

Leszek Koziół\*

Karolina Chrabąszcz-Sarad\*\*

## Kontrakt menedżerski narzędziem nadzoru właścicielskiego w przedsiębiorstwach komunalnych

### Wstęp

Skala i tempo przemian zachodzących w otoczeniu organizacji i zmieniające się zasady jej funkcjonowania wymaga odpowiedniej modyfikacji stosowanych mechanizmów nadzorczych i zarządczych. Analiza i opis mechanizmów nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*) stanowią jedno z największych wyzwań ekonomii i współczesnej teorii zarządzania<sup>1</sup>.

Głównym celem nadzoru korporacyjnego jest tworzenie warunków rozwoju, a w szczególności wzrostu efektywności i konkurencyjności przedsiębiorstwa. Ogólne sposoby realizacji tego celu zawierają liczne już koncepcje nadzoru korporacyjnego, w tym zwłaszcza teoria agencji, teoria kosztów transakcyjnych czy teoria kontraktów niekompletnych.

Przywołane teorie, silnie z sobą powiązane, zawierają podobną tezę, mówiącą, że podstawę nadzoru korporacyjnego stanowi kontraktowe ujęcie przedsiębiorstwa [Mesjasz, 2005, s. 319]. Natomiast kontrakty menedżerskie to szczególny rodzaj kontraktów w systemie nadzoru korporacyjnego. Określenie właściwej struktury i natężenia bodźców jest bowiem ważnym problemem tego nadzoru.

Kodeks cywilny nie klasyfikuje kontraktu menedżerskiego do umów nazwanych, ale ustawodawca zrobił pierwszy krok w tym obszarze – wprowadził umowy o zarządzanie w odniesieniu do prywatyzowanych i restrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Według nowych zasad z osobami zarządzającymi spółkami Skarbu Państwa lub samorządów

---

\* Prof. dr hab., Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-419 Kraków, koziol@interia.pl

\*\* Mgr, Wydział Zarządzania i Turystyki, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, ul. Szeroka 9, 33-100 Tarnów, kchrabaszcz@wp.pl

<sup>1</sup> Dla celów 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 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 utożsamiany jest z formalnym systemem odpowiedzialności najwyższego kierownictwa przed akcjonariuszami [Jerzemowska, 2002, s. 20].

należy zawierać wyłącznie kontrakty menedżerskie. Tak stanowi ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami [Koziół, Barwacz, 2016, s. 166 i 168; ustawa, 2016].

W artykule przyjęto, że kontrakt menedżerski to zawarcie umowy o zarządzanie firmą, która powoduje przeniesienie przez właścicieli tej firmy na osobę zarządzającą (menedżera) uprawnień do samodzielnego podejmowania czynności faktycznych i prawnych dotyczących zarządzania firmą.

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji oceny efektywności kontraktów menedżerskich w przedsiębiorstwach komunalnych oraz prezentacja wyników pilotażowych badań empirycznych. Problemem badawczym jest identyfikacja korzyści i dysfunkcji wprowadzonych kontraktów menedżerskich oraz wskazanie sposobów usprawnienia tej formy zatrudnienia osób na stanowiskach kierowniczych. Dokonano charakterystyki sektora przedsiębiorstw komunalnych, identyfikacji uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych i prawnych implementacji kontraktów menedżerskich oraz zaprezentowano opinie prezesów badanych spółek.

W badaniu wykorzystano metodę analizy wyników badań poprzedników, metodę analizy finansowej oraz technikę wywiadu z menedżerami badanych przedsiębiorstw, wywiad z przedstawicielami właściciela – jednostki samorządu terytorialnego.

## **1. Ramowe ujęcie koncepcji analizy efektywności kontraktów menedżerskich w przedsiębiorstwie komunalnym**

W polskiej nomenklaturze pojęcie kontraktu nie jest jednoznaczne. Za kontrakty menedżerskie uważa się wszelkie formy zatrudniania menedżerów, czyli osób, które pełnią funkcje kierownicze w przedsiębiorstwie [Ziółkowska, 2009, s. 471]. Kontrakt zwany jest także umową menedżerską czy umową o zarządzanie przedsiębiorstwem. Część autorów za kontrakt uważa jedynie umowę cywilnoprawną, dotyczącą szeroko pojętych usług zarządzania przedsiębiorstwem lub jego częścią, natomiast pozostali do kontraktów menedżerskich zaliczają także umowę o pracę [Walentyłowicz, 2000, s. 45–46]. G. Orłowski i A. Patulski przez kontrakt menedżerski rozumieją umowę cywilnoprawną o świadczenie usług menedżerskich, która jest zgodna z art. 750 k.c. [Orłowski, Patulski, 1999, s. 4]. Podobne stanowisko reprezentuje A. Mróz [1997, s. 2–4]. Z kolei J. Pawłowska uważa, że umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem, czyli kontrakt menedżerski, może mieć charakter umowy cywilnoprawnej, ale w zależności od woli stron może to być umowa-zlecenie, o dzieło, mieszana lub nienazwana. Taki kontrakt menedżerski jej zdaniem zazwyczaj zawierany jest w spółkach

prawa handlowego (w spółkach akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością) [Pawłowska, 1996, s. 55].

Ważnym elementem definicji jest zwrot „umowa o świadczenie usług” (art. 750 k.c.). Zarządzanie jest typową usługą, w związku z czym należy stosować do niego normy kodeksu cywilnego dotyczące zobowiązań odnoszących się do świadczenia usług, czyli przede wszystkim mówimy o umowie-zleceniu i umowie o dzieło. Z. Kubot jest zdania, iż kontrakty menedżerskie mogą mieć charakter umów cywilnoprawnych, ale mogą być też umowami o pracę [Kubot, 1994].

Istotą kontraktu jest to, że jedna strona – usługobiorca (menedżer, zarządca) – zobowiązuje się do odpłatnego prowadzenia przedsiębiorstwa drugiej stronie, tj. przedsiębiorcy, usługodawcy, w imieniu przedsiębiorcy, na jego rachunek i ryzyko.

Kluczem do wyjaśnienia kontraktu jest postać zarządcy, który wyraża przypuszczenie co do przyszłości firmy, podejmuje trud określenia modelu biznesu, mobilizując i twórczo organizując potrzebne zasoby i procesy. Podstawę kontraktu stanowi realizowana w praktyce przedsiębiorstwa idea autonomii w zakresie określania celów i sposobów ich realizacji oraz system pomiaru wyników i bodźców, jak również ustanowienie odpowiednich relacji (związku) między nimi.

Sporządzenie kontraktu menedżerskiego jest trudne, wymaga przeprowadzenia wielu 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 i podejścia historycznego, formalizacja i inne.

Proces przygotowania kontraktu opiera się na następujących założeniach:

- nieodzowna jest identyfikacja i opis dziedziny funkcjonowania przedsiębiorstwa, charakterystyka jego mechanizmów nadzorczych i kontrolnych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na sektor działania: prywatny, publiczny;
- 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);
- 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;

- 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;
- analiza ukierunkowana na ocenę efektywności kontraktów menedżerskich lub innej zaprojektowanej struktury bodźców wykorzystuje istniejące modele-wzorce (benchmarki) lub modele-wzorce, które należy dopiero przygotować;
- wśród licznych metod oceny efektywności systemu bodźców dominującą rolę ma 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;
- istotnym elementem umowy powinien być przygotowany i zatwierdzony przez organ założycielski program restrukturyzacji przedsiębiorstwa – wykonanie tego zadania stanowi ważne kryterium oceny efektywności zarządzania przedsiębiorstwem;
- niezwykle użyteczną metodą jest analiza preferencji, ze zwróceniem uwagi szczególnie na metodę opinii ekspertów, metodę pogłębionego wywiadu (*Case Study Protocols*), kwestionariusz ankiety;
- istotnym zadaniem metodycznym jest opracowanie zasad i określenie warunków implementacji systemu bodźców, wskazanie i doskonalenie technik wdrożenia projektu;
- efektywnym instrumentem implementacji kontraktów menedżerskich jest wykorzystanie idei zarządzania projektami w działalności restrukturyzacyjnej i innowacyjnej – stanowiących wartość dla przedsiębiorstwa.

Wniosek, jaki można wysnuć z tych analiz to ten, który mówi, 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.

Celem badań jest przedstawienie charakterystyki sektora przedsiębiorstw komunalnych, identyfikacja uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych i prawnych wprowadzenia kontraktów menedżerskich oraz prezentacja opinii prezesów na te tematy.

W badaniach wykorzystano metodę analizy oraz technikę wywiadu. W szczególności zanalizowano wyniki badań poprzedników oraz 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 przedsiębiorstw.

## 2. Charakterystyka przedsiębiorstw komunalnych oraz polityka wynagradzania osób kierujących tymi przedsiębiorstwami

Cechami charakterystycznymi spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej są obligatoryjne, wskazane w ustawie o gospodarce komunalnej cele i przedmiot działalności. Cel takich spółek został określony w ustawie jako bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności [ustawa, 1996, art. 1 ust. 2]. Z kolei przedmiotem działalności tych spółek jest świadczenie usług powszechnie dostępnych [Jagoda, Łobos-Kotowska, 2008, s. 69]. Strukturę podmiotów organizacyjnych realizujących zadania związane z gospodarką komunalną w Polsce według stanu na koniec 2015 prezentuje tablica 1.

**Tablica 1. Podmioty komunalne według form organizacyjnych w latach 2011–2015**

	2015	2014	2013	2012	2011
Zakład budżetowy	779 17%	774 15%	799 16%	796 16%	795 17%
Jednostka budżetowa	1162 26%	1475 28%	1364 27%	1231 26%	1223 26%
Suma %	43%	43%	43%	42%	43%
Spółki kapitałowe razem w tym:	2597 57%	3070 57%	2931 57%	2811 58%	2709 57%
Spółki z o. o.	2324	2639	2512	2402	2312
Spółki akcyjne	273	431	419	409	397
Suma razem	4538	5319	5094	4838	4727

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji 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 r. Jednak wynik 43% wskazuje, iż wciąż dużo podmiotów gospodarczych występuje w formie jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych (17% zakładów

budżetowych i 26% jednostek budżetowych w 2015 roku). Tablica 1 pokazuje, iż 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 wdrożenie 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, że gmina w celu wykonywania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne. Jednostka organizacyjna wykonuje zadania publiczne oraz jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych [ustawa, 1990, art. 9 ust. 1].

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 m.in. 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 czerwca 2016 r. wprowadziły

obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług zarządzania, czyli tzw. kontrakt menedżerski, m.in. 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 i odpowiednie wynagradzanie najważniejszych osób w spółkach poprzez uzależnienie wynagrodzeń od wyników [Michalski, 2016; Czernis, 2016].

Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami w art. 5 wskazuje, iż z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania. Zaś w art. 4 ustawa wskazuje, iż wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej i zmiennej. Część stała wynagrodzenia uzależniona jest od „skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych 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 albo dodatnią zmianę tempa wzrostu jednego z tych wyników; osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji albo 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”.

Ważne jest określenie mierzalnych i ujednoczonych wskaźników, przydatnych do pomiaru jakości i ilości świadczonych usług technicznych. Wskaźniki te podzielić można na trzy grupy:

- 1) wskaźniki ekonomiczne – służące do oceny efektywności działalności podmiotu świadczącego usługi, prowadzonych przez niego działań inwestycyjnych;
- 2) wskaźniki techniczno-ekonomiczne;
- 3) wskaźniki pozaekonomiczne – np. jakość produktu uzyskiwanego w ramach realizacji usługi (np. woda o jakości spełniającej wymagania sanitarne), pewność i ciągłość zapewnienia dostaw, stopień zaspokojenia potrzeb itd.

Działalność w zakresie świadczenia usług technicznych nie może podlegać wyłącznie prawom swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Zaspokaja ona bowiem podstawowe potrzeby ludności, a jednocześnie usługodawca występuje w roli monopolisty. Mierniki jakości i ilości usług powinny służyć jednocześnie samemu podmiotowi i jego właścicielowi, który sprawuje nadzór właścicielski.

### 3. Wyniki badań empirycznych

Liczba merytorycznych badań, które przedstawiają wpływ wdrożenia kontraktów menedżerskich na wyniki i funkcjonowanie spółek komunalnych, jest niewielka. Pozytywne rezultaty takiego działania opisano na przykładzie wielkich przedsiębiorstw (*chaebols*) w Korei Południowej, gdzie kontrakty są zawierane na różnych szczeblach zarządzania. Stwierdzono tam, 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*) [Chew, Gillan, 2009, s. 198]. Innym przykładem może być prywatyzacja 47 indyjskich przedsiębiorstw, będących własnością rządu, które po wprowadzeniu kontraktów menedżerskich w krótkim czasie osiągnęły lepsze rezultaty w zakresie zyskowności, produktywności i inwestowania. Badacze zgodnie podkreślają, że nastąpiły one pod wpływem oddziaływania rynku (konkurencyjności) oraz kontraktów menedżerskich [Chew, Gillan, 2009,



s. 172]. Zdaniem Stowarzyszenia Gmin stanu Wiktorja w Australii istnieje kilka kluczowych elementów, jakie powinno się rozważyć jako część dobrych praktyk zarządzania kontraktami, m.in. funkcja motywacyjna/mobilizacyjna kontraktu, prawidłowo określona rola i obowiązki świadczeniodawcy, monitoring wyników, etyczne postępowanie w biznesie czy warunki rozwiązania kontraktu [Chestine, 2014, s. 13].

Badaniami 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 ok. 1500 osób.

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

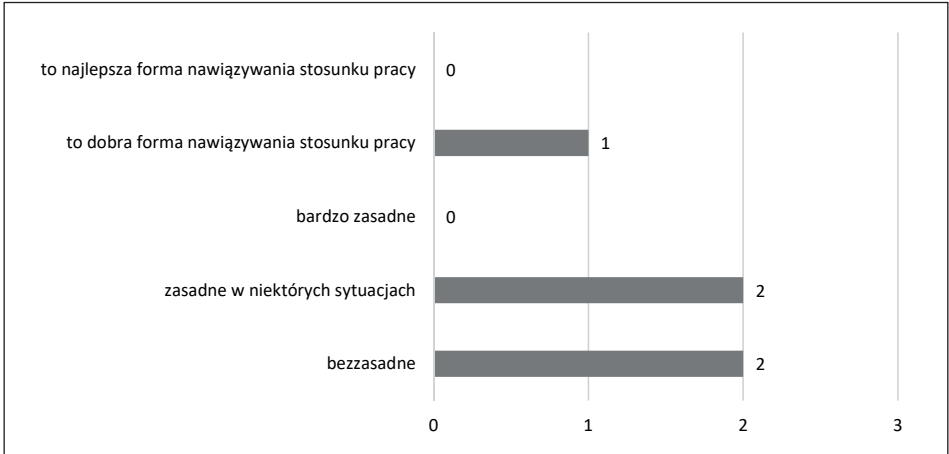
Niżej przedstawiono rezultaty pilotażowych badań socjologicznych, tj. przeprowadzonych wywiadów z pięcioma prezesami zarządu (tylko tyłu prezesów z 10 spółek Gminy Tarnów wyraziło zgodę na wzięcie udziału w badaniu). Respondenci nie wyrazili zgody na publikację nazw spółek, które wzięły udział w badaniu. Co ważne, wszyscy respondenci kierują spółkami od kilku kadencji, większość od momentu powstania spółki. Respondenci to mężczyźni z wykształceniem wyższym ekonomicznym (3 osoby), prawniczym (1 osoba) i technicznym (menedżerskim 1 osoba). Dochód roczny prezesów mieści się w przedziale 90 000–150 000 zł.

Z wywiadu przeprowadzonego również ze stroną właścicielską wynika, iż kontrakty zostały opracowane przez prawników strony właścicielskiej, a w następnej kolejności rada nadzorcza wyrażała opinie, negocjowała zapisy z zarządem poszczególnych spółek. Ostateczny kształt dokumentu był zatwierdzany uchwałą walnego zgromadzenia. Z dziesięciu tarnowskich spółek, jeden z prezesów spółki ze 100% udziałem miasta odmówił podpisania kontraktu i rozwiązano z nim stosunek pracy. Prezesem została

inna osoba. W dwóch spółkach, w których miasto jest jedynie udziałowcem, również zarząd odmówił podpisania kontraktu w przedstawionej formie.

Wyniki pokazują, iż prezesi badanych spółek w przeważającej większości nie uważają za zasadne, aby w ich przypadku (w spółkach komunalnych) formą zatrudnienia była umowa cywilnoprawna, czyli kontrakt menedżerski (rys. 1).

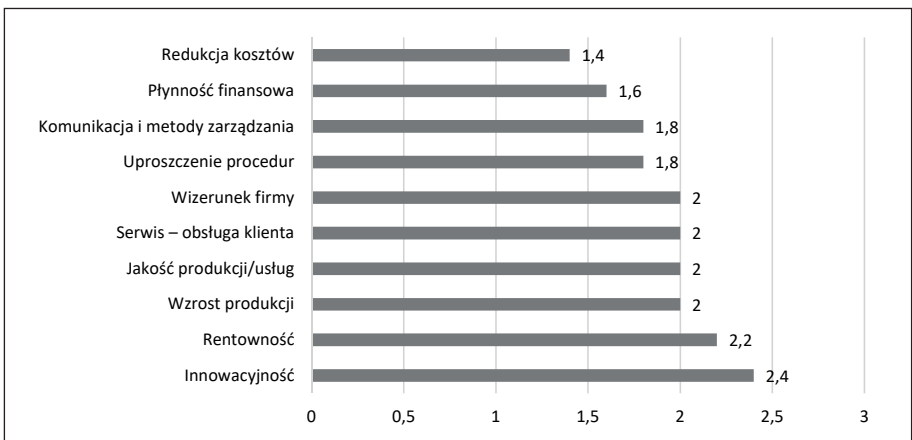
**Rysunek 1. Ocena zasadności zatrudnienia członka organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego (liczba wskazań na 5 odpowiedzi)**



Źródło: Opracowanie własne.

Podkreślili, że ta forma zatrudnienia nie oddziałuje znacząco na realizację celów przedsiębiorstwa (rys. 2).

**Rysunek 2. Ocena stopnia wpływu zatrudnienia członka organu zarządzającego na podstawie kontraktu na wyniki spółki (w skali 1–5)**



Źródło: Opracowanie własne.

Pytani o korzyści zatrudnienia na podstawie kontraktu respondenci chętniej wymieniali wady. Jednak co do wskazanych zalet to można je podzielić na dwie grupy w podziale dla spółki i dla zarządzającego. Korzyścią dla spółki może być fakt, iż kontraktowe zatrudnienie menedżerów daje możliwość bardziej swobodnej polityki kadrowej. Zaletą może być również 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 np. elastycznego gospodarowania czasem, wykonywania czynności zarządczych czy ewidencji kosztów tej działalności, możliwość rozliczania podatku na zasadach ogólnych prowadzonej działalności gospodarczej itp. Faktycznie jednak pod nazwą i treścią „kontrakt menedżerski” ukryty jest stosunek pracy przy jednoczesnym pozbawieniu zarządzającego praw wynikających z kodeksu pracy (tab. 2).

**Tablica 2. Ocena korzyści/zalet zatrudnienia członków organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego wg interlokutorów**

Korzyści	
Dla spółki	Dla zarządzającego
Bardziej swobodna polityka kadrowa i lepsza kontrola nad realizacją zadań spółki	Elastyczne gospodarowanie czasem pracy (choć uwarunkowana 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 zatrudniania menedżerów w spółkach komunalnych miało z zasady wpływać na wzrost ich motywacji, a tym samym na zwiększenie wyników spółki. W praktyce – jak wynika z analizy niektórych wypowiedzi – kontrakt w obecnej formie motywuje mniej niż poprzednia forma zatrudnienia – umowa o pracę. Respondenci oceniają swój kontrakt menedżerski jako kontrakt transponowany z umowy o pracę,

gdyż tego wymagała nowa ustawa. Określają kontrakt jako wprowadzający rygorystyczne założenia niwelujący nabyte dotychczas uprawnienia, choćby ochronę w okresie przedemerytalnym, odpłatność, gwarancję zatrudnienia, a nierekompensujący 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) dyscyplinują prezesa do ewidencjonowania czasu pracy oraz wskazują prawo do 26-dniowego płatnego urlopu wypoczynkowego. Głębsza analiza otoczenia oraz wywiadów z obiema stronami kontraktu pokazuje, iż pozycja negocjacyjna menedżerów zależy od aktualnej sytuacji politycznej. Włodarz, który ma poparcie w radzie, może pozwolić sobie na odważniejsze zapisy w kontrakcie czy ustępstwa względem przyjmujących zlecenie menedżerów, nie narażając się na zarzuty o działanie na niekorzyść finansów miasta/gminy, zachowuje się mniej zachowawczo, jest bardziej skłonny do ryzyka. Przykładowo, przepisy określają 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 w tarnowskich spółkach komunalnych wynagrodzenie uzupełniające, zależne od realizacji celów zarządczych, nie może przekroczyć 10% wynagrodzenia podstawowego.

Przechodząc do wad zatrudniania członków 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 stwarza ryzyko samowoli w podejmowaniu decyzji kadrowych bez podstaw merytorycznych. 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, że 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 również to, że wykonując pracę, praktycznie pozbawiony jest on ochrony kodeksu pracy. Zdaniem większości respondentów kontrakt nie daje znaczących korzyści, a pozbawia zarządzającego stabilności zatrudnienia, pomimo przyjęcia przez niego szeregu ograniczeń ekonomicznych, m.in. 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 jest w dokumencie ochrony przed zerwaniem kontraktu w trakcie kadencji bez przyczyny, odpraw, ograniczenia odpowiedzialności materialnej itp. (tab. 3).

**Tablica 3. Ocena wad zatrudniania członków organu zarządzającego na podstawie kontraktu menedżerskiego wg interlokutorów**

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, także 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 zatrudniania 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 kontraktów w Polsce – zarówno umiejętność opracowania umów, jak i świadomość korzyści, jakie daje obu stronom. Szerokie zastosowanie kontraktów menedżerskich w sektorze przedsiębiorstw komunalnych prezesa tarnowskich spółek ocenili jako „niepotrzebne zamieszanie”. Być może po upływie

czasu 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. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż powszechność kontraktów w spółkach komunalnych wpływa negatywnie na część menedżerów, zwiększając ich poczucie niesprawiedliwości i obniżenie motywacji do pracy.

## Zakończenie

Powszechne jest przekonanie, iż kontrakt menedżerski jest efektywnym i skutecznym narzędziem nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach działających rynkowo. Przed rozpoczęciem badań założyliśmy, iż kontrakt menedżerski jest także efektywnym narzędziem nadzoru właścicielskiego w przedsiębiorstwach komunalnych. Uzyskane wyniki z pierwszego, wstępnego etapu badań nie potwierdzają tego założenia. Uważamy jednak, iż na ten stan rzeczy wpływa niska kultura 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 będą kontynuowane na większą skalę. Już tak mała próbka ukazała, jak znaczące mogą być różnice w postrzeganiu zalet i wad kontraktów w spółkach komunalnych i od jak wielu aspektów zależy zadowolenie i motywacja do pracy członków zarządu. Jednak korzyści dla spółek będzie można ocenić na podstawie osiągniętych wyników w przyszłości.

## Literatura

- Barwacz K. (2011), *Efficiency of the owner's supervision in public sector enterprises in view of the new institutional economy*, „The Malopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection”, nr 1, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów.
- Chestine O. (2014), *Contract management guidelines*, Municipal Association of Victoria, <http://www.mav.asn.au/search/Results.aspx?k=contract%20management%20guidelines>, dostęp: 20.02.2018.
- Chew D.H., Gillan S.L. (eds.) (2009), *Global Corporate Governance*, Columbia University Press, New York.
- Czernis M. (2016), *Nowe zasady wynagrodzeń w spółkach z udziałem m.in. Skarbu Państwa*, Newsletter, październik 2016, [http://www.czernis.pl/public/pdf/newletter\\_get/7.pdf](http://www.czernis.pl/public/pdf/newletter_get/7.pdf), dostęp: 10.11.2016.
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2008), *Gospodarka mieniem komunalnym*, Lexis Nexis, Warszawa.

- Jerzemska M. (2002), *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.
- Kozioł L. (2011), *Management contact in the company supervision and management system*, „The Malopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection”, nr 1, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów.
- Kozioł L., Barwacz K. (2016), *Problemy ładu korporacyjnego sektora przedsiębiorstw komunalnych*, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów.
- Krzyszkowska-Dąbrowska M., Rogocz M. (2016), *Nowa ustawa kominowa eliminuje umowy o pracę dla zarządzających spółkami Skarbu Państwa*, <http://www.skslegal.pl/publikacje-naszyc-pracownikow/nowa-ustawa-kominowa-eliminuje-umowy-o-prace-dla-zarządzających-spolkami-skarbu-panstwa/news/42/1752.php>, dostęp: 17.10.2016.
- Kubot Z. (1994), *Kontrakty menedżerskie*, Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Zielona Góra.
- Mesjasz C., (2005), *Mechanizmy władania korporacyjnego*, w: *Sukces Organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Michalski J. (2016), *Zasady kształtowania wynagrodzeń w spółkach z udziałem: Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, państwowych osób prawnych, komunalnych osób prawnych*, <http://www.4edu.com.pl/>, dostęp: 8.02.2017.
- Mróz A. (1997), *Umowy menedżerskie*, „Personel”, nr 5.
- Orłowski G., Patulski A. (1999), *Zatrudnianie kadry menedżerskiej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, materiały z konferencji „Prawne aspekty zatrudniania kadry kierowniczej”, Warszawa 28–29.11.1999, organizator: Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Kadrami.
- Pawłowska J. (1996), *Kontrakt menedżerski. Umowa o zarządzanie a ubezpieczenie społeczne*, „Personel”, nr 4.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz. U. poz. 1202.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 827 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 999 z późn. zm.
- Walentyłowicz P. (2000), *Kontrakt menedżerski w zarządzaniu firmą*, OPO, Bydgoszcz.
- Ziółkowska K. (2009), *Kontrakty menedżerskie jako pozapracownicze podstawy zatrudnienia*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 9.

## Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji oceny efektywności kontraktów menedżerskich w przedsiębiorstwach komunalnych oraz prezentacja wyników pilotażowych badań empirycznych. Problemem badawczym jest identyfikacja korzyści i dysfunkcji wprowadzonych kontraktów menedżerskich oraz wskazanie sposobów usprawnienia tej formy zatrudnienia osób na stanowiskach kierowniczych. Dokonano charakterystyki sektora przedsiębiorstw komunalnych,

identyfikacji uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych i prawnych implementacji kontraktów menedżerskich oraz zaprezentowano opinie prezesów badanych spółek.

W badaniu wykorzystano metodę analizy wyników badań poprzedników, metodę analizy finansowej oraz technikę wywiadu z menedżerami badanych przedsiębiorstw, wywiad z przedstawicielami właściciela – jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzono pięć wywiadów z prezesami zarządu badanych spółek. Respondenci (prezesi) zastrzegli sobie anonimowość – nie zostały zatem ujawnione ich dane osobowe oraz informacje dotyczące kierowanych przedsiębiorstw.

### **Słowa kluczowe**

efektywność nadzoru korporacyjnego, kontrakt menedżerski, sektor komunalny

### **Management contract as a corporate governance tool in municipal enterprises (Summary)**

The aim of the article is to present the concept of assessment of the effectiveness of managerial contracts in municipal enterprises and presentation of the results of pilot empirical research. The research problem is to identify the benefits and dysfunctions of managerial contracts introduced and to indicate ways to improve this form of employment for people in managerial positions. Characteristics of the sector of municipal enterprises, identification of economic and organizational conditions as well as legal implementation of managerial contracts were made and the opinions of the presidents of the surveyed companies were presented.

The study used the method of analyzing the results of research of predecessors, the method of financial analysis and the technique of interview with managers of the surveyed enterprises, an interview with representatives of the owner – local government units. Five interviews were conducted with the presidents of the board of the surveyed companies. The respondents (presidents) reserved anonymity – their personal data and information about the companies being managed were not disclosed.

### **Keywords**

efficiency of corporate governance, management contract, municipal sector