

Łukasz ŻABSKI*

CELE ZARZĄDCZE W UMOWACH O ŚWIADCZENIE USŁUG W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA SPÓLKAMI KOMUNALNYMI

(Streszczenie)

Głównym celem artykułu jest przedstawienie istoty celów zarządczych oraz problematyki ich formułowania w umowach o świadczenie usług w zakresie zarządzania spółkami komunalnymi. Uzasadnieniem podjęcia tematu są zmiany prawne dotyczące zasad wynagradzania członków organów spółek Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz ich wpływ na mechanizm nadzoru właścicielskiego. Na podstawie analizy aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz obserwacji własnych autora stwierdzono, że formułowanie celów zarządczych jest nowym zjawiskiem w praktyce organizacji i zarządzania spółkami komunalnymi. Z kolei problemy z ich uszczegółowieniem podkreślają znaczenie organów nadzorczych w kontrolowaniu, motywowaniu i dyscyplinowaniu zarządów do realizacji celów publicznych.

Słowa kluczowe: cele zarządcze; kluczowe wskaźniki efektywności; kontrakt menedżerski; spółki komunalne

Klasyfikacja JEL: L21, L32, M12, H89, K00

1. Wstęp

Samorząd terytorialny w Polsce ulega ciągłym przeobrażeniom w zakresie zarządzania jednostkami gospodarującymi środkami publicznymi i pełniącymi ważną rolę w rozwoju społeczności lokalnych. Szczególną uwagę zwraca się na poszukiwanie mechanizmów wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego, którym jednostki samorządu terytorialnego powierzają wykonanie zadań w zakresie świadczenia usług użyteczności publicznej.

* Dr, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Zarządzania i Gospodarki Żywnościowej; e-mail: lukasz.zabski@ue.wroc.pl

Jednym z aktualnych i kluczowych wyzwań, jakie stoją przed nadzorem właścicielskim, jest stworzenie motywacyjnego systemu wynagradzania organów spółek komunalnych. Szczególnie znaczenie ma tutaj rola rady nadzorczej, gdyż powołuje i odwołuje członków zarządów i często, ustalając poziom ich wynagrodzenia, powinna brać pod uwagę strategię spółki oraz interesy właściciela (samorządu terytorialnego) i wyniki ekonomiczno-finansowe. Dotychczasowe systemy wynagradzania nie uzależniały poziomu płacy od wyników, przez co menedżerowie nie ponosili faktycznej odpowiedzialności za spółki ważne pod względem realizacji misji publicznej. Ostatnie zmiany prawne w sferze wynagrodzeń opartych na wynikach, w tym zawierania umów cywilnoprawnych o zarządzanie, mają na celu wynagradzanie najlepszych menedżerów i w efekcie poprawę funkcjonowania spółek komunalnych.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie istoty celów zarządczych oraz problematyki ich formułowania w umowach o świadczenie usług w zakresie zarządzania spółkami komunalnymi. W realizacji powyższego celu została wykorzystana metoda analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metoda badania dokumentów wewnętrznych Ministerstwa Skarbu Państwa. Ponadto rozważania oparto na obserwacjach własnych autora – członka rady nadzorczej spółki komunalnej.

2. Umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania

Wraz z początkiem transformacji ustrojowej w Polsce zmieniały się regulacje rynkowe w zakresie zarządzania podmiotami gospodarczymi, w tym zatrudniania kadry zarządzającej. Jak wskazuje K. Ziółkowska, od tego okresu dynamicznie rozwijały się cywilnoprawne formy zatrudnienia menedżerów, choć ze względu na brak dostatecznych regulacji prawnych umowy te nie były powszechnie stosowane, jak w krajach zachodnich¹.

Inne, bardziej proefektywnościowe formy zatrudniania menedżerów spółek, które będą powiązane z interesami właścicieli i wynikami finansowymi, stanowią obszar zainteresowania koncepcji nadzoru właścicielskiego. Wybrane teorie (np. agencji, stewarda) i koncepcje zarządzania przedsiębiorstwem, których przedmiotem rozważań jest rola menedżerów w przedsiębiorstwie, można podzielić na dwie podstawowe grupy²:

¹ K. Ziółkowska, *Kontrakty menedżerskie jako pozapracownicze podstawy zatrudnienia*, *Studia Prawnoustrojowe* 2009/9, s. 471.

² D. Bąk-Grabowska, *Formy zatrudnienia menedżerów w świetle wybranych koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem*, *The Journal of Management and Finance* 2013/4 (2), s. 42.

- 1) teorie/koncepcje, które podkreślają odmienne interesy pomiędzy właścicielami a menedżerami w organizacji;
- 2) teorie/koncepcje ukazujące integralność interesów i akcentujące znaczenie zaufania organizacyjnego.

W obu przypadkach możliwe są różne, prawnie dopuszczalne formy zatrudnienia kadry menedżerskiej, jednakże ich wybór uwarunkowany jest spójnością interesów obu stron oraz koniecznością istnienia i osiągnięcia odpowiedniego poziomu zaufania organizacyjnego. Dodatkowo biorąc pod uwagę cele nadzoru właścicielskiego, ważne jest poszukiwanie nowoczesnych instrumentów pozwalających na sprawniejsze zarządzanie i nadzorowanie kadry zarządzającej.

Zgodnie z aktualnymi przepisami prawa członkowie zarządów spółek mogą zostać zatrudnieni na podstawie stosunku pracy (najczęściej jest to umowa o pracę) albo na podstawie stosunku cywilnoprawnego (inaczej: kontrakt menedżerski, umowa o zarządzanie, umowa o świadczenie usług w zakresie zarządzania, umowa zlecenia zarządu). Decyzja o właściwej formie uzależniona jest od wielu czynników, przede wszystkim od charakteru funkcji oraz od rodzaju i specyfiki danej spółki.

Nawiązanie umowy cywilnoprawnej to sytuacja, w której przyjmujący zlecenie (członek zarządu) zobowiązuje się za odpowiednim wynagrodzeniem do stałego wykonywania czynności w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem zlecającego w jego umieniu i na jego rzecz³. Właściwe zastosowanie mają tutaj przepisy Kodeksu cywilnego stanowiące o umowach nienazwanych o świadczenie usług (art. 750 Kodeksu cywilnego).

Przechodząc do kwestii charakteru prawnego takiej umowy, należy wskazać, że jest ona umową cywilnoprawną, a nie umową o pracę, którą reguluje Kodeks pracy. Istotną jej cechą jest dwustronne zobowiązanie stron do spełnienia świadczenia oznaczonego w czasie, a także wzajemność polegająca na tym, że każda ze stron kontraktu jest zobowiązana do świadczenia będącego ekwiwalentem drugiej strony. Strony swobodnie mogą kształtować treść poszczególnych elementów umowy, choć należy pamiętać o art. 58 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że umowy nie mogą być sprzeczne z ustawą lub mające na celu obejście ustawy. Ważne jest również, by ryzyko i odpowiedzialność za przedsiębiorstwo było rozłożone równomiernie, a wynagrodzenie menedżera uzależnione było od osiągnięcia jasno określonych celów.

³ W. Gujski, *Kontrakty menedżerskie. Umowy cywilnoprawne o świadczenie pracy*, Lexis-Nexis, Warszawa 2008, s. 52.

Menedżer zawierający umowę o zarządzanie odpowiada całym swoim majątkiem osobistym⁴. Ciężar odpowiedzialności jest zdecydowanie większy niż ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności pracownika⁵. Z tego wynika konieczność jasnego i dokładnego określenia granicy odpowiedzialności w treści zapisów umowy, na wypadek ewentualnych roszczeń.

Wyraźną różnicę pomiędzy umową cywilnoprawną a umową o pracę stanowią składniki wynagrodzenia. W umowie o zarządzanie mogą być one ustalane dowolnie, w efekcie negocjacji między stronami. Wówczas nie istnieje prawny obowiązek przestrzegania istniejących regulaminów wynagradzania czy układów zbiorowych pracy⁶.

Oprócz regulacji zawartych w umowie członek zarządu podlega również przepisom Kodeksu spółek handlowych czy postanowieniom statutu spółki. W tym przypadku umowa jest doprecyzowaniem relacji nawiązanej pomiędzy spółką a zarządzającymi⁷.

Zawieranie z członkami zarządów spółek komunalnych umów cywilnoprawnych o zarządzanie nie było powszechnie stosowane. Potwierdziły to badania własne autora skupione wokół nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi oraz strukturą organów tych spółek⁸. W wyniku przeprowadzonych reform w zakresie funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa, zasad zarządzania mieniem państwowym oraz systemem wynagradzania członków organów spółek wprowadzono obowiązek zawierania z menedżerami umów o świadczenie usług zarządzania. Został on wprowadzony w ustawie z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2017 r., poz. 2190). Art. 5 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy stanowi, że projekty uchwał gromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu powinny przewidywać, że z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Obowiązek ten dotyczy

⁴ Art. 471 k.c. i następane ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2017 r., poz. 459, 933, 1132; z 2018 r., poz. 398, 650).

⁵ Art. 119 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz.U. z 2018 r., poz. 917).

⁶ **L. Koziol**, *Kontrakty menedżerskie we współczesnych nurtach nadzoru korporacyjnego*, *The Journal of Management and Finance* 2013/2 (6), s. 253.

⁷ Zob. wyrok SN z 17 maja 2016 r., I UK 171/15.

⁸ Badania dotyczyły efektywności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

wszystkich spółek Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków państwowych i komunalnych osób prawnych. Ustawodawca nie skonstruował kryterium ilości lub wartości akcji/udziałów w spółkach. Oznacza to, że bez względu na strukturę własnościową/akcjonariat umowa o świadczenie usług w zakresie zarządzania staje się jedyną formą zatrudniania członków zarządów.

Wylimitowanie umów o pracę jako podstawowych i najczęściej stosowanych form zatrudnienia członków organów zarządzających w spółkach komunalnych wpisuje się w koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*). Zakłada ona, że teorie ekonomiczne i mechanizmy zarządzania powszechnie występujące w sektorze prywatnym mogą być skutecznie wykorzystane na gruncie sektora publicznego⁹. Duży nacisk kładziony jest na sprawowanie kontroli i nadzoru nad właściwym wykorzystywaniem majątku publicznego i wdrażaniem proefektywnościowych mechanizmów, które umożliwią podnoszenie jakości świadczonych usług powszechnie dostępnych¹⁰. Jednym z nich są umowy o świadczenie usług zarządzania, w których wynagrodzenie menedżerów uzależnione jest od kondycji spółki i realizacji stawianych celów. Dzięki temu uzyskuje się wyższą motywację i zaangażowanie w rozwój przedsiębiorstwa.

W celu sprawniejszego dokonywania stosownych zmian, przewidzianych wspomnianą ustawą Ministerstwo Skarbu Państwa w listopadzie 2016 r. opracowało dokument pt.: *Dobre praktyki w zakresie stosowania ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*. Ma on charakter pomocniczy przy wdrażaniu zapisów normatywnych w działalność organów spółek. Stanowi więc punkt wyjścia przy budowaniu systemu wynagradzania przez poszczególne grupy podmiotów objętych ustawą.

Zgodnie z jego treścią, pożądanym rozwiązaniem jest delegowanie na organ nadzorczy kompetencji do ustalenia treści umowy o świadczenie usług zarządzania, a także uszczegółowienia celów zarządczych oraz wskaźników pozwalających zwymiarować i ocenić poziom ich realizacji, gdyż to organ nadzoru stale kontroluje i ocenia działalność zarządu. W tym celu powinna zostać podjęta uchwała w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego zawierająca ostateczny kształt przedmiotowej umowy.

⁹ H. Klages, E. Löffler, *New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model*, *International Review of Administrative Sciences* 1998/64/1, s. 42.

¹⁰ L. Żabski, *Ownership supervision over commercial companies in the concept of New Public Management*, w: R. Wiszniowski, K. Glinka (red.), *New Public Governance in the Visegrad Group (V4)*, A. Marszałek, Toruń 2015, s. 99.

Biorąc pod uwagę przepisy prawa oraz wytyczne w zakresie elementów przedmiotowej umowy, można wskazać na obligatoryjne i fakultatywne postanowienia, które powinna zawierać. Obowiązkowo muszą znaleźć się w niej zapisy dotyczące: przedmiotu umowy; praw i obowiązków zarządzającego i spółki; odpowiedzialności zarządzającego; wynagrodzenia; własności intelektualnej; tajemnicy spółki; zakazu konkurencji; czasu obowiązywania; trybów rozwiązywania; terminów wypowiedzenia; zobowiązania do informowania przez członka organu zarządzającego o zamiarze pełnienia funkcji w organach innej spółki handlowej, nabycia w niej akcji oraz o niepobieraniu wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej. Z kolei fakultatywnie strony mogą sformułować zapisy odnoszące się do: uprawnień członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki; limitów dotyczących kosztów albo sposobu określania tych limitów, jakie spółka ponosi w związku z dostępem i wykorzystywaniem tych urządzeń i zasobów; wysokości odprawy; wysokości i warunków przyznania członkom organu zarządzającego odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji; określenia części wypłaty wynagrodzenia uzupełniającego uzależnionej od terminu, nie dłuższego niż 36 miesięcy i warunków, w szczególności powodujących utratę prawa do otrzymania wynagrodzenia uzupełniającego w całości albo w części, jeżeli w oznaczonym w umowie terminie zajdą okoliczności mające wpływ na realizację określonych w umowie celów zarządczych. Niemniej jednak ostateczne zapisy umowy powinny być dopasowane do specyfiki spółki i ograniczać ewentualne konflikty i ryzyka.

W świetle powyższych rozważań należy przyjąć, że umowa o świadczenie usług w zakresie zarządzania staje się (ze względu na krótki okres obowiązywania w sektorze publicznym) jednym z podstawowych narzędzi nadzoru właścicielskiego. Wynika to przede wszystkim z udziału rad nadzorczych w negocjowaniu treści umowy i określaniu poziomu wynagrodzenia. Dzięki temu organy nadzorcze mogą w większym stopniu monitorować poziom realizacji interesów właściciela – jednostki samorządu terytorialnego oraz realnie wpływać na motywację kadry zarządzającej.

3. Istota i znaczenie celów zarządczych

Ustawa z 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* wprowadziła nowy model wynagradzania menedżerów spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z któ-

rym wynagrodzenie członków zarządów spółek zostało podzielone na część stałą oraz część zmienną.

Kwota części stałej stanowiąca wynagrodzenie miesięczne jest obliczana przy użyciu wartości referencyjnej, która zależy od skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia¹¹. Wysokość wynagrodzenia stałego powinna być konkurencyjna w stosunku do otoczenia oraz zapewniać poczucie bezpieczeństwa i stabilności w sytuacji uzyskania gorszych wyników ekonomicznych spółki¹². Kwotę do wypłaty uzyskuje się poprzez pomnożenie wartości referencyjnej przez postawę wymiaru będącą wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. W tym miejscu należy podkreślić, że organ właściwy do ustalania części stałej wynagrodzenia, biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, dokonuje wyboru przelicznika będącego krotnością podstawy wymiaru.

Ustawowe widełki w poszczególnych kryteriach są dość szerokie, jak np. od siedmiokrotności do piętnastokrotności podstawy wymiaru – dla spółki, która w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniła przynajmniej dwie poniższe przesłanki: a) zatrudniała średniorocznie co najmniej 1251 pracowników, osiągnęła roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych wyższy niż równowartość w złotych 250 milionów euro, b) sumy aktywów jej bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat były wyższe niż równowartość w złotych 215 milionów euro.

W zapisach ustawy przewidziano wyjątkowe okoliczności przyznania wyższej wysokości części stałej wynagrodzenia. W przypadku spółek publicznych jest to dopuszczalne po przeprowadzeniu porównania wynagrodzeń członków organów zarządzających spółek publicznych o podobnej skali lub przedmiocie działalności. W takiej sytuacji podmiot uprawniony do określania wysokości części stałej wynagrodzenia zobowiązany jest do sporządzenia uzasadnienia odstąpienia od zasadniczej ścieżki ustalania wysokości wynagrodzenia i zamieszczenia tego uzasadnienia na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Stąd też każde odstępstwo od wartości referencyjnych powinno być podparte dokładną analizą zakresu obowiązków poszczególnych członków zarządu, a także kondycją finansową spółki.

¹¹ Art. 4 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2017 r., poz. 2190).

¹² P. Urbanek, *Wynagrodzenia zarządu w spółkach kapitałowych*, PWE, Warszawa 2006, s. 84.

Z kolei część zmienna wynagrodzenia uzależniona jest od realizacji celów zarządczych. Ustawodawca nie zdefiniował dokładnie, co rozumie pod tym pojęciem. Jedynie w art. 4 ust. 6 przedstawił otwarty katalog celów zarządczych, stanowiący wskazówkę dla WZA/ZW i rady nadzorczej. Według autora cele zarządcze stanowią pożądane i oczekiwane stany, w jakich właściciele chcą, by spółka się znalazła. Określenie „zarządcze” oznacza, że są one odnoszone do sfery zarządzania całym przedsiębiorstwem i w zdecydowanej części są możliwe do osiągnięcia przez kadrę zarządzającą, ze względu na realny wpływ na jej rozwój.

Na podstawie analizy charakteru celów zarządczych oraz wytycznych Ministerstwa Skarbu Państwa można określić trzy główne funkcje, jakie mają pełnić cele zarządcze formułowane wobec kadry menedżerskiej, tj. motywacyjną, ukierunkowującą i stabilizującą.

Funkcja motywacyjna przejawia się w ścisłym uzależnieniu wynagrodzenia menedżera od stopnia realizacji wyznaczonych celów. Im bardziej ambitne cele do osiągnięcia, tym wynagrodzenie dodatkowe menedżera powinno być wyższe. Natomiast funkcja ukierunkowująca zachodzi, gdy cele zarządcze formułowane przez właścicieli spółki oraz organy nadzorcze przedstawiają menedżerom oczekiwania wobec kierunku i sposobu rozwoju spółki. Z kolei funkcja stabilizująca odnosi się do równowagi pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania w przedsiębiorstwie. Cele zarządcze jako cele o charakterze naczelnym i ogólnym powinny zostać uzupełnione celami taktycznymi i operacyjnymi, tak by każdy aspekt działalności przedsiębiorstwa podporządkowany był realizacji wskazanych celów zarządczych.

Zgodnie z dyspozycją przepisów omawianej ustawy, poziom osiągnięcia celów zarządczych powinien być określony za pomocą obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania. Dokonując dalszej wykładni przepisów, wynika, że cele zarządcze (ogólne) powinny zostać sformułowane w uchwale w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego przez WZA/ZW. Uszczegółowienie oraz przyznanie wag i kryteriów stopnia ich realizacji może również dokonać organ właścicielski albo nadzorczy odpowiedzialny za zawarcie z tym członkiem umowy o świadczenie usług zarządzania.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Skarbu Państwa dobrą praktyką jest delegowanie na radę nadzorczą kompetencji do uszczegółowienia celów zarządczych oraz wskaźników pozwalających określić poziom ich realizacji¹³. Za

¹³ **Ministerstwo Skarbu Państwa**, *Dobre praktyki w zakresie stosowania ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*, Warszawa 2016, s. 7.

zasadnością takiego rozwiązania przemawia ważna rola organu nadzorczego w bieżącym sprawowaniu nadzoru właścicielskiego.

Odnosnie do spółek realizujących misję publiczną albo spółek realizujących zadania publiczne ustawodawca przewidział, że przy określeniu celów zarządczych, ich wagi oraz kryteriów ich realizacji i rozliczania powinno uwzględnić się stopień realizacji misji publicznej albo stopień realizacji zadań publicznych, w okresie stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia uzupełniającego. Oznacza to większą koncentrację właścicieli i organów spółek na poprawę jakości świadczonych usług i optymalizacji kosztów działalności.

Dla uszczegółowienia celów zarządczych podmiot uprawniony może ustalić mierzalne wskaźniki finansowe i niefinansowe powszechnie wykorzystywane w praktyce biznesowej (KPI – *Key Performance Indicators* – *kluczowe wskaźniki efektywności*). Należą one do instrumentarium grupy koncepcji z zakresu zarządzania operacyjnego *Business Performance Management*, których rozważania skupiają się na podnoszeniu efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa za pomocą procesów, mierników oraz systemu monitorowania stopnia ich realizacji¹⁴. KPI to zestaw wskaźników mierzących wydajność pod względem realizacji celów strategicznych i operacyjnych spółki, tym samym powinny być one zgodne z celami i koncentrować się na istotnych aspektach przedsiębiorstwa z punktu widzenia jego rozwoju¹⁵. Istotą ich stosowania jest właściwe dobranie wskaźników pozwalających na dokonanie pomiaru realizacji celów sformułowanych w oparciu o regułę SMART¹⁶. W związku z tym wskaźniki KPI konstruowane dla członków zarządów spółek komunalnych powinny być:

- 1) proste i jednoznaczne pod względem obliczania oraz interpretacji;
- 2) mierzalne, tj. pozwalające zastosować metody ilościowe do pomiaru ich realizacji;
- 3) osiągalne i realne, przy wykorzystaniu dostępnych zasobów, a także dopasowane do charakteru prowadzonej działalności przez spółkę oraz sytuacji na rynku czy warunków makroekonomicznych. Członek zarządu musi mieć realny wpływ na osiągnięcie określonego poziomu realizacji celu;
- 4) istotne dla rozwoju spółki;
- 5) określone w czasie.

¹⁴ **A. Grycuk**, *Kluczowe wskaźniki efektywności (KPI) jako narzędzie doskonalenia efektywności operacyjnej firm produkcyjnych zorientowanych na lean*, Przegląd Organizacji 2010/2, s. 28.

¹⁵ **D. Parmenter**, *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*, John Wiley&Sons 2010, s. 3–6.

¹⁶ Zgodnie z tą regułą, cele powinny być: S (specyficzne), M (mierzalne), A (ambitne), R (realne), T (terminowe). **W.M. Grudzewski, I. Hejduk**, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 14.

Ponadto powinny uwzględniać stopień realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Organ uprawniony do ich uszczegółowienia powinien wziąć pod uwagę głównie wskaźniki pozafinansowe. Niemniej jednak wskaźniki finansowe, jak np. ROE, mogą być stosowane, ponieważ środki publiczne przeznaczone do spółek w celu wykonywania zadań publicznych powinny być optymalnie wydatkowane (tabela 1).

TABELA 1: *Przykład uszczegółowienia celów zarządczych*

Lp.	Cel zarządczy (sformułowany przez WZA/ZW)	Wskaźnik (KPI)	Wartość referencyjna	Waga
1	Poprawa kondycji finansowej	Rentowność netto	Wzrost wskaźnika rentowności netto o 15% do roku poprzedniego	0,5
2	Uzyskanie dofinansowania z zewnętrznych źródeł	Wartość pozyskanych dotacji ze źródeł zewnętrznych	Kwota dotacji pozyskanej ze źródeł zewnętrznych	0,5
Suma				1,0

Źródło: opracowanie własne.

Sumaryczna ocena realizacji celów zarządczych sprowadza się do następującego działania:

$$\text{KWZ} = \text{KBWZ} \times (\text{KPI1} \times \text{W1} + \text{KPI2} \times \text{W2} + \dots)$$

KWZ – kwota wynagrodzenia zmiennego wyrażona w złotych;

KBWZ – kwota bazowa wynagrodzenia zmiennego wyrażona w zł¹⁷;

KPI1...n – wykonanie danego KPI wyrażone w %;

W1...n – waga danego KPI w kwocie bazowej wyrażona ułamkiem dziesiętnym.

Ostateczna kwota wynagrodzenia zmiennego ustalona przez właściwy organ w spółce (najczęściej przez radę nadzorczą) jest wypłacana po uprzedniej uchwale w oparciu o sprawozdanie członka zarządu, sporządzone na podstawie danych ze zbadanego przez biegłego rewidenta rocznego sprawozdania finansowego spółki.

¹⁷ Kwota bazowa wynagrodzenia zmiennego jest określana jako procent wynagrodzenia stałego w drodze uchwały WZA/ZW.

4. Problematyka formułowania i uszczegółowienia celów zarządczych

Głównym zamierzeniem zmian legislacyjnych dotyczących zarządzania spółkami komunalnymi i sprawowania nadzoru właścicielskiego było zlikwidowanie przypadków, w których menedżerowie spółek ważnych z punktu widzenia realizacji celów publicznych pobierali wysokie wynagrodzenia oraz premie, niezależne od wyników swojej pracy. Ponadto wprowadzenie pomiaru efektywności działania podmiotów sektora publicznego jest odpowiedzią na postulaty koncepcji zarządzania publicznego, w których akcentuje się nie tylko celowość i zasadność realizowania zadań publicznych, ale także racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi przekazywanymi na ten cel.

Objęcie spółek jednostek samorządu terytorialnego przepisami ustawy *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* wymusiło na organach wykonawczych pełniących funkcję właściciela/akcjonariusza oraz na organach nadzorczych i zarządczych przeformułowania dotychczasowej polityki wobec spółek i samego nadzoru właścicielskiego. Samorządy zostały zobligowane do wprowadzenia jasnych i przejrzystych zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych, które będą tożsame z regulacjami zawartymi w przepisach prawa. Natomiast organy nadzorcze wyposażono w dodatkowe uprawnienia i kompetencje. W szczególności są one odpowiedzialne za:

- negocjowanie warunków umowy oraz jej zawarcie;
- uszczegółowienie celów zarządczych;
- opracowanie wzorów obliczania wskaźników oraz określenie źródeł danych, w taki sposób, aby dokonywana ocena była wiarygodna, jednoznaczna i niebudząca kontrowersji;
- przedstawienie celów zarządczych i mierzalnych wskaźników członkom zarządu;
- kontrolę i bieżącą ocenę działalności zarządu spółki pod kątem celów zarządczych;
- obliczenie i przyznanie wynagrodzenia zmiennego członkom zarządu.

Powyższe, nowe wyzwania dla rad nadzorczych, ale również i dla samych członków zarządów i jednostek samorządu terytorialnego rodzą poważne problemy, których podłożem jest przede wszystkim tzw. „efekt nowości”. Dotychczas zawieranie umów o świadczenie usług w zakresie zarządzania z członkami zarządów spółek komunalnych było rzadkim zjawiskiem. Nie istniała kultura zawierania kontraktów menedżerskich w przestrzeni sektora publicznego. Tym samym brak wiedzy i doświadczenia utrudnia proces implementacji ustawowych rozwiązań do warunków, w jakich funkcjonują spółki realizujące zadania publiczne.

Kolejnym problemem jest właściwe zrozumienie celów i interesów właściciela/akcjonariusza spółki najpierw przez organ nadzorczy, a następnie przez zarząd. Organ nadrzędny w spółce ma kompetencję do formułowania celów zarządczych, które z jednej strony będą stanowić o wysokości wypłaty wynagrodzenia zmiennego menedżera, a z drugiej strony będą wyrazem oczekiwań i przejawem interesów w spółce. Istotne znaczenie odgrywa odpowiednie zakomunikowanie i zrozumienie przez członków zarządów wyznaczonych celów. To na nich spoczywać będzie ich zrealizowanie, co następnie stanowić będzie element corocznej oceny przez WZA/ZW w formie udzielenia absolutorium i bieżącej oceny zarządzania dokonywanej przez organ nadzorczy.

Przed właścicielami i organami nadzorczymi w spółkach komunalnych stoi wyzwanie uwzględnienia aspektu społecznego w zarządzaniu podmiotem. Cele zarządcze, jak słusznie wskazał ustawodawca, powinny w przypadku spółek misyjnych uwzględniać poziom realizacji celów publicznych. Większy nacisk powinien być położony na czynniki opisujące stopień zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności i poprawy jakości ich życia. Jednakże mając na uwadze duże upolitycznienie spółek komunalnych, istnieje obawa o włączanie interesów politycznych. Przejawiać się to może chociażby w dogodniejszym ukształtowaniu treści samej umowy o zarządzanie oraz ustalaniu wskaźników na minimalnym poziomie ich realizacji. W efekcie takiej sytuacji umowa nie będzie realnym mechanizmem poprawy jakości zarządzania przez członków zarządu ani też skutecznym narzędziem nadzoru właścicielskiego.

Jak dowodzą obserwacje autora, dużym problemem jest uszczegółowienie celów zarządczych za pomocą KPI – kluczowych wskaźników efektywności. Ich mierzalność wymaga zastosowania kryteriów ilościowych. Jednak efekty świadczenia usług użyteczności publicznej charakteryzuje się głównie kategoriami opisowymi/jakościowymi. W spółkach komunalnych głównym celem jest dostarczanie dóbr i usług komunalnych, a nie generowanie zysku pojmowanego w kategoriach ilościowych/pieniężnych. Wobec tego konieczne jest umiejętne przełożenie wskaźników jakościowych na wartości ilościowe pozwalające ocenić stopień osiągnięcia poszczególnych celów zarządczych.

Pewną trudnością w realizacji przepisów prawa może być przemodelowanie i dostosowanie komunikacji pomiędzy WZA/ZW a organami nadzoru i zarządzającymi. W przypadku samorządów o małej liczbie podległych spółek problem może nie występować lub mieć mniejsze znaczenie. Z kolei w dużych jednostkach terytorialnych mogą pojawić się problemy w przepływie informacji pomiędzy właścicielem a organami spółki, w szczególności członkami zarządów. Jak już wspomniano, ważną rolę w zarządzaniu podmiotem gospodar-

czym pełnią właściwie zakomunikowane cele stawiane kadrze zarządzającej. W sytuacji gdy właściciele w sposób ogólny, niewystarczający sformułują cele zarządcze albo też będą one niedopasowane do specyfiki branży i spółki, to podejmowane działania w spółce mogą być niezrozumiałe i zbędne w bieżącym kierowaniu spółką. Dodatkowo problem może nasilić się w przypadku niedostatecznego poinformowania organu nadzorczego, którego zadaniem jest dbanie o realizację interesów właściciela. Nie wiedząc o istocie poszczególnych celów zarządczych, nie będą oni w stanie właściwie wytłumaczyć członkom zarządu stawianych oczekiwań co do ich pracy. Ponadto utrudni to również decyzyjność rad nadzorczych w sprawie uszczegółowienia celów i doborze właściwych mierników ich realizacji. Rozwiązaniem powinien być sprawny system komunikacji pomiędzy wszystkimi organami spółki, za pomocą którego wspólnie ustalane byłyby oczekiwania i cele wobec członków zarządów i całej spółki. Oczywiście nie powinno stanowić to pola do ewentualnego wpływania menedżerów na wagę celów zarządczych. W tym aspekcie organy nadrzędne powinny być niezależne oraz kierować się interesem spółki i odbiorców świadczonych usług użyteczności publicznej.

5. Zakończenie

Samorząd terytorialny jest obecnie przedmiotem zmian w zakresie zarządzania jednostkami gospodarującymi środkami publicznymi i pełniącymi ważną rolę w rozwoju społeczności lokalnych. Zaimplementowanie rozwiązań pochodzących z sektora prywatnego należy ocenić pozytywnie, choć brak przygotowania oraz doświadczenia w tym zakresie na pewno wydłuży proces wdrażania i następnie uzyskiwania zakładanych rezultatów.

Umowy cywilno-prawne jako elastyczne formy zatrudniania menedżerów mogą zwiększyć motywację do osiągania coraz to lepszych wyników w zakresie racjonalnej gospodarki finansami publicznymi oraz podnoszeniu jakości dostarczanych dóbr i usług komunalnych. Jednakże swoboda w kształtowaniu zapisów umowy oraz brak podporządkowania pod przepisy Kodeksu pracy może zniechęcić niektóre grupy menedżerów do pełnienia funkcji członków zarządów spółek komunalnych. Zdaniem autora szczególnie niekorzystne jest zawieranie kontraktu menedżerskiego przez kobiety, które pozbawione są w nim jakiejkolwiek ochrony na wypadek macierzyństwa, przewidzianej chociażby w Kodeksie pracy.

Przedstawione problemy z formułowaniem i uszczegółowianiem celów zarządczych podkreślają duże znaczenie organów nadzorczych w kontrolowaniu,

motywowaniu i dyscyplinowaniu zarządów spółek. Jednak ze względu na brak dotychczasowej kultury zawierania umów cywilno-prawnych z członkami zarządów spółek komunalnych, proces dostosowywania i zdobywania doświadczenia w tym zakresie wymaga czasu oraz dużego wysiłku zarówno ze strony samorządów, jak i organów nadzorczych.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2017 r., poz. 459, 933, 1132; z 2018 r., poz. 398, 650).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz.U. z 2018 r., poz. 917).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* (Dz.U. z 2017 r., poz. 2190).

Dokumenty

Ministerstwo Skarbu Państwa, *Dobre praktyki w zakresie stosowania ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*, Warszawa 2016.

Opracowania

Bąk-Grabowska Dominika, *Formy zatrudnienia menedżerów w świetle wybranych koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem*, *The Journal of Management and Finance* 2013/4 (2), s. 41–51.

Culepa Michał, *Zatrudnianie w organach zarządzających spółek – podstawy prawne*, w: Anna Zołotar (red.), *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 297–306.

Grudzewski Wiesław M., Hejduk Irena, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Difin, Warszawa 2004.

Grycuk Adrian, *Kluczowe wskaźniki efektywności (KPI) jako narzędzie doskonalenia efektywności operacyjnej firm produkcyjnych zorientowanych na lean*, *Przegląd Organizacji* 2010/2, s. 28–31.

Gujski Waldemar, *Kontrakty menedżerskie. Umowy cywilnoprawne o świadczenie pracy*, Lexis-Nexis, Warszawa 2008.

Klages Helmut, Löffler Elke, *New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model*, *International Review of Administrative Sciences* 1998/64/1, s. 41–54.

Kozioł Leszek, *Kontrakty menedżerskie we współczesnych nurtach nadzoru korporacyjnego*, *The Journal of Management and Finance* 2013/2 (6), s. 361–370.

Parmenter David, *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*, JohnWiley&Sons 2010, s. 3–6.

Urbanek Piotr, *Wynagrodzenia zarządu w spółkach kapitałowych*, PWE, Warszawa 2006.

Ziółkowska Krystyna, *Kontrakty menedżerskie jako pozapracownicze podstawy zatrudnienia*, *Studia Prawnoustrojowe* 2009/9, s. 471–478.

Żabski Łukasz, *Ownership supervision over commercial companies in the concept of New Public Management*, w: Robert Wiszniowski, Kamil Glinka, *New Public Governance in the Visegrad Group (V4)*, A. Marszałek, Toruń 2015, s. 92–102.

Łukasz ŻABSKI

MANAGERIAL OBJECTIVES IN THE MANAGEMENT CONTRACTS IN MUNICIPAL COMPANIES

(Summary)

The main aim of the article is to present the essence of management objectives and the issues of their formulation in contracts for providing services in the management of municipal companies. The reasons for taking up the subject are legal changes regarding the principles of remunerating members of state treasury and territorial self-government units and their impact on the ownership supervision mechanism. Based on the analysis of legal acts, literature on the subject and own observations, it was stated that formulating management objectives is a new phenomenon in the practice of organization and management of municipal companies. Problems with their detailed specification emphasize the importance of supervisory authorities in controlling, motivating and disciplining management to achieve public aims.

Keywords: managerial objectives; key performance indicators; management contract; municipal companies