

TERESA KONDRAKIEWICZ, KRZYSZTOF ŻUK

*Wykorzystanie struktur holdingowych
w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych*

Usage holding structures in the restructuring process of municipal enterprises

RESTRUKTURYZACJA W SEKTORZE USŁUG KOMUNALNYCH

Zgodnie z treścią art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Wybór formy organizacyjno-prawnej stanowi element polityki gminy, która może realizować zadania publiczne: samodzielnie (wykorzystując formy gospodarki budżetowej i pozabudżetowej), za pośrednictwem tworzonych spółek prawa handlowego bądź też wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych. W tym ostatnim przypadku, stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.) gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Podkreślić przy tym należy, że ustawa o gospodarce komunalnej nakazuje prowadzić działalność wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w formie spółki kapitałowej (art. 9 w związku z art. 7). Świadczenie usług komunalnych z wykorzystaniem w tym celu spółki kapitałowej powoduje jednak, że organy gmin stają wobec poważnego dylematu, występując jednocześnie w dwóch rolach: przedsiębiorcy i reprezentanta interesów społeczności lokalnej. Możliwe jest bowiem występowanie rozbieżności między potrzebami publicznymi społeczności lokalnej (znajdującymi odbicie w polityce organów gminy wobec sfery usług komunalnych) a wymogiem opłacalności mikroekonomicznej podmiotów świadczących te usługi, co w konsekwencji może prowadzić do rozbieżności celów: gminy – jako

organizatora usług komunalnych oraz podmiotu komunalnego świadczącego usługi komunalne. Możliwość wystąpienia sprzeczności układu celów pomiędzy podmiotami komunalnymi funkcjonującymi w warunkach gospodarki rynkowej a gminą staje się szczególnie widoczna, jeśli przyjąć, że funkcją celu tych pierwszych jest osiąganie zysku, zaś podstawowym, ustawowym celem organów gminy – zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, które mogą być różnie artykułowane. W tym ostatnim przypadku władze lokalne, precyzując tę funkcję celu, będą decydować o przewadze kryteriów ekonomicznych (rynkowych) w sferze usług komunalnych bądź kryteriów społecznych, których dominacja wymagać może jednak w konsekwencji dotowania działalności w sferze usług z budżetu gminy. Dodatkową przesłanką istotną dla analizowanego wyboru celu jest to, czy w działalności organów gminy dominuje perspektywa działań i potrzeb bieżących, czy też realizowana jest koncepcja działań wieloletnich, nastawionych na rozwój sfery usług i kształtowanie pożądaných standardów usług i postępu technicznego. W tym drugim przypadku realizowany powinien być model organizacji i rozwoju usług komunalnych uwzględniający mechanizmy właściwe gospodarce rynkowej.

Dotychczasowy sposób zorganizowania sfery usług komunalnych prowadził często do tego, że mechanizmy decydujące o wyniku finansowym przedsiębiorstwa komunalnego działały niezależnie od mechanizmów decydujących o poziomie kosztów własnych tych podmiotów. W konsekwencji podmioty komunalne, stale zagrożone utratą rentowności, nie mogły stanowić organizacji gospodarczych właściwie motywowanych do efektywnej działalności. Realizacja wskazanego wyżej modelu organizacji i rozwoju usług komunalnych, z dominacją krótkiego horyzontu czasowego i brakiem długofalowej strategii rozwoju całej sfery usług oraz z przedstawionymi wyżej uwarunkowaniami funkcji celu, utrudniała włączenie w sposób efektywny sektora użyteczności publicznej w program restrukturyzacji gospodarki lokalnej. Niezbędne stało się zatem przewyciężenie wskazanych sprzeczności poprzez realizację koncepcji działań wieloletnich, nastawionych na rozwój sfery usług oraz poprzez ograniczenie zaangażowania gmin (w drodze tworzenia jednostek organizacyjnych) w bezpośrednią realizację usług i skupienie się na roli organizatora rynku.

W związku z powyższym, podkreślić należy zasadność realizacji innego modelu rozwoju sfery usług, uwzględniającego rynkowe uwarunkowania rozwoju sektora użyteczności publicznej oraz długofalowe strategie gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Model ten, wykorzystujący mechanizmy właściwe gospodarce rynkowej, charakteryzuje się m.in.: kreowaniem układów konkurencyjnych w świadczeniu usług komunalnych, komercjalizacją podmiotów komunalnych działających w warunkach monopolu pełnego i ocenianiem ich z punktu widzenia długofalowej efektywności i realizacji kompleksowego programu rozwoju gminy, kształtowaniem właściwych standardów usług i postępu technicznego, oraz wmontowaniem rozwoju sfery usług w program rozwoju gminy. Model ten propagować powinien efektywność, innowacyjność i kompleksowość

długofalowego rozwoju sektora użyteczności publicznej.¹ Podkreślić należy, że realizacja powyższego modelu świadczenia usług komunalnych wymaga tworzenia systemów informacyjnych pozwalających określać bieżące oraz przyszłe zapotrzebowanie na usługi, preferowane kierunki rozwoju usług, niezbędne przedsięwzięcia racjonalizujące świadczenie usług, rozdział obowiązków i odpowiedzialności w zakresie bieżącego świadczenia usług, jak również w zakresie niezbędnych inwestycji i modernizacji umożliwiających utrzymywanie pożądaných technicznych warunków świadczenia usług, a także założeń polityki taryfowej.

Wdrożenie scharakteryzowanego wyżej systemu zarządzania powinno gminie zapewnić sprawne i efektywne działanie oraz osiągnięcie pożądaných standardów jakościowych usług, za które gmina odpowiada. System ten determinuje strategię rozwojową podmiotów komunalnych świadczących usługi, definiowaną jako długookresową działalność tych podmiotów (spółek), związaną z określeniem celów oraz z przygotowaniem i realizacją efektywnych programów w obszarze rynku, techniki, technologii, organizacji i ekonomiki.² Można zatem przyjąć, że strategia ta obejmuje działania podejmowane przez podmiot gospodarczy w ramach istniejącego otoczenia i dostępnych środków do realizacji swoich celów.

W przedstawionym wyżej kontekście należy zatem widzieć kwestię restrukturyzacji usług komunalnych rozumianą jako proces zmiany struktur systemu świadczenia usług w celu dostosowania ich do otoczenia rynkowego. W odniesieniu do podmiotu komunalnego restrukturyzacja będzie oznaczała ogół działań prowadzących do zmian wewnętrznej struktury podmiotu. W procesie restrukturyzacji eksponowany jest czynnik strukturalny efektywnego funkcjonowania systemu. Restrukturyzacja podmiotu komunalnego koncentruje się zatem na zmianach strukturalnych istniejących w systemie przedsiębiorstwa (spółki) i jest realizowana przez opracowanie i wdrażanie strategii odpowiednich do zmian dokonujących się w otoczeniu.

Proces restrukturyzacji podmiotu komunalnego jest przy tym na ogół procesem długotrwałym, obejmującym swoim zasięgiem ogół działań podejmowanych wewnątrz przedsiębiorstwa. Do najistotniejszych obszarów restrukturyzacji można zaliczyć:³

– restrukturyzację systemu zarządzania, obejmującą zarówno zasady ustalania celów funkcjonowania przedsiębiorstwa, jak i przebiegu procesów informacyj-

¹ Szerzej: K. Żuk, *Działalność gospodarcza gminy*, [w:] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999, s. 137 i n. oraz K. Żuk, *Restrukturyzacja w sektorze usług komunalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Wyd. UMCS, Lublin 2002, s. 314 i n.

² Wykorzystano tu definicję strategii rozwojowej przedsiębiorstwa sformułowaną w pracy: B. Pełka, *Polityka przemysłowa, strategię i restrukturyzacja przedsiębiorstw*, Warszawa 1992, s. 32–33. Szeroką charakterystykę poszczególnych strategii podmiotów komunalnych zawiera z kolei praca: P. Karpuś, M. Stefański, K. Żuk, *Strategie rozwoju gminy i restrukturyzacji usług komunalnych*, Wyd. UMCS, Lublin 1996, s. 77 i n.

³ W literaturze przedmiotu występują też inne klasyfikacje obszarów restrukturyzacji. Ich omówienie zawiera m.in. praca: Z. Sapijaszka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i ograniczenia*, PWN, Warszawa 1996, s. 43 i n.

nych służących realizacji tych celów. W tym kontekście dokonywane są zmiany w strukturze organizacyjnej, w relacjach pomiędzy poszczególnymi jednostkami wyodrębnionymi w tej strukturze, w umiejscowieniu szczebli podejmowania decyzji w powiązaniu z funkcjami realizowanymi przez spółkę itd.;

– restrukturyzację finansową mającą na celu zmianę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i stabilizowanie jej w długim okresie;

– restrukturyzację zatrudnienia związaną ze zmianą struktury zatrudnienia i powiązań informacyjno-decyzyjnych mających na celu lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich;

– restrukturyzację majątku wyrażającą się w takiej zmianie struktury majątku posiadanego przez spółkę (sprzedaż lub dzierżawa zbędnych składników majątku trwałego, określenie zasad korzystania z majątku itd.), która z jednej strony zapewni jego efektywne wykorzystanie, z drugiej zaś umożliwi wsparcie działań rozwojowych w zakresie prowadzonej działalności;

– restrukturyzację własnościową, zakładającą częściową prywatyzację spółki.

W tym ostatnim przypadku należy podkreślić, iż zmiana struktury własnościowej powinna być na ogół końcowym efektem całościowego procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

HOLDINGI W PROCESIE RESTRUKTURYZACJI USŁUG KOMUNALNYCH

Restrukturyzacja usług komunalnych, w tym również restrukturyzacja przedsiębiorstw (spółek), może być oparta na wykorzystaniu struktur holdingowych, stanowiących w warunkach gospodarki rynkowej rozpowszechnioną i sprawdzoną formę prowadzenia działalności gospodarczej, umożliwiającą osiągnięcie wyznaczonych celów strategicznych.

H. Jagoda i B. Haus określają holding „jako grupę spółek, w której jedna sprawuje jednolite kierownictwo nad pozostałymi, czyli inaczej mówiąc, wykorzystuje możliwość narzucania innym swojej woli”.⁴ Oznacza to, że w holdingu istnieje wyraźna hierarchia władzy gospodarczej pomiędzy spółką nadrzędną a spółkami podporządkowanymi, mająca swoje źródło w więziach właścicielskich. Spółka dominująca sprawuje jednolite kierownictwo wyrażające się w zintegrowanym, dotyczącym wszystkich podmiotów, planowaniu.

W praktyce w holdingach obok powiązań kapitałowych często występują też zależności personalne lub umowne.⁵ Więzy personalne wynikają z możliwości delegowania przez spółki naczelne osób z własnej kadry kierowniczej do reprezentowania swoich interesów w organach statutowych spółek podporządkowanych lub z wywierania wpływu na skład osobowy zarządów i rad nadzorczych podmiotów

⁴ H. Jagoda, B. Haus, *Holding. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 1995, s. 14.

⁵ W literaturze niemieckiej podkreśla się wręcz, że dla zaistnienia holdingu nie jest konieczne występowanie przewagi kapitałowej ze strony przedsiębiorstwa nadrzędnego. Może zostać zawarta jedynie umowa, na podstawie której dochodzi do podporządkowania się wspólnemu kierownictwu. Zob. G. Whe, U. Dring, *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, München 1990, s. 400.

zależnych. Zależności umowne polegają na tym, że wzajemne świadczenia i wspólne działania podmiotów wchodzących w skład holdingu dochodzą do skutku z wykorzystaniem narzędzia prawnego jakim jest szeroko pojmowana umowa. Poszczególne przedsiębiorstwa mogą przy tym zachować pełną odrębność organizacyjną, ekonomiczną i prawną i nie muszą tworzyć instytucjonalnych ośrodków koordynacyjno-dyspozycyjnych, zachodzące pomiędzy nimi współdziałanie ma charakter względnie trwały a nie jednorazowy.

Podsumowując rozważania na temat istoty holdingu można stwierdzić, że umożliwia on zarządzanie podległymi podmiotami i kontrolowanie ich działalności za pomocą udziałów kapitałowych, a więc faktyczne dysponowanie kapitałami znacznie przewyższającymi własne udziały. Zasoby kapitałowe jednej jednostki mogą być wykorzystane na potrzeby innej, za odpowiednim wynagrodzeniem w formie udziału w zysku. Unika się w ten sposób pośrednictwa banków i wysokich kosztów obsługi kredytów. Tak więc holding jest skutecznym środkiem do koncentracji kapitałów i decyzji ekonomicznych.

W praktyce występuje cały szereg różnych struktur holdingowych. Mogą one być klasyfikowane z uwzględnieniem różnych kryteriów. Do najczęściej spotykanych klasyfikacji holdingów należy podział uwzględniający charakter i zakres działalności spółki nadrzędnej oraz jej uprawnienia w zakresie zarządzania spółkami podporządkowanymi. Ze względu na to kryterium można wyróżnić holdingi finansowe, strategiczne oraz operacyjne.⁶

Holding finansowy charakteryzuje się tym, iż funkcje zarządzania zarządu holdingu mają charakter czysto finansowy i realizowane są tylko za pośrednictwem wskaźników lub celów finansowych. Decyzje (strategiczne i operacyjne) są w jednostkach podległych podejmowane samodzielnie, a więc są one niezależne nie tylko w sensie prawnym, ale również ekonomicznym. Holding strategiczny jest strukturą najczęściej występującą w praktyce gospodarczej, zarówno krajów wysoko rozwiniętych, jak i w Polsce. W holdingu strategicznym występuje znaczna decentralizacja zarządzania. Spółka nadrzędna pełni funkcje finansowe i strategiczne. Jednostki podległe mają charakter podobny jak w holdingu finansowym, tzn. są samodzielne pod względem prawnym i samodzielnie sprawują kierownictwo operacyjne. Holding operacyjny to taki, w którym zarządzanie spółkami jest scentralizowane, spółka nadrzędna prowadzi własną działalność produkcyjną oraz świadczy usługi na rzecz spółek podporządkowanych w oparciu o zawarte umowy. Samodzielne pod względem prawnym jednostki mają nieco ograniczone kompetencje i nie zawsze pokrywają się z jednostkami organizacyjnymi. W świetle przedstawionego podziału podkreślić należy, że w sektorze komunalnym wykorzystywana będzie przede wszystkim forma holdingu strategicznego.

⁶ Por. B. Nogalski, T. Białas, M. Czapiewski, *Zarządzanie w różnych formach własności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 77; B. Nogalski, R. Ronkowski, *Zarządzanie holdingiem*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMAZ”, Warszawa 1996, s. 31–32; S. Wiąnkowski, *Holding jedną z form restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1996, nr 6, s. 19.

Inny podział holdingów jako kryterium klasyfikacji uwzględnia typ układu gospodarczego pomiędzy poszczególnymi podmiotami. To kryterium pozwala wyodrębnić holdingi poziome (branżowe), pionowe (kooperacyjne, kombinatowe), konglomeratowe, oraz mieszane.⁷ Układ branżowy powstaje w wyniku grupowania jednostek gospodarczych, które wytwarzają ten sam lub podobny zestaw wyrobów opartych na zbliżonej (lub takiej samej) technologii, służących temu samemu celowi albo uzyskanych z tego samego surowca. W układzie pionowym można wyróżnić układ kooperacyjny i kombinatowy.⁸ Holding o układzie kooperacyjnym występuje przy produkcji wyrobów złożonych, zaś holding o układzie kombinatowym w przemysłach, w których produkcja ma charakter fazowy. W jego skład wchodzi jednostki gospodarcze należące do różnych branż, gałęzi i działów gospodarki narodowej lecz połączone ze sobą trwałą więzią produkcyjną. Holding o układzie konglomeratowym powstaje wskutek łączenia jednostek gospodarczych nie spokrewnionych ze sobą branżowo. Często utożsamia się go również z układem mieszanym, gdyż w jego skład mogą wchodzić jednostki gospodarcze należące do różnych innych układów gospodarczych, jak na przykład branżowego, kooperacyjnego i kombinatowego. Specyfika sektora komunalnego sprawia, że holdingi komunalne mają charakter holdingów konglomeratowych (poszczególne spółki wchodzące w ich skład świadczą różnorodne usługi).

Specyficzne zależności i powiązania występujące pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład holdingu implikują jego określone zalety. Do najczęściej podkreślanych w literaturze zalet tej struktury należy to, że holding stwarza szansę efektywnego wykorzystania środków kapitałowych jednego podmiotu na rzecz drugiego, za odpowiednim wynagrodzeniem, jakim jest udział w zyskach. W holdingu istnieje możliwość przejściowego finansowania działalności przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie korzystnej sytuacji w innych spółkach bez konieczności korzystania z pożyczek i kredytów bankowych, przez co unika się wysokich kosztów związanych z ich obsługą i uniezależnia – przynajmniej częściowo – od polityki pieniężnej prowadzonej przez państwo.

Holding stwarza też możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, które niejednokrotnie przekraczają indywidualne możliwości każdego z uczestników struktury. Przy bardzo dużych i kapitałochłonnych przedsięwzięciach dodatkową zaletą jest rozłożenie ryzyka niepowodzenia związanego z kreowaniem nowych przedsiębiorstw na więcej podmiotów. Ponadto istnieje możliwość przyłączenia do istniejącej struktury już działających firm, co jest nie tylko bezpieczniejszym, lecz również szybszym sposobem realizacji strategii wzrostu i rozwoju przedsiębiorstw.

W holdingu istnieje możliwość prowadzenia skonsolidowanego zarządzania i formułowania celów strategicznych dla polepszenia efektywności działania każdego z uczestników struktury. Zarówno strategia ta, jak i cele nie muszą być takie same dla wszystkich podległych spółek. Struktura holdingowa jest bowiem

⁷ H. Jagoda, B. Haus, *op. cit.*, s. 22.

⁸ *Ibid.*, s. 78.

w stosunku do swoich rozmiarów bardzo elastyczna i dzięki temu zapewnia efektywniejsze dostosowywanie się spółek do zmieniających się uwarunkowań ich działalności oraz stwarza możliwość indywidualnego kształtowania strategii przez spółki zależne w ramach jednolicie określonych strategii dla wszystkich spółek.

Analiza charakterystycznych cech holdingu i wynikających z nich zalet oraz doświadczenia wynikające z funkcjonowania holdingów komunalnych pozwalają na sformułowanie wniosku o przydatności tej formy w procesach restrukturyzacji i przekształceń przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zachowania przy tym korzyści wynikających z prawnej i ekonomicznej samodzielności spółek wchodzących w skład grupy.

Obok wielu zalet funkcjonowanie holdingów w sektorze komunalnym niesie ze sobą również pewne wady i zagrożenia. Spółki zależne narażone są na niebezpieczeństwo nadmiernej ingerencji ze strony spółki nadrzędnej. Ingerencja w sferę zarządzania, a zwłaszcza w obsadę stanowisk kierowniczych, jest często odbierana jako naruszanie ich praw przez podmiot silniejszy. Przy dużych rozmiarach struktur holdingowych mogą pojawić się utrudnienia w obiegu informacji i powstaje konieczność bardziej szczegółowego nadzoru ze strony zarządu.

Najważniejszą barierą rozwoju holdingów komunalnych jest dominacja tradycyjnego modelu organizacji świadczenia usług komunalnych, charakteryzującego się dominacją krótkiego horyzontu czasowego i brakiem długofalowej strategii rozwoju sfery usług oraz związany z tym stopień zaawansowania procesu restrukturyzacji usług komunalnych, rozumiany jako proces zmiany struktur systemu świadczenia usług w celu dostosowania ich do otoczenia rynkowego. Jedną z przyczyn rzadkiego wykorzystania struktur holdingowych w sektorze komunalnym może być również wciąż niedostateczna wiedza na ich temat i brak praktycznych przykładów ich wykorzystania. Istotną barierą wydaje się także stosunkowa ograniczoność rynków lokalnych, która nie sprzyja rozwojowi holdingów, gdyż są one z reguły organizacjami o znacznych rozmiarach.

PRAKTYCZNE WYKORZYSTANIE STRUKTUR HOLDINGOWYCH W SEKTORZE KOMUNALNYM

Zastosowanie struktur holdingowych w procesie restrukturyzacji usług komunalnych opierać się może na wykorzystaniu holdingów z jednej strony do restrukturyzacji całej sfery usług komunalnych (holdingi te przybierają postać holdingów konglomeratowych, w których poszczególne spółki wchodzące w ich skład świadczą różnorodne usługi komunalne), z drugiej zaś do restrukturyzacji podmiotów komunalnych prowadzących działalność wielobranżową lub jednobranżową (w szczególności przybierających postać holdingów strategicznych). Przykładem pierwszego sposobu wykorzystania struktur holdingowych może być holding komunalny w Ostrowie Wielkopolskim, w skład którego weszły spółki komunalne, powołane w celu realizacji zadań własnych gminy. W roku 1996 Zarząd Miasta wykonując stosowną uchwałę organu uchwałodawczego, wniósł do utwo-

rzoney spółki HOLDIKOM S.A. akcje i udziały spółek: Ostrowski Zakład Ciepłowniczy OZC S.A., Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji WODKAN S.A., Miejski Zakład Komunikacji MZK sp. z o.o., Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej MZGM sp. z o.o., Zakład Oczyszczania i Gospodarki Odpadami MZO S.A., Targowiska Miejskie sp. z o.o. oraz Miejski Zakład Zieleni sp. z o.o.

Spółka HOLDIKOM S.A. (podmiot dominujący) koncentruje się na funkcjach finansowych i strategicznych, nie prowadzi natomiast własnej działalności operacyjnej. Poszczególne firmy wchodzące w skład holdingu, zachowując odrębność prawną świadczą usługi komunalne, samodzielnie sprawując kierownictwo operacyjne. Do części tych spółek, w drodze ich prywatyzacji, wprowadzono inwestorów strategicznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż w okresie funkcjonowania holdingu prowadził on bardzo aktywną politykę inwestycyjną (korzystając m.in. z możliwości finansowania inwestycji drogą emisji papierów wartościowych). Zrealizowane inwestycje znacznie podniosły jakość i niezawodność świadczenia usług przy ich umiarkowanych cenach. Zaletą przyjętego rozwiązania jest również pełna samodzielność ekonomiczna i prawna holdingu oraz wszystkich spółek wchodzących w jego skład. HOLDIKOM S.A. posiada duże możliwości inwestowania w rozwój sfery usług komunalnych uzupełniając w tym (bądź wręcz wyręczając) budżet gminy (poddany wielu ograniczeniom).

We wrześniu 1997 roku decyzją Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego część akcji Spółki HOLDIKOM S.A. postanowiono przeznaczyć dla mieszkańców.⁹ Skierowano ofertę niepubliczną zbycia 49% akcji do uprawnionych podmiotów (stowarzyszeń, spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielni) utworzonych wyłącznie przez mieszkańców Ostrowa.

Analiza charakterystycznych cech holdingu i wynikających z nich zalet (przedstawionych wyżej) pozwalają na sformułowanie wniosku o szczególnej przydatności tej formy w procesach restrukturyzacji (w tym restrukturyzacji własnościowej) przedsiębiorstw użyteczności publicznej prowadzących wielobranżową działalność. Wielobranżowe podmioty komunalne są nadal dominującą formą organizacyjną świadczenia usług komunalnych w małych i średniej wielkości miastach. Przedmiotowy zakres działalności tych jednostek obejmuje z reguły kilka rodzajów usług. Wielobranżowość podmiotów komunalnych w wymienionych kategoriach gmin wynika przede wszystkim z wzajemnych powiązań jednostek (zakładów) składających się na całość majątku komunalnego (wspólna baza techniczna), ze szczupłości lokalnego rynku (stwarzającego zagrożenie dla usamodzielnionych jednostek świadczących jeden rodzaj usług), z przekonania iż większą efektywność warunkuje prowadzenie działalności wielobranżowej (przy określonych zależnościach występujących pomiędzy poszczególnymi rodzajami usług) oraz z możliwości wzajemnego subsydiowania usług. W tym ostatnim przypadku wynika to najczęściej ze świadomej polityki gmin traktujących świadczone usługi jako pewną całość i koncentrujących w jednej jednostce organizacyjnej gminy odpowiedzialność za ciągłość i sprawność ich świadczenia, a także z możliwości eliminowania dotacji

⁹ Uchwała nr XXXII/424/97 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 25 września 1997 r.

i minimalizowania obciążeń podatkiem dochodowym prowadzonej działalności. Za wielobranżowym charakterem działalności często opowiadały się także zarządy podmiotów komunalnych, mając dzięki temu możliwość stosowania „rachunku wyrównawczego” pomiędzy świadczonymi usługami (zyski z jednej dziedziny pokrywają straty uzyskiwane z innych) i stabilizowania tym samym sytuacji finansowej firmy. Niezależnie jednak od wskazanych wyżej przesłanek wielobranżowości podmiotów komunalnych podkreślić należy, iż niesie ona ze sobą niebezpieczeństwo ukrycia realnych kosztów poszczególnych usług oraz możliwość niejawnego subsydiowania jednych konsumentów przez drugich. Tym samym wielobranżowość podmiotów komunalnych może utrudniać tworzenie rynku usług komunalnych oraz prywatyzację w tej sferze. Dowodzą tego badania monitoringu prowadzone w sektorze usług komunalnych.¹⁰ Badania te wskazują także na fakt, że w strukturze działalności wielobranżowych podmiotów komunalnych, przy dominującym udziale działalności o charakterze użyteczności publicznej, występuje również działalność wykraczająca poza tę sferę. Potwierdzają to także badania wielobranżowych przedsiębiorstw komunalnych (działających w formie jednoosobowych spółek gminy z o.o.), prowadzone przez autorów artykułu od początku lat 90. Przedmiotowy zakres działalności analizowanych przedsiębiorstw obejmuje m.in.: usługi w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, oczyszczania i utylizacji odpadów, administracji zasobów mieszkaniowych oraz usługi cementarne i pogrzebowe a także usługi transportowo-drogowe, działalność remontowo-budowlaną i działalność handlową. Analiza tych podmiotów wskazuje, że świadczą one usługi komunalne oraz prowadzą działalność wybiegającą poza sferę użyteczności publicznej, przy pomocy wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej zakładów, stanowiących zorganizowane części przedsiębiorstw, posiadających pewien zakres samodzielności w zakresie organizacji i wykonawstwa zadań, przy jednoczesnym braku samodzielności finansowej. Między poszczególnymi zakładami nie występują powiązania technologiczne, niewielki jest także stopień skoooperowania usług. Każdy zakład zobowiązany jest do nadzorowania zgodności oferowania usług z normami jakości, a także analizowania rynku w zakresie popytu i podaży oraz organizowania systemu dystrybucji i zaopatrzenia zapewniającego utrzymanie określonej pozycji na rynku i rentowności.

W dziesięciu badanych przedsiębiorstwach podejmowano działania związane z racjonalizacją struktur, zwiększeniem efektywności oraz rozwojem realizowanej sfery usług. Podkreślić należy, że wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej analizowanych podmiotów komunalnych zakładów prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej uznawane było za uzasadnione tylko w tym przypadku, gdy w sposób znaczący zasilalo ono finansowo sferę usług komunalnych. W przeciwnym przypadku podejmowano działania restrukturyzacyjne

¹⁰ Wyniki tych badań realizowanych przez współautora opracowania zawarte są w pracach: *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, pod red. T. Aziewiczza, IbnGR, Gdańsk 1994 oraz P. Karpuś, M. Stefański, K. Żuk, *Strategie rozwoju gminy i restrukturyzacji usług komunalnych*, Wyd. UMCS, Lublin 1996.

zakładające wyeliminowanie zaangażowania tych podmiotów w działalność „komercyjną”. Biorąc pod uwagę sytuację ekonomiczno-finansową i perspektywy rozwoju (w tym analizy ekonomiczno-finansowe, analizy systemu organizacji i zarządzania, analizę marketingową oraz ocenę wykorzystywanych technologii) w dziesięciu badanych podmiotach komunalnych opracowano dwie koncepcje zmian organizacyjno-prawnych, zakładających w pierwszym okresie restrukturyzację przedsiębiorstw prowadzącą do zmian stosunków wewnętrznych przedsiębiorstwa, relacji i procesów w nim zachodzących, a następnie (w drugim etapie) przekształcenia organizacyjno-prawne i własnościowe, uwzględniające usamodzielnienie (w formie wyodrębnienia spółek kapitałowych) części zakładów funkcjonujących w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstw i ich ewentualną prywatyzację. Przyjęte koncepcje oparto na założeniu, że restrukturyzacja powinna wyprzedzać zmiany własnościowe z uwagi na strategiczny charakter części świadczonych usług komunalnych oraz konieczność zapewnienia ciągłości ich świadczenia. Wdrożone koncepcje zakładały także, że podejmowane działania powinny z jednej strony wynikać z reguł strategicznego myślenia, z drugiej zaś uwzględniać zasadę minimalizacji ryzyka i zagrożeń związanych ze skutkami, nieodwracalnych w praktyce, zmian organizacyjno-prawnych i własnościowych dla społeczności lokalnej. Z tego punktu widzenia istotna była świadomość celów oraz kosztów procesu restrukturyzacji (w tym restrukturyzacji własnościowej) zarówno z punktu widzenia mikroekonomicznej funkcji celu podmiotów komunalnych, jak i z punktu widzenia organów gmin (interesów społeczności lokalnej).

W wyniku analiz i dyskusji toczonych w radach gmin w sześciu badanych podmiotach za najbardziej uzasadniony wariant przekształceń w sferze usług komunalnych uznano kompleksową restrukturyzację przedsiębiorstw, z uwzględnieniem ewentualnych zmian własnościowych (jako efektu procesu restrukturyzacji) w odległej przyszłości. W pozostałych spółkach komunalnych rekomendowano natomiast dwie koncepcje dalszych przekształceń. Pierwsza z nich zakładała tworzenie struktury holdingowej w drodze wyodrębnienia na zorganizowanych częściach majątku, związanych z działalnością „zarobkową” spółek, w których część udziałów objęliby pracownicy. Pozostała część majątku podmiotu komunalnego stanowiłaby bazę świadczenia usług użyteczności publicznej. Budowa struktury holdingowej poprzez wnoszenie aportów do spółek filialnych zakładała początkowo posiadanie większościowych udziałów przez dotychczasowy podmiot komunalny, sprzedawanych następnie pracownikom spółek filialnych bądź innym zainteresowanym inwestorom. Wynikiem tego byłoby ograniczenie działalności wielobranżowej spółki komunalnej wyłącznie do sfery użyteczności publicznej. Druga koncepcja zakładała utworzenie przez podmiot komunalny, na zorganizowanych częściach majątku, spółek filialnych niezależnie od prowadzonej działalności. W praktyce oznaczałoby to z reguły tworzenie spółek filialnych w oparciu o wyodrębnione w strukturze organizacyjnej zakłady. Zachowanie większościowych udziałów w spółkach filialnych i sprawowanie funkcji właścicielskich przez dotychczasowe przedsiębiorstwo komunalne konstruowałoby trwałą strukturę holdingową, w której funkcjonowałyby odrębne podmioty gospodarcze prowadzą-

ce jednorodną działalność. Wiązałoby się to z jednoczesną koncentracją funkcji strategicznych w podmiocie dominującym. Na tym szczeblu kreowane byłyby ogólne cele rozwojowe struktury holdingowej oraz cele finansowe związane z działalnością operacyjną. Koncepcja ta tworzyła również możliwość dokonania pełnego podziału („rozbranzowienia”) wielobranżowego podmiotu komunalnego w wyniku likwidacji tego podmiotu i przejęcia funkcji właścicielskich wobec spółek filialnych przez organy wykonawcze gmin. Możliwość ta została jednak odrzucona zarówno z uwagi na ograniczenia wynikające z konieczności właściwego rozdzielienia majątku wielobranżowego przedsiębiorstwa (z jego niepodzielnymi składnikami), jak też ze względu na utworzenie w efekcie tych działań słabych ekonomicznie samodzielnych podmiotów.

W dwóch badanych podmiotach realizowana jest pierwsza koncepcja tworzenia struktury holdingowej (oparta na wyodrębnianiu w formie spółek filialnych, dotychczasowych zakładów prowadzących działalność poza sferą użyteczności publicznej). Kolejne dwa podmioty komunalne wdrażają drugą koncepcję przekształceń, konstruującą trwałą strukturę holdingową opartą na formie holdingu strategicznego.

UWAGI KOŃCOWE

Holdingsowa formuła zarządzania przystaje do obecnych i przyszłych wymogów gospodarki rynkowej. Holdingi są formą organizacyjno-prawną, która umożliwia zarządzanie kapitałami przewyższającymi kapitały własne, podnosi efektywność wykorzystania kapitałów, zapewnia różnorodne możliwości zdobywania środków na inwestycje a jednocześnie zmniejsza ryzyko inwestycyjne. Ze względu na te zalety holdingi mogą być wykorzystywane jako jeden ze sposobów sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwami realizującymi zadania komunalne (o charakterze użyteczności publicznej). Gmina zachowując kontrolny pakiet akcji zajmuje w holdingu pozycję wiodącą i strategiczną, ma możliwość kontroli prawidłowości świadczenia i rozwoju sfery usług komunalnych oraz kształtowania infrastrukturalnych uwarunkowań rozwoju gospodarki lokalnej. Zdecydowaną zaletą holdingu jest wykonywanie tych funkcji kontrolno-nadzorczych w warunkach samodzielności działalności operacyjnej spółek komunalnych. Pozwala to na wprowadzenie do gospodarki komunalnej profesjonalnego zarządzania i stwarza warunki świadczenia usług o wymaganej jakości.

Struktury holdingowe mogą być również wykorzystane w procesie restrukturyzacji wielobranżowych podmiotów komunalnych, umożliwiając poprawę efektywności działania m.in. poprzez decentralizację zarządzania i kreowanie postaw przedsiębiorczych kierownictwa wyodrębnionych podmiotów, wydzielanie centrów zysku, wycofywanie się podmiotu dominującego z określonych dziedzin działalności (zwłaszcza z funkcji pomocniczych), czy też wprowadzanie inwestorów do wybranych sfer działalności.¹¹ Koncentracja funkcji strategicznych i zarząd-

¹¹ Szerzej: H. Jagoda, B. Haus, *op. cit.*, s. 112.

czych na szczeblu podmiotu dominującego wiąże się przy tym z wykorzystaniem zasobów spółek powiązanych do realizacji celów strategicznych wyznaczanych dla całej grupy kapitałowej (holdingowej). Dostrzegając atrakcyjność holdingowej formuły zarządzania podkreślić jednak należy, że forma ta z uwagi na wymagane duże rozmiary działalności, będzie miała zastosowanie głównie w sektorze komunalnym dużych i średnich miast.

SUMMARY

The Act on Local Governments allows municipalities to choose a new institutional form for companies in the public utility sector. The selection of a new legal form is associated with the question as to which areas of a municipal enterprises activity could be privatized and where privatization would not be the best option since it could pose a threat to the continuity of fulfilling the collective needs of local communities, the quality of services, or the rule of minimizing the price of services. It would undoubtedly be a mistake to expect a single universal formula for restructuring which solves problems affecting the majority of enterprises and municipalities. The way of fulfilling the duty of providing public utility services can differ in its organizational or legal profile. A form which can be very useful in the restructuring processes of municipal sector is the holding company.

In market economy holding companies are a common and correct form of economic activity. The specific features of holding companies are capital interdependences between the particular companies. There are also personal and contractual relations in holding companies. All companies in holding company preserve full legal and economic independence and are submitted to a uniform management, which in fact proves their independence of decision. There are different types of holding companies. The most popular one is the strategic managing holding company. This kind of holding structures can be put into practice in the public utility sector.

BIBLIOGRAFIA

- Jagoda H., Haus B., *Holding. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 1995.
- Karpuś P., Stefański M., Żuk K., *Strategie rozwoju gminy i restrukturyzacji usług komunalnych*, Wyd. UMCS, Lublin 1996.
- Nogalski B., Białas T., Czapiewski M., *Zarządzanie w różnych formach własności*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994.
- Nogalski B., Ronkowski R., *Zarządzanie holdingiem*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMAZ”, Warszawa 1996.
- Pełka B., *Polityka przemysłowa, strategie i restrukturyzacja przedsiębiorstw*, Warszawa 1992.
- Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, pod red. T. Aziewiczza, IbnGR, Gdańsk 1994.
- Sapijaska Z., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i ograniczenia*, PWN, Warszawa 1996.
- Wiankowski S., *Holding jedną z form restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1996, nr 6.
- Whe G., Dring U., *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, München 1990.
- Żuk K., *Działalność gospodarcza gminy*, [w:] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
- Żuk K., *Restrukturyzacja w sektorze usług komunalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Wyd. UMCS, Lublin 2002.