WALDEMAR FRĄCKOWIAK

Model organizacji zarządzania przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej – holdingu kapitałowego. Założenia eksperymentu i wdrożenie

Wprowadzenie

Niemal powszechnie głoszona jest teza, że działające w obecnej formie prawno–organizacyjnej przedsiębiorstwa państwowe wyczerpały możliwości wzrostu efektywności gospodarowania. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, które ani nie są zdolne do realizacji swoich ustawowych zadań, to jest nieprzerwanego i pełnego zaspokajania potrzeb komunalnych i mieszkaniowych, ani też do samofinansowania. Należy stwierdzić, że rozwiązania ekonomiczno–finansowe oraz w sferze stosunków zarządzania dotyczące tych jednostek odznaczają się zacofaniem systemowym nawet w porównaniu do regulacji określających funkcjonowanie przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych.

Istnieją przesłanki, by przyjąć założenie, że tempo zmierzania do modelu gospodarki rynkowej nasili się. Rola państwa i jego agend ulegnie istotnemu ograniczeniu, wzrośnie natomiast znaczenie suwerennych podmiotów gospodarczych, opierających swe stosunki ekonomiczne na zasadach konkurencji i współpracy. W tych warunkach konieczność radykalnych zmian systemowych w obrębie przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej ulega spotęgowaniu. Z jednej bowiem strony wskutek ich rosnącej niewydolności rośnie liczba i powaga problemów związanych z funkcjonowaniem infrastruktury miast i osiedli. Z drugiej zaś powiększenie dystansu w zakresie nowoczesności i adekwatności rozwiązań systemowych w stosunku do przedsiębiorstw należących do innych sektorów gospodarki przyspieszyłoby erozję istniejących jednostek komunalnych, ich dezorganizację i masową ucieczkę siły roboczej.

Tendencje, o których wyżej mowa, są widoczne od dłuższego czasu, a ich natężenie rośnie. Mając to na uwadze, władze województwa poznańskiego wespół z grupą przedsiębiorstw podjęły inicjatywę opracowania i wdrożenia eksperymentalnego modelu przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i miesz-

kaniowej. Warunki ku temu stworzyła ustawa o eksperymentach gospodarczych (Dz.U. nr 10 z 28 lutego 1989 r.), która dopuszcza możliwość wykorzystania nowych zasad ekonomiczno–finansowych i prawno–organizacyjnych w drodze uchylenia, modyfikacji bądź zmiany określonych regulacji prawa gospodarczego. Gotowość przystąpienia do eksperymentu zgłosiło sześć przedsiębiorstw z Gniezna, Grodziska Wlkp., Obornik, Opalenicy, Pniew i Wrześni.

Niniejsze opracowanie stanowi syntetyczne streszczenie wykonanych prac projektowych. Prace te zrealizował zespół pracowników naukowych Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w składzie: Waldemar Frąckowiak – kierownik zespołu, Mirosław Hamrol, Kazimierz Robaszkiewicz i Krzysztof Szuma. Omawiany model jest wyrazem konkretyzacji i operacjonalizacji jednego z czterech wariantów, jakie opracowano w specjalnym studium wstepnym i poddano wyborowi zainteresowanym eksperymentem jednostkom gospodarczym.

1. Przesłanki i istota eksperymentu

1.1. Filozofia zmian

Proponowane zmiany w ramach eksperymentu oparte zostały na następujących grupach przesłanek:

1. stan państwowych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, nie stwarzający warunków ani do pełnego i nieprzerwalnego zaspokojenia potrzeb, ani do samofinansowania ich działalności, głównie w wyniku:
– monopolistycznej pozycji, która nie stymuluje do poprawy racjonalności gospodarowania,
– dominacji powiązań pionowych przedsiębiorstwa, głównie przez zasady planowania, cenotwórstwa, dopływu środków (w tym dotacji), oraz polityki personalnej,
– znacznego wyizolowania z naturalnego otoczenia, jakim jest lokalna gospodarka (wąski zakres powiązań poziomych typu rynkowego),
– zacofanego systemu ekonomiczno–finansowego, nawet w porównaniu z systemem obowiązującym w innych sektorach gospodarki,

2. tendencje i kierunki zmian systemowych w gospodarce narodowej, a w tym:
– opcja gospodarki rynkowej, jako generalna linia rozwoju stosunków gospodarczych,
– powszechna akceptacja konieczności zmian stosunków własnościowych i towarzyszących im przemian stosunków zarządzania,

3. tendencje zmian w sektorze gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, a w tym:
– proces stopniowej ekonomizacji produkcji i usług komunalnych i mieszkaniowych,
– rychłe procesy budowy samorządów lokalnych i terytorialnych w nowym kształcie społeczno–ekonomicznym i prawno–organizacyjnym,
– dojrzewanie projektu własności komunalnej.

Biorąc powyższe pod uwagę przyjęto, że należy szukać rozwiązań, które stworzą podstawy przedsiębiorstwom gospodarki komunalnej i mieszkaniowej do sprostania zadaniom w nowej, rysującej się perspektywie gospodarki rynkowej. Wymaga to odrzucenia opcji polegającej na „doskonaleniu" stanu istniejącego i opracowania takiej koncepcji, która stworzy przesłanki do maksymalnie radykalnego zmniejszenia dystansu między warunkami gospodarowania przedsiębiorstw komunalnych i jednostek z innych sektorów gospodarki narodowej (zarówno w układzie własnościowym, jak i organizacyjnym). Jej istota sprowadza się do konieczności odblokowania hamulców oraz wprowadzenia nowych stymulatorów wzrostu produkcji i usług (aspekt potrzeb społecznych) oraz nadwyżki ekonomicznej (aspekt racjonalnego gospodarowania). Warunkiem *sine qua non* osiągnięcia tych celów jest przywrócenie integralności związku między interesami następujących podmiotów:

- przedsiębiorstwa i jego pracowników,
- innych podmiotów gospodarki lokalnej,
- lokalnej społeczności,
- władz lokalnych i wojewódzkich.

Wymaga to przyjęcia następujących założeń konstrukcji rozwiązań prawno–organizacyjnych i ekonomiczno–finansowych:

1. przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej i mieszkaniowej musi zostać tak ukształtowane, by stało się ważnym czynnikiem i beneficjentem gospodarki lokalnej, jako jej integralne ogniwo,
2. w działalności przedsiębiorstwa należy zachować warunki do dynamicznego równoważenia interesu otoczenia, to jest pełnego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb komunalnych i mieszkaniowych oraz interesu własnego, polegającego na maksymalizacji nadwyżki ekonomicznej,
3. interes przedsiębiorstwa należy skojarzyć w maksymalnym stopniu z interesem jego pracowników.

Podstawą spełnienia powyższych postulatów jest:

1. zmiana stosunków własnościowych i zarządzania,
2. stworzenie warunków i mechanizmów demonopolizacji sektora gospodarki komunalnej i mieszkaniowej,
3. reinterpretacja celów, zasad, przedmiotu działania oraz systemu ekonomiczno–finansowego przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej,
4. dokonanie głębokich przekształceń w sferze samorządności lokalnej oraz systemu finansowego rad narodowych (w niniejszym opracowaniu problem ten, a więc warunków zewnętrznych, nie jest rozważany, choć zakłada się, że procesy zmian w tym zakresie będą sprzyjać rozwojowi projektowanego eksperymentu).

W rezultacie wdrożenia eksperymentu w pełnym jego wymiarze zakłada się, że przy sprzyjającym rozwoju warunków zewnętrznych (zarówno w sensie kierunku, zakresu jak i tempa zmian) istnieje duże prawdopodobieństwo osiągnięcia znaczącej poprawy efektywności gospodarowania przedsiębiorstw gospodarki

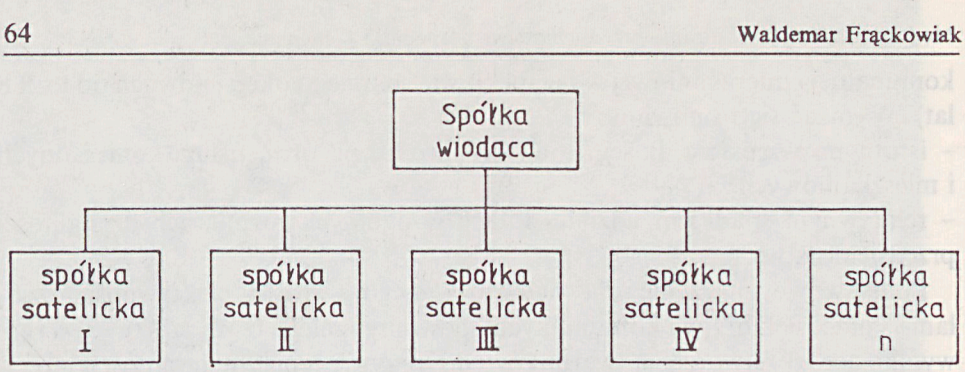
komunalnej i mieszkaniowej w perspektywie średniego okresu (dwóch do trzech lat). Wyrażać się to powinno:
– istotnym wzrostem ilości i jakości produkcji oraz usług komunalnych i mieszkaniowych,
– relatywnym spadkiem udziału dotacji w ogólnych rozmiarach działalności przedsiębiorstwa.

Podstawowe znaczenie dla przewidywanego wzrostu efektywności działania przedsiębiorstw komunalnych powinny mieć tzw. *efekty synergii*, wynikające ze stworzenia warunków do przywrócenia integralności interesów wymienionych już podmiotów oraz nowego usytuowania tych przedsiębiorstw w układzie gospodarki lokalnej. Trudno byłoby jednak oczekiwać pełnego ujawnienia się efektów synergii w krótkim okresie. Będą one rozwijać się stopniowo. W pierwszej kolejności należy się spodziewać ich w wyniku ułożenia nowych stosunków przedsiębiorstwa z władzą lokalną, załogą oraz już istniejącymi podmiotami gospodarczymi z układu gospodarki lokalnej. Dopiero w dalszej kolejności rysuje się szansa na dodatkowe korzyści z tytułu nowych jakościowo stosunków ekonomicznych z nowo tworzonymi jednostkami gospodarki lokalnej i lokalnej społeczności. Uwagi te wskazują, że eksperyment oparty na proponowanych rozwiązaniach ma charakter procesu. Jego powodzenie wymaga twórczej i aktywnej postawy wszystkich zainteresowanych nim stron, nie tylko na etapie dyskusji. Wymaga również wewnętrznego przekonania o jego potencjalnej efektywności, a także stanowczości i konsekwencji w jego wdrażaniu i adaptowaniu do zmieniających się warunków.

1.2. Charakterystyka eksperymentu

1.2.1. Istota zmiany – holding kapitałowy

Biorąc pod uwagę całokształt przesłanek racjonalizacji działalności sektora gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz dokonujące się w obecnej fazie rozwoju kraju zmiany polityczne i społeczno–gospodarcze, za najbardziej odpowiedni wariant przyjęto przekształcenie aktualnie działających państwowych przedsiębiorstw (objętych eksperymentem) gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w:
– ugrupowanie holdingowe w sensie ekonomicznym,
– w spółkę jednoosobową Skarbu Państwa z ograniczoną odpowiedzialnością (przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej i mieszkaniowej – spółka z o.o.) w sensie prawnym, która jako spółka wiodąca współtworzy w ramach ugrupowania holdingowego, odpowiednio do możliwości produkcyjno–usługowych i popytu, zespół spółek satelickich realizujących konkretne zadania w sferze komunalnej i mieszkaniowej oraz gospodarki lokalnej (rys. 1).



Rys. 1. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej – Spółka z o.o. (ugrupowanie holdingowe)

1.2.2. Cel, zasady i przedmiot działalności

Zasadniczym celem ugrupowania holdingowego jest osiąganie efektywnych ekonomicznie wyników w drodze nieprzerwanego świadczenia produkcji i usług na rzecz potrzeb komunalnych i mieszkaniowych lokalnego społeczeństwa i rozwoju gospodarki lokalnej. Cele i zadania przedsiębiorstwa traktuje się jako integralny element gospodarki lokalnej, jako ważny instrument jej rozwoju. Jest to więc koncepcja odmienna od rozwiązań dotychczasowych, w których obecnie działające przedsiębiorstwa są wyłącznie elementem gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

Wychodząc z założenia, że gospodarka komunalna jest jednym z ważnych ogniw gospodarki lokalnej, przyjmuje sie jednocześnie poszerzoną interpretację istoty celów i zadań w działaności przedsiębiorstwa komunalnego. Stwarza to istotne implikacje dla zasad i przedmiotu działania tych jednostek w ich nowej formie prawno–organizacyjnej i ekonomicznej.

Dla zapewnienia efektywnej realizacji celów przedsiębiorstwo–ugrupowanie holdingowe opiera swą działaność na następujących ogólnych zasadach sprawnego funkcjonowania:

1. rozwój przedsiębiorstwa nakierowany na wzrost efektywności gospodarowania nie musi polegać na stałym wzroście ilościowym, co oznacza, że okresowo może występować ograniczenie zaangażowanych czynników produkcji w celu eliminacji ich jednoczesnego nadmiaru i niedoboru, jako drogi do poprawy relacji wyników do nakładów i przesunięcia okresowo nadmiernych zasobów do wykorzystania w innych sektorach gospodarki lokalnej,
2. w układzie gospodarki lokalnej drogą do osiągania wysokiej efektywności gospodarowania jest dywersyfikacja przedmiotu działalności, przy zachowaniu wymogu koncentracji działań w sferze ciągłego zaspokajania potrzeb w zakresie komunalnym i mieszkaniowym,
3. głównym czynnikiem powodzenia jest załoga, pracownicy, pod warunkiem, że stworzy się im warunki do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności,

4. rozwój przedsiębiorstwa powinien dokonywać się przez wykorzystanie zasobów i szans wewnętrznych i zewnętrznych, a więc występujących w całym obszarze gospodarki lokalnej.

W świetle wyżej sformułowanych celów i zadań istotnego poszerzenia wymaga przedmiot działalności. Obok zakresu działania określonego ustawą o przedsiębiorstwach państwowych (art. 8), przedmiot ten poszerza się o społecznie i ekonomicznie użyteczną w kompleksie gospodarki lokalnej działalność projektowo–konstrukcyjną, wytwórczą, usługową, remontowo–konserwacyjną oraz handlową, a szczególnie w zakresie:

– budownictwa mieszkaniowego i ogólnego oraz przemysłowego,
– budownictwa remontowego,
– instalowania, eksploatacji i konserwacji urządzeń i magistrali wodnych oraz kanalizacyjnych,
– produkcji materiałów budowlanych z lokalnych surowców,
– budowy i utrzymania dróg,
– produkcji opartej na utylizacji materiałów niepełnowartościowych i odpadów,
– produkcji stolarki i okuć budowlanych oraz innych akcesoriów niezbędnych w budownictwie i innych działach gospodarki narodowej,
– świadczenie usług transportowych i sprzętowych,
– innych rodzajów działalności przyczyniających się do rozwoju gospodarki lokalnej.

Poszerzenie przedmiotu działania zakłada prawo przedsiębiorstwa do wchodzenia poprzez jego spółki satelickie i spółkę wiodącą na nowe rynki w układzie gospodarki lokalnej. Wymaga to równocześnie przyjęcia zasady nieskrępowanego działania w obrębie gospodarki komunalnej (tradycyjnie obsługiwanej przez istniejące przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej) innych podmiotów, o zróżnicowanych formach własności (co oznacza potrzebę aktywizacji i sprawnej rejestracji tych jednostek przez władze lokalne). Powinno to sprzyjać demonopolizacji gospodarki komunalnej, tworzeniu warunków do rozwoju konkurencji i postępu ekonomicznego.

1.2.3. Przedsiębiorstwo wiodące – spółka jednoosobowa Skarbu Państwa. Celowość utworzenia i zasady działania.

Przekształcenie dotychczasowych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej w przedsiębiorstwa holdingowe, w których rdzeniem jest spółka jednoosobowa Skarbu Państwa (spółka wiodąca), wchodząca kapitałowo (poprzez aporty i wkłady pieniężne) do spółek satelickich, najbardziej odpowiada wyłożonej wcześniej filozofii, na jakiej oparto proponowany zestaw zmian. Za powołaniem spółki jednoosobowej Skarbu Państwa przemawiają następujące względy:

1. jest ona gwarantem zachowania integralnego związku między interesem społecznym, który wyraża się nieprzerwanym zaspokajaniem potrzeb komunalnych i mieszkaniowych, oraz interesem ekonomicznym podmiotów działających w ramach bądź na rzecz ugrupowania holdingowego,

2. formuła ta odpowiada obiektywnej konieczności wspierania przez budżet lokalny i wojewódzki rozwoju gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, co jest praktykowane również w innych rozwiniętych krajach,

3. poprzez zachowanie integralności majątkowej stwarza się pomost umożliwiający przejście do nowego rozwiązania w sferze stosunków własnościowych, jakim jest koncepcja własności komunalnej,

4. w ramach przekształcenia w spółkę jednoosobową Skarbu Państwa jednostka ta zachowuje status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej z punktu widzenia obowiązujących rozwiązań systemowych, szczególnie w sferze zasilania (dotacje, subsydia) oraz systemu podatkowego (zwolnienia i ulgi podatkowe).

Proponowane rozwiązanie ma w znaczeniu ekonomicznym formę holdingu. Polega to na tym, że spółka wiodąca wchodzi kapitałowo (poprzez wniesienie udziałów lub zakup akcji) w tworzone w ramach całej organizacji spółki satelickie i w ten sposób zachowuje efektywną kontrolę nad kierunkami ich działalności. Z uwagi na specyfikę gospodarki komunalnej (konieczność nieprzerwanego świadczenia produkcji i usług), efektywną kontrolę nad działalnością spółek satelickich – poza rozwiązaniami w sferze stosunków własnościowych i wynikającymi stąd implikacjami w zakresie stosunków zarządzania (w formie zakresu uprawnień zgromadzenia wspólników, rady nadzorczej oraz zarządu) – zapewnia się również poprzez określoną procedurę budowy i zatwierdzania planów w spółkach satelickich oraz powiązania finansowo–funduszowe wszystkich jednostek tworzących holding. Szczegółowe rozwiązania przedstawione są w dalszej części opracowania.

1.2.4. Spółki satelickie. Tworzenie i zasady działania

Drugim – obok spółki wiodącej – ogniwem holdingu są spółki satelickie, które:

1. tworzone są przez zgromadzenie odpowiedniego kapitału zakładowego lub akcyjnego w drodze wniesienia udziałów bądź wykupu akcji przez spółkę wiodącą, członków załogi oraz inne osoby prawne i fizyczne (podmioty gospodarcze z układu gospodarki lokalnej reprezentujące różne typy własności, obywatele społeczności lokalnej, w tym przedstawiciele lokalnych rad narodowych oraz lokalnej administracji państwowej),

2. są jednostkami wyposażonymi w zdolność do czynności prawnych (są przedsiębiorstwami z osobowością prawną),

3. działają dla osiągania określonego celu gospodarczego, który wyraża się dążeniem do efektywnych ekonomicznie wyników w drodze świadczenia produkcji i usług komunalnych i mieszkaniowych oraz innych na rzecz lokalnej gospodarki,

4. mogą realizować przedsięwzięcia dotowane, jednak na zasadach komercyjnych, co oznacza, że pokrycie pełnych kosztów tego typu działalności oraz osiągnięcie normatywnego zysku zapewnione jest w drodze stosownej dotacji asygnowanej przez zlecającą spółkę wiodącą,

5. współpracę gospodarczą z jednostką wiodącą oraz innymi podmiotami gospodarczymi opierają na systemie stosunków umownych,

6. kierunki i zakres działalności ujmowane w planie długookresowym i rocznym określają na podstawie:

– zgodnych z profilem potencjału zadań realizowanych na rzecz spółki wiodącej poprzez obligatoryjne przeznaczenie.....% (nie więcej niż 75%) swojej zdolności produkcyjnej na wykonanie tych zadań,

– popytu na rynku lokalnym, szczególnie w odniesieniu do pozostałych wolnych mocy produkcyjnych i usługowych,

7. tworzone są w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, przy czym jako przesłanki wyboru jednej z form należy przyjąć:

– w przypadku dążenia do lepszego wykorzystania już istniejącego potencjału bardziej docelowa jest forma spółki z o.o.,

– w przypadku, gdy jednostka ma uzasadnione zapotrzebowaniem i rachunkiem opłacalności potrzeby rozwojowe, należy tworzyć spółkę akcyjną, jako dogodną formę zgromadzenia środków kapitałowych w drodze emisji akcji.

Liczba spółek, rozmiary, przedmiot i zakres działalności oraz ich forma organizacyjno–prawna zależą od konkretnych uwarunkowań, w jakich działają przedsiębiorstwa objęte eksperymentem. Stąd też te kwestie mogą zostać rozstrzygnięte dopiero na etapie projektów wdrożeniowych w odniesieniu do każdego z rozpatrywanych przedsiębiorstw.

1.2.5. Dzierżawa i leasing. Celowość i zasady wykorzystania

Spółka wiodąca (Skarbu Państwa) oraz zespół spółek satelickich tworzą dwa podstawowe ogniwa holdingu. Jako uzupełniające elementy wprowadza się również formy dzierżawy oraz leasingu. Pod pojęciem dzierżawy należy rozumieć przekazanie dzierżawcy na czas oznaczony określonych rzeczy lub (i) praw w celu ich efektywnego użytkowania. Leasing natomiast jest formą dzierżawy, z tą różnicą, że zgodnie z umową w oznaczonym czasie dzierżawca obok opłacania czynszu dzierżawnego płaci także raty wartości przejętego majątku, a po upływie tego okresu ujęta w umowie wartość majątku przechodzi na jego własność.

Zasady określające celowość wykorzystania formy dzierżawy lub leasingu przez holding są następujące:

1. dzierżawę lub leasing należy zastosować w odniesieniu do tych składników majątkowych, które czasowo (na przewidywany okres obowiązywania dzierżawy) lub na stałe (w przypadku leasingu) nie mogą być efektywnie wykorzystywane w ramach spółki wiodącej lub spółek satelickich,

2. w przypadkach uzasadnionych potrzebami w zakresie produkcji i usług komunalnych i mieszkaniowych w umowach dzierżawy i (lub) leasingu należy zastrzec pierszeństwo nabycia przez spółkę wiodącą produkcji i (lub) usług w ...% uzyskiwanych z użytkowania majątku objętego dzierżawą lub leasingiem w stosunku do jego zdolności produkcyjnej,

3. formę umowy dzierżawy lub (i) leasingu należy w pierwszej kolejności zaoferować pracownikom holdingu, szczególnie w spółce wiodącej, a dopiero w następnej kolejności zewnętrznym osobom prawnym i fizycznym,

4. przy ustalaniu wysokości czynszu dzierżawnego oraz spłat z tytułu leasingu należy w umowie określić zaktualizowaną wycenę przekazywanego majątku do poziomu wynikającego z bieżących cen rynkowych (koszt odtworzenia) oraz uwzględnić skutki przewidywanej w czasie jej obowiązywania stopy inflacji, tak by chronić interes Skarbu Państwa,

5. umowa dzierżawy lub (i) leasingu powinna określać warunki i tryb kontroli stanu technicznego majątku oraz sposób ewidencjonowania wyceny inwestycji realizowanych w przejętej substancji majątkowej,

6. umowa dzierżawy lub (i) leasingu powinna także regulować tryb odebrania przekazanego majątku, jeśli nie są przestrzegane warunki umowy.

W przypadku uzasadnionego rachunkiem opłacalności stwierdzenia, że określone składniki majątkowe nie mogą być efektywnie wykorzystane w ramach holdingu (spółce wiodącej, spółkach satelickich, w formie dzierżawy lub leasingu) należy rozważyć decyzję o zbyciu tych składników podmiotom gospodarczym lub osobom fizycznym z otoczenia w drodze przetargu. Takie podejście jest zgodne z jedną z już określonych ogólnych zasad sprawnego działania holdingu. Jako wytyczną kierunkową należy również przyjąć, by podjąć starania w celu nawiązania kooperacji z nabywcą zbywanego majątku w zakresie produkcji i (lub) usług wspierających zadania holdingu na rzecz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

1.2.6. Udziały i akcje w spółkach satelickich

Jak już podkreślono, spółka wiodąca przyjmuje formę spółki jednoosobowej Skarbu Państwa. Za takim rozwiązaniem przemawiają dwie przesłanki:

– konieczność zachowania statusu jednostki użyteczności publicznej,

– potrzeba utrzymania integralności majątkowej umożliwiającej stosunkowo najprostsze przejście w sferę projektowanej instytucji własności komunalnej.

Obok spółki wiodącej strukturę holdingu uzupełniają spółki z o.o. i spółki akcyjne jako jednostki satelickie. Ich tworzenie wymaga zgromadzenia odpowiedniego kapitału zakładowego (w przypadku spółek z o.o.) i kapitału akcyjnego (spółki akcyjnej) w drodze wniesienia udziałów i wykupu akcji. Zakłada się wniesienie udziałów lub nabycie akcji przez:

– Skarb Państwa poprzez spółkę wiodącą,

– pracowników zatrudnionych w spółce wiodącej i spółkach satelickich,

– osoby prawne (podmioty gospodarcze wszelkich typów własności i instytucje) spoza układu holdingu,

– osoby fizyczne (członkowie lokalnej społeczności).

Proponuje się przyjęcie następujących zasad wnoszenia udziałów i wykupu akcji oraz ich zbywania:

1. udziały i akcje są równe co do wartości nominalnej,
2. partycypacja Skarbu Państwa za pośrednictwem udziałów lub akcji spółki wiodącej wniesionych do kapitału akcyjnego nie powinna przekroczyć granicy 75%,
3. zadania planowe, jakie zobowiązana jest realizować spółka satelicka na rzecz spółki wiodącej, powinny absorbować zdolności produkcyjne tej spółki w stopniu nie większym niż stopień partycypacji spółki wiodącej poprzez układy lub akcje w kapitale zakładowym lub kapitale akcyjnym,
4. w celu zwiększenia motywacyjności pracy w holdingu wnoszone udziały lub nabywane akcje przez pracowników holdingu mają charakter uprzywilejowany, co polega na:

a) pierwszeństwie załogi w nabywaniu akcji lub wnoszeniu udziałów (co można przeprowadzić przez ogłoszenie okresu, np. jednego miesiąca, na podjęcie decyzji przez pracowników),

b) udzieleniu przez Skarb Państwa niskooprocentowanej pożyczki pracownikom na wniesienie udziału lub wykup akcji w wysokości ....% (proponuje się 85%) ich wartości nominalnej, przeznaczając na to część mienia po zlikwidowanym przedsiębiorstwie, natomiast pozostałe 15% pracownicy – akcjonariusze bądź udziałowcy wnoszą w formie wpłat gotówkowych, na zasadach ustalonych w kodeksie handlowym,

c) rozłożeniu pożyczki, o której mowa w p. 4.b., na okres 2 lat z możliwością jej częściowego umorzenia,

d) umorzeniu ....% (proponuje się 50%) udzielonej pożyczki pod warunkiem pozostawania przez pracownika w nieprzerwanym stosunku pracy z dowolną jednostką holdingu (spółką wiodącą lub jedną ze spółek satelickich) przez okres czterech lat od daty uzyskania pożyczki,

e) przyjęciu zasady, że jednemu udziałowi lub akcji odpowiadają 2 głosy w zgromadzeniu wspólników poszczególnych spółek satelickich,

f) przyznaniu przy kolejnej emisji akcji lub powiększeniu kapitału zakładowego w drodze wniesienia dodatkowych udziałów pierwszeństwa w następującej kolejności:

- pracownikom ze stażem pracy w holdingu powyżej 5 lat,
- pracownikom ze stażem pracy w holdingu od 1–5 lat,
- pracownikom ze stażem pracy w holdingu poniżej 1 roku,
- Skarbowi Państwa,
- innym osobom prawnym i fizycznym,

5. akcje są imienne,
6. sprzedaż akcji lub udziałów wymaga pisemnej zgody zarządu spółki,
7. prawo pierwokupu zbywanych udziałów i akcji pracowniczych posiadają pozostali członkowie załogi holdingu,
8. udziały i akcje pracownicze tracą uprzywilejowanie z momentem ich sprzedaży Skarbowi Państwa oraz osobom prawnym i osobom fizycznym spoza

holdingu, a także z chwilą wygaśnięcia stosunku pracy pracownika udziałowca lub akcjonariusza,

9. podstawą ustalenia wartości udziałów i akcji powinna być zaktualizowana (przeszacowana) wartość majątku przekształcanego przedsiębiorstwa do poziomu wynikającego z bieżących cen rynkowych (wskaźniki przecen poszczególnych składników majątkowych należy ustalić na etapie projektu wdrożeniowego).

2. Rozwiązania prawno–organizacyjne i ekonomiczno–finansowe

2.1. Kształt i ustrój prawny

Kształt i ustrój prawny przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (PGKiM) jest wynikiem przyjęcia organizacyjno–ekonomicznej koncepcji holdingu działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – jednoosobowej Skarbu Państwa (spółki wiodącej) i szeregu spółek powiązanych prawnie i ekonomicznie z tą spółką (spółki satelickie).

Spółka wiodąca ma charakter jednoosobowy, gdzie jedynym wspólnikiem jest Skarb Państwa. Nie stoi temu na przeszkodzie ewentualne działanie dotychczasowego przedsiębiorstwa na terenie kilku gmin (przedsiębiorstwo wspólne rad narodowych), gdyż i w takim wypadku organem założycielskim jest wówczas jeden naczelnik gminy. Wynika to z rozporządzenia w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. („Dz.U." nr 31, poz. 170 z późn. zmianami).

Utworzenie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa poprzedza postępowanie likwidacyjne przedsiębiorstwa państwowego określone w ustawie o przedsiębiorstwie państwowym z 1981 r. („Dz.U." z 1987 r., nr 35, poz. 201 z późn. zmianami) i cytowanymi wyżej rozporządzeniami. Przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę dokonuje się bez kończenia jego działalności podstawowej.

Utworzona jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest wyposażona we wszystkie właściwe spółce z o.o. organy.

Najwyższą władzą w spółce z o.o. jest zgromadzenie wspólników – tu jednoosobowe. Zatem autorzy widzą potrzebę silnego wzmocnienia innego organu, to jest rady nadzorczej, jako przeciwwagi jednoosobowego zgromadzenia. Funkcje podzielono zatem następująco. Do kompetencji jednoosobowego zgromadzenia wspólników należy tylko to, co normatywnie do tego organu należeć musi. Są to:

– prawo zatwierdzania bilansu, sprawozdań spółki oraz udzielanie absolutorium pozostałym władzom spółki,

– dokonywanie czynności związanych z przekształceniem spółki, rozwiązaniem i likwidacją,

– wyrażenie zgody na oddanie przedsiębiorstwa spółki w dzierżawę lub ustanowienie na nim ograniczonego prawa rzeczowego.

Do podstawowych kompetencji rady nadzorczej natomiast należy:

– powoływanie i odwoływanie zarządu,

– opiniowanie wszystkich spraw będących przedmiotem czynności zgromadzenia wspólników,

– nadzór, kontrola i przyjmowanie planów spółki.

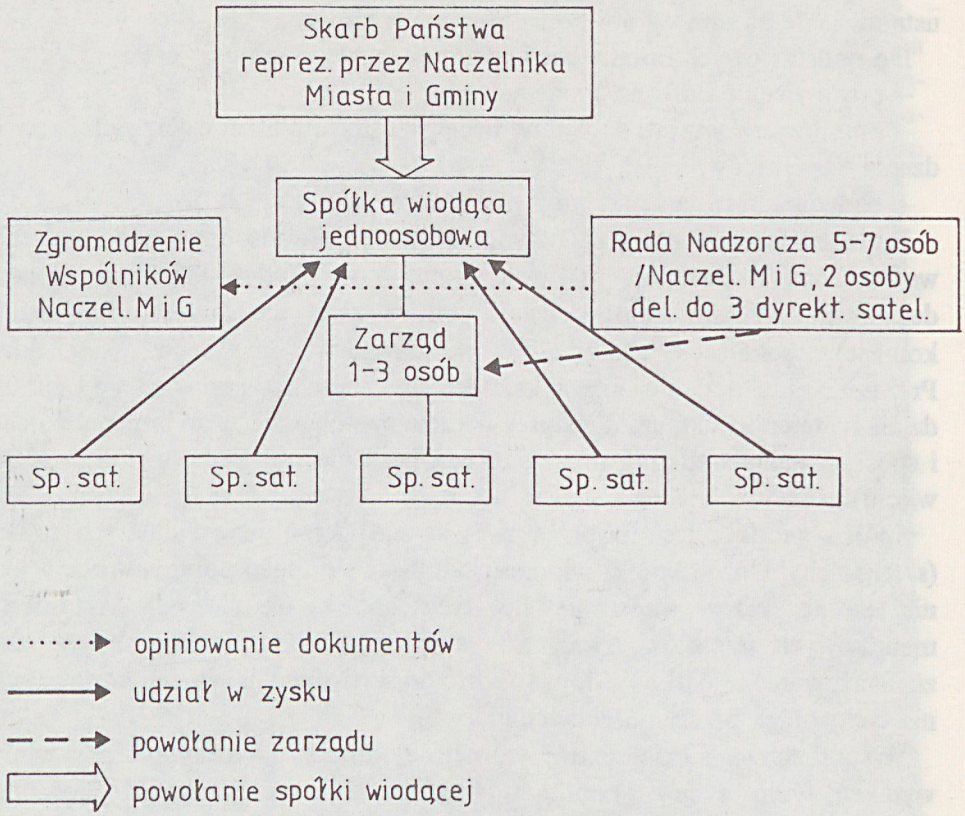
Rada nadzorcza nie jest powołana przez jednoosobowe zgromadzenie wspólników, a następuje tu dopuszczalny przez kodeks handlowy system delegowania. Jednostkami delegującymi są rady narodowe (odpowiednie komisje), organizacje samorządów mieszkańców, inne spółki (satelickie). Prezesem rady nadzorczej jest każdoczesny naczelnik gminy, a gdy spółka działa na terenie kilku gmin wszyscy naczelnicy wchodziliby do rady nadzorczej i spośród siebie wybierali prezesa. Rada liczy pięć do siedmiu (lub do dziewięciu) osób.

Spółka wiodąca jest (poprzez swój zarząd) wspólnikiem dalszych spółek (satelickich). Udział spółki wiodącej odbywać się może poprzez wkłady pieniężne lub przez wnoszenie do tych spółek określonych składników majątkowych (środków trwałych – aportów). Dążyć należy, aby poprzez zaangażowanie majątkowe doprowadzić do wytworzenia sytuacji kontrolowania tych spółek przez spółkę wiodącą.

W spółkach satelickich ustrój wewnętrzny, organy i ich kompetencje winny wynikać tylko z gry ekonomicznej i konkretnych warunków gospodarowania. Stąd nie jest możliwe opracowanie na tym etapie szczegółowego modelu. Jednakże w celach powiązania tych spółek ze spółką wiodącą jest wskazane, aby dyrektorzy tych spółek zasiadali w radzie nadzorczej spółki wiodącej.

W akcie założycielskim Skarb Państwa zrzeka się przypadającego mu udziału w zysku, gdyż ten kierowany jest na cele rozwojowe przedsiębiorstwa. Natomiast spółki satelickie odprowadzają udział w zysku do spółki wiodącej w zależności od procentowego stopnia zaangażowania kapitałowego tej spółki.

Graficzny układ stosunków wewnętrznych między spółką wiodącą i spółkami satelickimi – omawiany w tym miejscu – przedstawiono na rysunku 2 na stronie następnej:



Rys. 2. Stosunki wewnętrzne między spółką wiodącą i spółkami satelickimi

2.2. Zasady ekonomiczno–finansowe

2.2.1. Zasady ogólne

Zgodnie z przyjętym założeniem, że celem działalności przedsiębiorstwa komunalnego jest osiąganie efektywnych ekonomicznie wyników w drodze świadczenia produkcji i usług na rzecz rozwoju gospodarki lokalnej i zaspokojenia potrzeb komunalnych społeczeństwa, system ekonomiczno–finansowy przedsiębiorstwa powinien:

1. umożliwić kojarzenie interesów tej jednostki, jej pracowników i społeczności lokalnej,
2. sprzyjać tworzeniu i gromadzeniu nadwyżki ekonomicznej, co z kolei powinno umożliwić stopniowe ograniczenie udziału dotacji w przychodach przedsiębiorstwa,
3. stworzyć warunki dla ciągłego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb komunalnych przez rozwijanie stosownej produkcji i usług.

Mając powyższe postulaty na uwadze, proponuje się oprzeć system ekonomiczno–finansowy przedsiębiorstwa na rozwiązaniach właściwych dla spółki prawa handlowego, skorygowanych o elementy wynikające ze specyfiki jednostki komunalnej. W ten sposób zostanie utrzymany status przedsiebiorstwa użyteczności publicznej z odpowiednimi konsekwencjami w sferze ekonomiczno–finansowej[1]. Oznacza to, że omawiane przedsiębiorstwo powinno nadal mieć prawo do:

– korzystania z dotacji w tych dziedzinach i tej działalności, w których jest pozbawione prawa do stosowania rentownych cen umownych na swoje produkty i usługi,

– uzyskiwania dodatkowych środków na sfinansowanie inwestycji komunalnych (np. dotacji z funduszy tworzonych na szczeblu wojewódzkim).

Innymi słowy, omawiane przedsiębiorstwo, przy zmianie jego ustroju prawnego, w ujęciu przedmiotowym utrzymuje status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

W myśl przedstawionych powyżej założeń model systemu ekonomiczno–finansowego przedsiębiorstwa komunalnego uwzględnia następujące postulaty:

1. przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą na zasadach przewidzianych dla jednostek gospodarki uspołecznionej,
2. przedsiębiorstwo prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową zgodnie z zasadą samofinansowania, pokrywając z uzyskanych przychodów koszty działalności i zobowiązania wobec budżetu, banków, dostawców oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby,
3. działalność przedsiębiorstwa jest finansowana ze środków własnych, które mogą być uzupełnione środkami z budżetu terenowego, kredytami bankowymi i innymi środkami (akcje, obligacje).

2.2.2. Planowanie, ceny, dotacje

Głównymi elementami systemu ekonomiczno–finansowego przedsiębiorstwa są: rozwiązania w zakresie planowania, cen i dotacji, gospodarki finansowej oraz instrumentów motywacji.

Podmiotami procesu planowania są: przedsiębiorstwo komunalne – spółka wiodąca, działająca w jego ramach spółki satelickie, rady narodowe szczebla podstawowego i rada narodowa szczebla wojewódzkiego. Podstawę planowania stanowią: normatywy i parametry regulujące działalność gospodarczą, wytyczne i informacje wynikające z programów i planów terytorialnych, informacje o dostępności zasobów i środków, możliwości finansowe budżetów miejscowych oraz własne założenia i postulaty rozwojowe.

[1] Stwierdzenia te odnoszą się do przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej (spółki wiodącej). System ekonomiczno–finansowy spółek satelickich oparty będzie na obowiązujących w takich jednostkach rozwiązaniach. Oznacza to, że nie będą im przysługiwać preferencje stosowane wobec przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

W procesie planowania profilowej działalności komunalnej główne znaczenie ma postulat pełnego i nieprzerwanego zaspokajania popytu społeczności lokalnej na produkty i usługi komunalne. W planowaniu działalności gospodarczej dopełniającej działalność profilową wiodące znaczenie ma zasada realizacji zadowalającej rentowności. Działalność gospodarcza przedsiębiorstwa komunalnego – spółki wiodącej oraz spółek satelickich – będzie prowadzona na podstawie odpowiednich umów zawieranych z podmiotami otoczenia.

Przedsiębiorstwo komunalne – spółka wiodąca – prowadzi działalność gospodarczą na podstawie programu pięcioletniego i planów rocznych, które konstruuje zarząd spółki, a zatwierdza rada narodowa. Spółki satelickie prowadzą swą działalność także na podstawie programów pięcioletnich i planów rocznych, które konstruują ich zarządy, a zatwierdzają zgromadzenia wspólników. Do planów spółek satelickich rada nadzorcza przedsiębiorstwa komunalnego – spółki wiodącej – może wprowadzić jako priorytetowe i obligatoryjne zadania z zakresu gospodarki komunalnej, czemu musi towarzyszyć – w przypadku działalności dotowanej – odpowiednia dotacja. Zadania w zakresie gospodarki komunalnej będą realizowane na podstawie odpowiednich umów, które będą precyzować wszystkie istotne w procesach gospodarczych elementy, jak rodzaj działań rzeczowych, czyli wytwarzanych produktów i usług, ich ilość, jakość, terminy realizacji, ceny itp.

W profilowej działalności komunalnej i mieszkaniowej stosuje się ceny urzędowe oraz umowne. Odpowiednio do obowiązujących ustaleń normatywnych, ceny urzędowe stanowione są przez centralny organ administracji państwowej, terenowy organ administracji państwowej szczebla wojewódzkiego lub szczebla podstawowego. W działalności dopełniającej działalność profilową stosuje się ceny zbytu, a także umowne ceny zbytu produkcji i usług, mogą być ustalane na poziomie niższym aniżeli koszty własne ich wytworzenia powiększone o zysk dla producenta. Cena dla producenta obejmuje wówczas okresowo negocjowaną kwotową dotację przedmiotową, stanowiącą element jej kalkulacji.

2.2.3. Gospodarka finansowa

W myśl przyjętych założeń, gospodarka finansowa przedsiębiorstwa oparta jest na rozwiązaniach kodeksu handlowego oraz obowiązujących powszechnie rozwiązaniach. Oznacza to, że spółka wiodąca posiada następujące fundusze: kapitał zakładowy, fundusz socjalny i fundusz mieszkaniowy. Kapitał zakładowy spółki wiodącej powiększany jest przez dywidendy osiągane z tytułu jej udziałów i akcji w jednostkach satelickich.

Ponadto proponuje się utworzenie funduszu rezerwowego oraz poddaje się pod rozwagę możliwość tworzenia na szczeblu holdingu scentralizowanego funduszu rozwoju, który zasilany byłby przez spółki satelickie z wypracowanego przez nie zysku. Przedsiębiorstwo może tworzyć ponadto fundusze na tzw.

wspólne przedsięwzięcia, realizowane w ramach holdingu. Źródłem ich tworzenia są wpłaty spółek satelickich, a także innych podmiotów gospodarczych, instytucji i osób fizycznych.

2.2.4. Kształtowanie środków na wynagrodzenia

Istotnym modyfikacjom ulega system podatkowy, co wiąże się z przyznaniem przedsiębiorstwu pełnej samodzielności w kształtowaniu środków na wynagrodzenia. I tak, z podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym wyłączone są wydatki na wynagrodzenia przekraczające tzw. normę, nie uznawane w myśl ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych za koszty uzyskania przychodów. Opodatkowaniu podlegają natomiast indywidualne dochody z pracy pracowników przedsiębiorstwa, przy założeniu, że wynagrodzenie wolne od opodatkowania jest równe średniej płacy w sferze materialnej w województwie lokalizacji przedsiębiorstwa. Podatek ów uiszczany byłby przez pracowników w przedsiębiorstwie, a jego naliczenia i egzekwowania dokonują odpowiednie służby przedsiębiorstwa (do czasu wprowadzenia powszechnego opodatkowania osobistego w całej gospodarce).

3. Wdrożenie eksperymentu

Wdrożenie projektu do praktyki działania przedsiębiorstw objętych eksperymentem wymaga spełnienia szeregu warunków formalnych (Uzyskanie pozytywnej opinii Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu oraz zatwierdzenie w trybie przewidzianym przez Ustawę z dnia 24 lutego 1989, poz. 57, art. 2 pkt. 2) oraz merytorycznych. W tym kontekście należy podnieść następujące kwestie:

1. Przedstawiony projekt nie dostarcza recept gwarantujących natychmiastową poprawę ekonomiki przedsiębiorstw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz warunków pracy i płacy ich pracowników. Takich recept w istniejącej sytuacji ogólnogospodarczej po prostu nie ma.

2. Proponowane rozwiązania obliczone są na stopniowe przywracanie racjonalności gospodarowania tych przedsiębiorstw, co – obok wdrożenia postulowanych zmian – wymaga:

– szybkiego rozwoju stosunków rynkowych w całej gospodarce, a szczególnie w ramach gospodarki lokalnej,

– nowego ujęcia statusu samorządu lokalnego,

– zasadniczej reformy systemu finansowego rad narodowych,

– przekształceń w sferze świadomości społecznej lokalnych wspólnot obywateli nakierowanych na identyfikację własnych interesów z interesami podmiotów gospodarczych zaspokajających ich potrzeby komunalne i mieszkaniowe.

3. Z uwagi na różnice w warunkach działania poszczególnych przedsiębiorstw objętych eksperymentem, wynikające ze specyfiki lokalnej, projekt zawiera

zasady ogólne oraz szczegółowe. Zasady szczegółowe odnoszą się do wszystkich zainteresowanych jednostek. Zasady ogólne natomiast wymagają dostosowania odpowiednio do warunków działania.

4. Powodzenie eksperymentu zależy od wysiłku intelektualnego i organizatorskiego całych załóg przedsiębiorstw, związanego z przełożeniem zasad ogólnych na szczegółowe rozwiązania dostosowane do specyfiki lokalnej.

5. Szczegółową rolę musi w tym procesie odegrać kierownictwo przedsiębiorstw, które powinno zmierzać do zmiany ogólnie dominującej postawy typu „czekać aż dadzą" na postawę „kształtować i brać".

6. Powodzenie eksperymentu zależy także od prawidłowego przeszkolenia załogi, ugruntowania wiedzy o istocie i korzyściach z dokonywanych zmian.

7. Pewne zmiany można wprowadzić natychmiast, bez oczekiwania na opinie i zatwierdzenia (np. system dzierżawy i leasingu oraz zbywanie trwale nieczynnych lub nieprzydatnych składników majątkowych).

8. W procesie wdrażania i kontrolowania przebiegu eksperymentu proponuje się wspomagający udział ekspertów–autorów projektu, na zasadzie dwustronnych stosunków.