustalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego tego rodzaju spółki stanowią samorządowe osoby prawne, podczas gdy do tej kategorii nie można zaliczyć spółek, w których choć jedna akcja lub udział nie należą do podmiotów samorządowych¹. Podmiotem rozważań w tym artykule są spółki kapitałowe, w których gmina jest jedynym właścicielem lub posiada większość udziałów lub akcji danej spółki.

Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej nakładają następujące ograniczenia w zakresie nabywania przez gminy udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Po pierwsze, stanowią, że działalność spółek kapitałowych z udziałem gminy musi być związana z wykonywaniem zadań ze sfery użyteczności publicznej. Ustawa o samorządzie gminnym definiuje te zadania jako „zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Po drugie, zezwalają na to, aby samorząd gminny prowadził działalność w formie spółek kapitałowych także poza sferą użyteczności publicznej, ale pod warunkiem, że:

- jest to najlepsza forma uzupełniania lokalnej oferty rynkowej,

¹ Jednoosobowe spółki gmin powstały przede wszystkim w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o gospodarce komunalnej albo na podstawie przepisów rozdziału 3 tej ustawy.

- działalność taka ma na celu rozwój lokalny i będzie prowadzić do ożywienia gospodarczego oraz trwałego ograniczenia bezrobocia,
- jest to działalność bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna i wydawnicza podejmowana na rzecz samorządu terytorialnego [DzU 1997 nr 9 poz. 43 (art. 10)].

Celem działalności spółek z kapitałowym udziałem gminy, oprócz maksymalizacji zysku, jest więc wypełnianie funkcji instrumentalnej, czyli realizacja określonych zadań publicznych, które wynikają z bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej.

3. Niedostatki w sterowaniu spółkami z kapitałowym udziałem gminy i w ich kontroli

Powierzenie spółce kapitałowej, w której udziały lub akcje posiada gmina, realizacji zadań publicznych na podstawie umowy nie prowadzi samo z siebie do przeniesienia na nią odpowiedzialności publiczno-prawnej za wykonywanie zadań własnych gminy. W dalszym ciągu na władzach gminy ciąży obowiązek zapewnienia realizacji tych zadań. Podobnie jak w wypadku wydatkowania środków publicznych na inwestycje finansowane ze środków Unii Europejskiej, również tutaj powinno być weryfikowane stosowanie zasady gospodarności oraz skuteczność osiągania wyznaczonych celów merytorycznych. Władze lokalne powinny dążyć do aktywnego sterowania i kontroli działalności spółek z kapitałowym udziałem gminy w ramach określonych przepisami prawa. W praktyce władze gminy często ograniczają swoje działania do przekształcenia zakładów budżetowych w spółki kapitałowe (prywatyzacja) i nie podejmują wysiłków, aby stworzyć na lokalnym rynku elementów rywalizacji o klienta. W rezultacie takie spółki mają dominującą pozycję na rynku, gdyż otrzymują od gminy zlecenia w trybie bezprzetargowym [Bieliński 2004].

Oprócz braku tworzenia odpowiednich warunków rynkowych, władze gminy często nie monitorują, czy decyzje podejmowane przez zarządy spółek zależnych są zgodne ze strategią gminy. Najczęściej kadra kierownicza gminy otrzymuje jedynie najważniejsze informacje od członków rad nadzorczych tych spółek. Brak sformułowania zasad nadzoru właścicielskiego dla tych spółek – opartych na rozwiązaniach przyjętych dla spółek Skarbu Państwa i spółek publicznych notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych – sprawia, że efektywność kontroli działalności tych spółek może być bardzo różna. Wyniki kontroli przeprowadzonych w przedsiębiorstwach państwowych przez NIK dowodzą, że brak odpowiedniej kontroli ze strony organów sprawujących nadzór korporacyjny oraz warunku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych umożliwiając zarządzającym spółką omijanie zasady gospodarności przy zawieraniu wielomilionowych kontraktów i transakcji [*Zagrożenie korupcją...* 2001].

Ponadto warto podkreślić, że sprawozdania finansowe przekazywane radzie nadzorczej przez zarząd w spółkach kapitałowych pozwalają na ocenę działalności tych spółek z punktu widzenia osiągnięcia określonych celów finansowych. Brak formułowania przez władze lokalne celów dotyczących działalności operacyjnej gminnych spółek zależnych (celów merytorycznych), które są związane ze sposobem realizacji zadań publicznych, może być zagrożeniem dla wypełnienia funkcji instrumentalnej tych spółek. Brak takiego sterowania i kontroli może prowadzić do sytuacji, w której działalność gminnych spółek zależnych będzie budzić wątpliwości co do realizacji interesu publicznego.

W celu ograniczenia wymienionych zagrożeń zostały stworzone różne formy kontroli gminnych spółek zależnych. Do podmiotów uprawnionych do kontroli tych spółek zalicza się:

- Regionalną Izbę Obrachunkową kontrolującą działalność jednoosobowych spółek gmin ze względu na kryterium legalności [DzU 2001 nr 55, poz. 577 (art. 5 ust. 1)],
- Najwyższą Izbę Kontroli mogącą kontrolować działalność jednoosobowych spółek gmin z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności oraz pozostałych gminnych spółek zależnych z punktu widzenia legalności i gospodarności w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa [DzU 1995 nr 13, poz. 59 (art. 5 ust. 2 i 3)],
- biegłego rewidenta badającego roczne sprawozdanie finansowe spółek akcyjnych oraz jednostek, które osiągnęły dwie z trzech wielkości podanych w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości, łączne sprawozdania finansowe oraz – jeśli umowa spółki tak stanowi – roczne sprawozdania spółek z o.o.; celem badania jest ocena prawidłowości i rzetelności sprawozdań oraz ustalenie, czy jasno przedstawiają sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy badanej jednostki.

Z punktu widzenia działalności rad nadzorczych szczególnie istotne w spółkach kapitałowych jest badanie i przyjęcie sprawozdania rocznego [Rudolf i in. 2002, s. 64]. Badanie sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta odbywa się na podstawie ustawy o rachunkowości [DzU 2002 nr 76, poz. 694] i jest obligatoryjne w wymienionych wcześniej spółkach z mocy ustawy o rachunkowości. Oprócz opinii, jaką wydaje biegły rewident o prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodności z zasadami rachunkowości, przepisami obowiązującego prawa, statutem lub umową oraz zasadą rzetelności informacji umożliwiających ocenę jednostki, biegły rewident sporządza również raport z badania, w którym podaje m.in.:

- charakterystykę poszczególnych pozycji sprawozdania finansowego, które jego zdaniem wymagają omówienia,
- ocenę sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego ze zwróceniem uwagi na zjawiska, które w porównaniu z poprzednimi okresami negatywnie wpływają na sytuację spółki lub mogą stanowić zagrożenie dla jej bytu [Rachunkowość... 2001, s. 406].

Na podstawie analizy raportu biegłego rewidenta stwierdza się, czy istnieje potrzeba prowadzenia dodatkowych kontroli badanej spółki. Mimo wielu zalet tego rodzaju kontroli istotnym jej ograniczeniem jest brak możliwości prowadzenia działań korygujących. Wynika to z zasad przeprowadzania badań sprawozdań finansowych, które odnoszą się do wyników działań podjętych w przeszłości oraz dostarczają informacje radom nadzorczym najpóźniej sześć miesięcy po zamknięciu roku obrachunkowego.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością samorządowych osób prawnych, w tym jednoosobowych spółek gminy w zakresie spraw finansowych, oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Regionalne izby obrachunkowe, przeprowadzając co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy oraz na bieżąco opiniując uchwały rady gminy w określonych sprawach (np. budżet i jego zmiany), pośrednio kontrolują również gospodarkę jednoosobowych spółek gminy². Kontrola bezpośrednia tych spółek może być przeprowadzana przez regionalne izby obrachunkowe na wniosek gminy [DzU 2001 nr 55, poz. 577].

Podsumowując, można zauważyć, że jednoosobowe spółki gminy są kontrolowane głównie pod względem legalności oraz wiarygodności prezentacji wyników finansowych. Brakuje natomiast informacji o tym, w jakim stopniu zostały osiągnięte cele merytoryczne, które dotyczą zaspokajania bieżących potrzeb ludności. Inaczej mówiąc, jakie działania zostały podjęte i jakie osiągnięto efekty w aspekcie zadań publicznych, do realizacji których zostały one utworzone. Sytuacja, w której władze lokalne formułują merytoryczne cele operacyjne, nadal należy do rzadkości, o czym świadczy brak kontroli w tym zakresie. Określanie tych celów musi wiązać się ze stworzeniem odpowiedniego systemu okresowego sterowania i kontroli oraz systemów informacyjnych. Niemożliwe jest bowiem dokonanie oceny stopnia osiągnięcia celu merytorycznego wyłącznie na podstawie informacji ze sprawozdań finansowych. Podobne wnioski można wyciągnąć z analizy kontroli spółek zależnych, w których gmina posiada większość udziałów lub akcji, ograniczających się praktycznie do kontroli biegłego rewidenta, gdyż kontrole NIK są sporadyczne i obejmują wyłącznie wąski zakres.

4. Pojęcie controllingu spółek z kapitałowym udziałem gminy

W literaturze pojęcie controllingu spółek zależnych jest stosowane głównie w kontekście sektora prywatnego i dotyczy działalności koncernów. W kontekście tych podmiotów *controlling* spółek zależnych jest przez różnych autorów definiowany następująco:

² Więcej na ten temat: [Izdebski 2004, s. 255].

- *Controlling* spółek zależnych jest organizacyjnym instrumentem kierowania służącym do integracji wewnątrz koncernu (D. Bögel).
- *Controlling* spółek zależnych jest to *controlling* spółek przeprowadzany z zewnątrz przez udziałowców (V. Botta).
- Wychodząc od rozumienia controllingu zorientowanego na koordynację, zadanie controllingu spółek zależnych polega na zorientowanej na cel koordynacji decyzji kierowniczych dotyczących spółek zależnych (G. Gebhardt).
- *Controlling* spółek zależnych wspomaga kierowanie poprzez planowanie, kontrolowanie i dostarczanie informacji o tym, w jakim stopniu spółki zależne służą prowadzeniu biznesu spółki-matki oraz osiągają wyznaczone cele (U. Lenhard).
- Pod pojęciem controllingu spółek zależnych rozumie się „planowanie i sterowanie z centrali przedsiębiorstwami powiązanymi ekonomicznie” (J. Paul).
- *Controlling* spółek zależnych powinien być rozumiany jako koordynacja, wspieranie i kontrola zarządzania spółkami-córkami z punktu widzenia możliwie najwyższego stopnia osiągnięcia celów koncernu (A. Schmidt)³.

Podejmując próbę sformułowania definicji controllingu spółek zależnych, napotyka się podobne trudności, jak przy definiowaniu pojęcia controllingu. Nie jest łatwo ocenić, która z przedstawionych wcześniej definicji jest najbardziej trafna. *Controlling* spółek zależnych można zatem rozumieć jako podsystem złożonych systemów społecznych, który wspomaga kadrę kierowniczą jednostki nadrzędnej w zarządzaniu podmiotami zależnymi zgodnie z celami całego systemu społecznego. W kontekście gminnych spółek zależnych *controlling* polega na sterowaniu spółkami zależnymi kapitałowo od gminy, koordynacji wyznaczonych celów merytorycznych i planowanych wyników finansowych oraz tworzeniu niezbędnych instrumentów o charakterze organizacyjnym i informacyjnym.

W sektorze prywatnym efekty działalności przedsiębiorstw można oceniać wyłącznie na podstawie ich wyników finansowych. Jeśli w przedsiębiorstwie lub jego części można wyodrębnić ośrodki odpowiedzialności za wyniki, to możliwe będzie zarządzanie tym przedsiębiorstwem (lub jego częścią) wyłącznie za pomocą celów o charakterze finansowym, takich jak koszty, wyniki, wskaźniki obrotu zapasów itd. Jednakże w spółkach należących do koncernu lub wyodrębnionych w przedsiębiorstwie ośrodków odpowiedzialności za koszty, przychody lub inwestycje, skuteczna realizacja strategii koncernu lub danego przedsiębiorstwa zależy od osiągnięcia celów nie tylko finansowych, ale i merytorycznych. Przykładami takich celów są: bieżące wytwarzanie półproduktów w celu uniezależnienia koncernu od droższych dostawców zewnętrznych, zapewnienie ciągłości procesów logistycznych zarówno na wejściu, jak i wyjściu łańcucha wartości oraz prowadzenie salonów sprzedaży celem zapewnienia zbytu produktów.

³ www.beteiligungs-controlling.de (10.04.2005)

Podobna sytuacja występuje w relacjach między władzami lokalnymi i spółkami z kapitałowym udziałem gminy. Istnieje zatem potrzeba, aby cele formułowane dla tych spółek dotyczyły zarówno treści merytorycznych, jak i ram finansowych ich realizacji.

5. Zadania i instrumenty controllingu spółek z kapitałowym udziałem gminy

Sterowanie działalnością gminnych spółek zależnych wymaga formułowania dla nich merytorycznych i finansowych celów, a także stworzenia odpowiednich systemów informacyjnych pozwalających na monitorowanie stopnia osiągnięcia tych celów. *Controller* powinien dopilnować przede wszystkim, aby istniały wytyczne dotyczące polityki gminy wobec jej spółek zależnych, określające: cel ich istnienia, organizację ich struktur administracyjnych (włączając ich prawa i obowiązki w stosunku do wydziałów merytorycznych gminy), zasady sporządzania sprawozdań dla gminy oraz inne prawa, jakie posiada gmina z tytułu posiadanych akcji i udziałów (np. prawo określenia wymaganych kwalifikacji od członków rad nadzorczych w spółkach zależnych reprezentujących władze gminy).

Podane wytyczne polityki gminy wobec spółek zależnych stanowią jedynie ogólne zasady sterowania ich działalnością. Zadaniem *controllera* jest utworzenie specjalnej komórki w urzędzie gminy, która powinna kojarzyć istotne informacje wewnątrzurzędowe z informacjami otrzymywanymi od spółek zależnych, tak aby wspomagać kierownictwo gminy w podejmowaniu decyzji politycznych. Komórki te powinny także informować gminne spółki zależne o sprawach dotyczących ich działalności, takich jak na przykład regulacje prawne o ochronie środowiska.

Kolejnym zadaniem *controllingu* jest zapewnienie, że są formułowane parametry celów operacyjnych dla spółek zależnych. Mimo że w ich statutach znajdują się zapisy dotyczące przedmiotu ich działalności, jednak z upływem czasu tracą one na znaczeniu. Natomiast sterowanie za pomocą celów jest możliwe tylko wówczas, gdy są one sformułowane konkretnie i precyzyjnie, podlegają ciągłej kontroli i są dostosowywane do zmieniających się warunków.

Skuteczne sterowanie gminnymi spółkami zależnymi jest uwarunkowane odpowiednim dostępem do informacji. Zatem zadaniem *controllera* jest też tworzenie i bieżące wykorzystywanie systemu informacyjnego, który pozwala na monitorowanie sytuacji finansowej oraz stopnia osiągnięcia celów merytorycznych przez gminne spółki zależne.

Instrumentami *controllingu* udziałowego są plany i sprawozdania finansowe, sprawozdania z przeprowadzonych kontroli oraz okresowe sprawozdania zawierające wskaźniki finansowe i niefinansowe. Gminne spółki zależne nie są zobowiązane do sporządzania rocznych planów finansowych dla kierownictwa gminy. Jednakże sporządzanie takich planów, jakie przygotowują zakłady budżetowe, pozwoliłoby na porównywanie ich z rocznymi sprawozdaniami finansowymi.

Chociaż ustalone odchylenia nie pozwoliłyby na aktywną interwencję z powodu ich późnego wykrycia, to wyjaśnienie przyczyn odchyleń mogłoby stanowić podstawę do doskonalenia systemu planowania.

Sprawozdania z przeprowadzonych kontroli również zawierają cenne informacje, zwłaszcza o legalności działań zarządu gminnej spółki zależnej. Jednak w niewielkim stopniu informują o tym, czy działania te były zgodne z wyznaczonymi parametrami celów. Szczególnie przydatne w tym celu są natomiast okresowe sprawozdania zawierające najważniejsze wskaźniki, które stanowią źródło informacji do sterowania działalnością gminnych spółek zależnych. Forma tych sprawozdań może być różna i zależy od rodzaju działalności spółki oraz dynamiki środowiska, w jakim ona funkcjonuje.

6. Podsumowanie

Rozważania nad miejscem controllingu w zarządzaniu swoistą grupą kapitałową zawarte w niniejszym artykule absolutnie nie wyczerpują problematyki z tym związanej. Mają one na celu jedynie zwrócenie uwagi na złożony problem stosowania controllingu w warunkach sektora publicznego, gdy wspomaga on kadrę kierowniczą gminy w nadzorze właścicielskim prowadzonym nad gminnymi spółkami zależnymi.

Literatura

- Bieliński M., *Prywatyzacja firm komunalnych. Setka odważnych gmin*, „Wspólnota” 2004 nr 24.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Rachunkowość. Zasady prowadzenia po nowelizacji ustawy o rachunkowości*. Część 1, red. T. Kiziu-kiewicz, Ekspert, Wrocław 2001.
- Rudolf S. i in., *Efektywny nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002.
- Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity), DzU 2001 nr 55, poz. 577 (z późn. zm.).
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity) DzU 2002 nr 76, poz. 694 (z późn. zm.).
- Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity) DzU 1995 nr 13, poz. 59 (z późn. zm.).
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity) DzU 1997 nr 9, poz. 43 (z późn. zm.).
- Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (DzU 2000 nr 94, poz. 1037).
- Zagrożenie korupcją w świetle badań Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w 2000 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Strategii Kontrolnej, Warszawa 2001, www.nik.gov.pl.

CONTROLLERSHIP OF LOCAL GOVERNMENT'S SUBSIDIARY COMPANIES

Summary

This article deals with a problem of using controllership as a support of corporate governance in a special capital group consisted of local government and its subsidiary companies. Firstly, there are main premises of increasing role of corporate governance and using controllership in local government presented. Next, the definition of controllership of local government's subsidiary companies from the point of view of holding entity is formulated. Finally, tasks and instruments of the controllership are proposed.