

Przejrzystość spółek komunalnych w krajach grupy wyszehradzkiej

Pilotażowe wnioski dla Polski

Katarzyna Batko-Tołuć
Dorota Markiewicz
Sieć Obywatelska Watchdog Polska

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]

•
• Visegrad Fund
•

Na przełomie 2016 i 2017 roku, Sieć Obywatelska Watchdog Polska w ramach międzynarodowego projektu partnerskiego, przeprowadziła monitoring przejrzystości spółek komunalnych w wybranych miastach w Polsce. Projekt koordynowany był przez czeską organizację Oživení, zajmującą się przeciwdziałaniem korupcji. Brały w nim udział także Transparency International Słowacja i Budapest Institute z Węgier.

Wszyscy partnerzy mieli wcześniejsze doświadczenia związane z monitorowaniem spółek komunalnych. W tym projekcie chcieliśmy przedyskutować nasze wnioski, znaleźć argumenty ułatwiające przekonanie decydentów do konieczności poprawy przejrzystości spółek, zainspirować się doświadczeniami innych krajów, a w pewien sposób także utwierdzić w słuszności myślenia o wadze podnoszonych problemów.

Jeżeli chodzi o polskie doświadczenia, to w 2015 i 2016 roku wspólnie z kilkudziesięcioma osobami, grupami obywateli i organizacjami z całej Polski, Sieć Obywatelska Watchdog Polska podjęła pionierską próbę obywatelskiego monitoringu spółek komunalnych¹. Był to temat wybrany przez osoby interesujące się przejrzystością wydawania pieniędzy publicznych na poziomie lokalnym². Wnioski nie były optymistyczne - spółki komunalne są jednymi z bardziej nieprzejrzystych podmiotów, które trudno jest rozliczyć ze sposobu, w jaki zarządzają naszymi wspólnymi pieniędzmi.

Chodziło zatem o to, by doprowadzić do większej przejrzystości działania spółek, ale także ich organów nadzoru. W monitoringu mieszkańcy gmin poznawali zasady funkcjonowania spółek komunalnych i analizowali, jak przepisy prawne i regulacje wewnętrzne przekładają się na sposób działania spółek. Badali między innymi politykę gminy wobec spółek komunalnych, procedurę doboru i wynagradzania członków organów oraz przejrzystość ich działania.

Po tym pierwszym monitoringu powstało 9 lokalnych raportów przygotowanych przez aktywistów. Dzięki tej pracy dobrze rozpoznaliśmy temat i stwierdziliśmy istnienie kilku kluczowych problemów. Najbardziej dotkliwe były kwestie związane z nieprzejrzystym wydawaniem pieniędzy spółki na cele inne niż związane z celem jej działania, brak wiedzy o zarobkach członków rad nadzorczych – zwłaszcza tych, którzy byli jednocześnie radnymi, czy nieujawnianie informacji o prowadzonych kontrolach. O ile wnioski z badania były klarowne, o tyle zmiany w spółkach okazały się trudne do wprowadzenia.

Dlatego z radością powitaliśmy możliwość wsparcia się międzynarodowym doświadczeniem. Tym bardziej, że nasi partnerzy nieco inaczej podeszli do tematu, stawiając na przygotowanie indeksu. Postanowiliśmy podążyć ich śladem, licząc na to, że pokazanie różnic okaże się dodatkowym czynnikiem motywującym do zmian.

Jakie przyjęliśmy wskaźniki?

Do badania przejrzystości spółek komunalnych nasz międzynarodowy zespół wybrał 10 obszarów, które mają znaczenie dla zapobiegania nieprawidłowościom. Dzięki temu, że badanie miało charakter

¹ <http://spolki.siecobywatelska.pl/> (dostęp 23.01.2017)

² <http://siecobywatelska.pl/co-nas-bulwersuje-w-naszyc-gminach/> (dostęp 23.01.2017)

międzynarodowy, przyjęte wskaźniki zebraly dobre i požądane praktyki z czterech państw grupy wyszehradzkiej. Miało to znaczenie o tyle, że w każdym kraju działania na rzecz zwiększenia przejrzystości spółek skupiają się na innym aspekcie. W Polsce myślimy przede wszystkim o zmianach praktyki spółek w zakresie udzielania informacji publicznej, informowania o naborach na stanowiska i ich wynikach, czy też wykorzystywania pieniędzy spółki. Tymczasem czynników związanych z odpowiedzialnością i prawidłowością działania spółki komunalnej jest więcej. W Polsce brak o nich dyskusji, gdyż zatrzymały nas sprawy bardziej podstawowe. Wydaje się, że dobrane wskaźniki pozwalają na zbudowanie dosyć pełnego spojrzenia na odpowiedzialność spółek, a dostępność informacji na wybrane tematy ma wpływ na ich przejrzystości.

Obszary i wskaźniki w międzynarodowym badaniu przejrzystości spółek komunalnych

Pytanie 1: Czy na stronie spółki łatwo jest znaleźć miejsce prowadzące do działów z informacjami publicznymi?		10%
A	Link/przycisk prowadzący do strony z informacjami publicznymi? (logo BIP)	2%
B	Lista posiadanych informacji publicznych podlegających ujawnieniu z linkami do dokumentów i innych źródeł informacji? (ewidencje i rejestry)	2%
C	Mail lub telefon do osoby, która może udzielić informacji publicznej lub inny kontakt?	2%
D	Informacja na temat procedury dostępu do informacji nieznajdującej się na stronie?	2%
E	Informacji na temat terminu odpowiedzi na zadane pytanie o informacji publiczną?	2%
Pytanie 2: Czy spółka publikuje raport roczny (wraz z bilansem oraz rachunkiem zysków i strat) za ostatnie trzy lata oraz czy publikuje raporty z audytów działalności i kontroli?		10%
A	Finansowy raport roczny za ostatnie trzy lata?	3,33%
B	Bilans oraz rachunek zysków i strat za ostatnie trzy lata (może być częścią raportu rocznego)?	3,33%
C	Raporty z audytów firmy i kontroli za ostatnie 3 lata (nie chodzi o audyt bilansu)	3,33%
Pytanie 3: Czy spółka publikuje założenia dotyczące dochodów, osiągania wskaźników i czy publicznie rozlicza się z tych założeń, czy robi to także wstecz w ramach raportów z audytów, czy w ramach sprawozdawania się?		10%
A	Plany dotyczące osiągania wskaźników, takie jak przychody, dochody, wskaźników typowych dla danej branży?	3,33%
B	Publiczna ocena osiągnięcia finansowych założeń?	3,33%
C	Publiczna ocena osiągnięcia wskaźników typowych dla danej branży?	3,33%
Pytanie 4: Czy spółka publikuje informacji o dochodach i nagrodach zarządu, dyrektorów i rady		10%

nadzorczej? Czy na stronie są dostępne życiorysy tych osób?		
A	Zarobki, dodatki i inne korzyści członków zarządu?	1,67%
B	Zarobki, dodatki i inne korzyści dyrektorów?	1,67%
C	Zarobki, dodatki i inne korzyści rady nadzorczej?	1,67%
D	Życiorysy zawodowe członków zarządu?	1,67%
E	Życiorysy zawodowe dyrektorów?	1,67%
F	Życiorysy zawodowe członków rady nadzorczej?	1,67%
Pytanie 5: Czy spółka informuje o strukturze własności, swoich zadaniach, zasadach podejmowana decyzji i innych regułach działania (np. publikując statut) i czy informuje na stronie o pomocy otrzymanej od państwa czy Unii Europejskiej, a także o swoich finansowych zobowiązaniach (np. dotacje, gwarancje, pożyczki na szczególnych zasadach)?		10%
A	struktura własności, zadania spółki, zasady podejmowana decyzji i innych reguły działania (np. opublikowany statut)?	5%
B	pomoc otrzymana od państwa czy Unii Europejskiej, a także finansowe zobowiązania (np. dotacje, gwarancje, pożyczki na szczególnych zasadach?)	5%
Pytanie 6: Czy spółka publikuje informacji na temat zamówień publicznych (np. ogłoszenia o zamówieniu, jego wyniki, roczne plany przetargów) za ostatnie trzy lata?		10%
A	Ogłoszenia o przetargach za ostatnie trzy lata?	3,33%
B	Wyniki przetargów za ostatnie trzy lata?	3,33%
C	Roczny plan zamówień publicznych?	3,33%
Pytanie 7: Czy spółka informuje o swoich działaniach związanych z zapobieganiem korupcji i zapewnieniem uczciwości? (np. Kodeksie Etyki, regulacjach dotyczących sygnalistów, numerze telefonicznym/osobie do zgłaszania spraw związanych z łamaniem prawa lub nieetycznymi zachowaniami, procedurach związanych z prewencją defraudacji lub z dochodzeniami z nimi związanymi)?		10%
A	Kodeks Etyki?	2,5%
B	Regulacje dotyczące sygnalistów?	2,5%
C	Numer telefonu/osoba do zgłaszania spraw związanych z łamaniem prawa lub nieetycznymi zachowaniami?	2,5%
D	Procedurach związane z prewencją defraudacji lub z dochodzeniami z nimi związanymi?	2,5%

Pytanie 8: Czy pracownicy są zatrudniani w procedurze konkursowej i czy wyniki rekrutacji są publikowane? (punkty przyznawane są tylko wtedy, gdy na stronie internetowej poinformowano o wynikach).	10%
Pytanie 9: Czy spółka publikuje na stronie informację o podmiotach i kwotach przyznawanych w formie grantów, dofinansowań czy sponsoringu?	10%
Pytanie 10: Czy spółka publikuje oferty sprzedaży lub wynajęcia posiadanego majątku i informacje o wynikach zbycia lub korzystania z wynajmu?	10%

Jak prawo reguluje działania spółek komunalnych i jak to się ma do wybranych wskaźników?

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, organy samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą. Głównym celem tej działalności powinno być realizowanie zadań własnych, ze szczególnym uwzględnieniem zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. O tworzeniu lub przystępowaniu do spółek komunalnych, a także o ich rozwiązywaniu i występowaniu z nich, decyduje rada danego samorządu (rada gminy, rada powiatu) w drodze uchwały.

Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi sprawuje zgromadzenie wspólników. W przypadku spółek ze 100% udziałem gminy jest to wójt/burmistrz/prezydent. Jego zadaniem jest kontrola, czy przekazany do spółki miejski majątek jest wykorzystywany w sposób właściwy i czy służy do realizacji wskazanych w akcie założycielskim zadań własnych gminy.

Organy spółki miejskiej stanowią rada nadzorcza i zarząd spółki. Rada nadzorcza powoływana jest spośród osób spełniających wymagania ustawowe, czyli mających odpowiednie wykształcenie i stosowne uprawnienia. Członków rady nadzorczej powołuje zgromadzenie wspólników, czyli w przypadku badanych przez nas spółek – wójt/burmistrz/prezydent. Rada nadzorcza pełni funkcję kontrolną i nadzorczą wobec zarządu spółki – stale, we wszystkich dziedzinach jej funkcjonowania. Umowa spółki może rozszerzyć kompetencje rady nadzorczej, na przykład o konieczność uzyskania przez zarząd spółki akceptacji rady nadzorczej dla niektórych czynności, np. zaciągnięcia kredytu lub zbycia mienia spółki powyżej określonej wartości. Do kompetencji członków rady nadzorczej należy także powoływanie członków zarządu. Zarząd spółki prowadzi spółkę i reprezentuje ją na zewnątrz. To zarząd podejmuje decyzje w ramach bieżącej działalności.

Jak wynika z prawa, organ założycielski ma spore możliwości kształtowania polityki kadrowej. W interesie mieszkańców jest, aby była ona jak najbardziej oparta na racjonalnych decyzjach i rozliczalna. Stąd nasze zainteresowanie zarówno kompetencjami, jak i wynagrodzeniami kluczowym organów spółki.

Równie ważne jest, by spółki przestrzegały, wynikającego z ich publicznego charakteru, prawa dotyczącego jawności, czyli ustawy o dostępie do informacji publicznej. To ona pozwala sprawować nad nimi kontrolę obywatelską. Dlatego w badaniu interesowały nas wskaźniki związane z dostępem

do różnego typu dokumentów – sprawozdań, raportów z audytów i kontroli, dokumentów związanych z finansami, a także procedur i czytelności systemu zapewniania jawności działania spółki. Interesował nas także dostęp do informacji o przetargach, gdyż stanowią one jeden z ważnych sposobów wydawania pieniędzy. Jest też regulowany prawem zamówień publicznych, co powoduje że spółki mają jasność, jaka informacja powinna być udzielana.

W naszym badaniu pojawiły się też wskaźniki z obszaru dobrych praktyk – takie jak kodeksy etyki, telefoniczne linie antykorupcyjne czy ochrona sygnalistów. Obecnie nie istnieje prawo, które regulowałoby te kwestie, jednak uważaliśmy, że należy zasygnalizować te ważne zagadnienia.

Jakie spółki wybraliśmy do badania?

W badaniu na poziomie międzynarodowym założyliśmy tylko dwa kryteria doboru spółek do pilotażu. Spółki musiały w stu procentach należeć do jednego samorządu i musiały mieć co najmniej 4 miliony euro przychodów rocznie. Postanowiliśmy użyć narzędzia do pilotażowej oceny 9 spółek oraz wybrać najlepszą do pogłębionego badania. Interesowały nas głównie spółki transportowe, wodociągi i kanalizacja oraz śmieci.

Początkowo, bazując na swoich wcześniejszych doświadczeniach, autorki chciały dobrać do badania spółki z miejsc, których burmistrzowie lub prezydenci mieli opinię projawnościowych lub dobrze zarządzających miastem. Pilotażowe oceny były jednak bardzo niskie. Autorki zdecydowały zatem, że ocenią spółki ze stolic wybranych bogatszych województw, zakładając, że są to spółki generujące wysokie przychody i – zgodnie z doświadczeniami naszych partnerów – mogą decydować o możliwościach tworzenia bardziej przejrzystych systemów.

Spis spółek ocenionych w badaniu:

Województwo mazowieckie:

1. Szybka Kolej Miejska sp. z o.o.
2. Tramwaje Warszawskie sp. z o.o.
3. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A.
4. Metro Warszawskie sp. z o.o

Województwo śląskie:

1. Katowicka Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o

Województwo wielkopolskie:

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji sp. z o.o.

Województwo dolnośląskie:

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A.
2. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji sp. z o.o.
3. Ekosystem sp. z o.o.

Wyniki badania

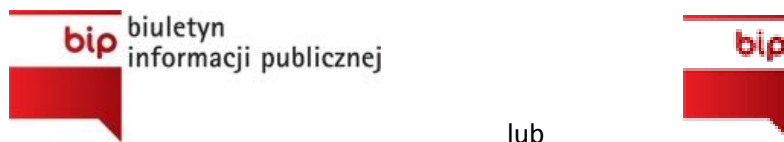
Strony wybranych do pilotażu spółek zostały sprawdzone za pomocą 10 opisanych wcześniej wskaźników i osiągnęły średnią ocenę na poziomie 24,31%. Najbardziej przejrzysta spółka oceniona została na 40,5%, najmniej przejrzysta na 9,67%.

Dostęp do informacji publicznej – 5,33% (na 10%)

W naszych wskaźnikach znalazło się pięć punktowanych pytań związanych z dostępem do informacji. Pytania były równoważne i dotyczyły tego, czy na stronie łatwo znaleźć przycisk, miejsce lub link, który prowadzi do informacji publicznych, czy jest miejsce, w którym podaje się informacje o posiadanych zasobach danych, czy łatwo odnaleźć osobę do kontaktu i jej dane, czy opisano procedury, jak wnioskować o informację, czy przedstawiono terminy uzyskania danych.

Za tę grupę pytań można było w indeksie otrzymać 10%, średnia z badanej dziewiątki wynosi 5,33%.

W większości badanych przypadków nie było problemu z odnalezieniem miejsca, w którym zamieszczone są informacje publiczne (2%). Wynika to z przepisów prawa. Instytucje publiczne i podmioty zarządzające publicznym mieniem muszą prowadzić Biuletyn Informacji Publicznej. Ten na ich stronie powinien być oznaczony odpowiednim logotypem³.



Punktacja została obniżona tylko w jednym wypadku (Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji z Wrocławia), gdzie zamiast logotypu, w menu na stronie pojawił się niewyróżniający się napis „Biuletyn Informacji Publicznej”⁴.

Gorzej wypadła możliwość łatwego znalezienia poszczególnych informacji. Te bowiem niekoniecznie znajdowały się we wskazanym miejscu, czyli w Biuletynie Informacji Publicznej, a często pojawiały się na stronie spółki. Mieszkaniec zainteresowany informacją musi zatem poświęcić czas na przeszukanie dwóch stron.

Stosunkowo dobrze na stronach (ponad 1% na maksymalne 2%) wyeksponowany był kontakt do osoby, która udziela informacji, czy też termin, w jakim ją można otrzymać. Słabiej przedstawiała się

³Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej §9.2: *W przypadku gdy podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, posiada własną stronę WWW, stronę podmiotą BIP utworzoną w przez ten podmiot wydziela się z tej strony przez umieszczenie na stronie głównej WWW linku zawierającego logo BIP, umożliwiającego bezpośredni dostęp do podmiotowej strony BIP.*

⁴<http://www.mpwik.wroc.pl/> (dostęp 23.01.2017)

kwestia procedur otrzymania informacji. Najgorzej wypadła informacja spółki o posiadanych zasobach. Tylko w kilku przypadkach – warszawskich – podawano listę posiadanych rejestrów i ewidencji – co jest zgodne z ustawą o dostępie do informacji publicznej nakazującą udostępnianie takiej listy wraz z informacją o dostępie do niej⁵. Niestety, w żadnym badanym przypadku, gromadzone dane nie były udostępniane bezwzględnie.

Raporty finansowe i kontrole – 3,7% (na 10%)

Kolejna grupa wskaźników dotyczyła udostępniania na stronie rocznych informacji finansowych – zarówno raportu finansowego, jak też bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji o przeprowadzonych audytach i kontrolach finansowych.

W większości (6) przypadków dostępne były bilanse oraz rachunki zysków i strat. Choć w przypadku warszawskiego przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji ostatni dostępny raport dotyczył 2014 roku. W grudniu 2016 roku Członkini Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska na wniosek o informację otrzymała odpowiedź, że raport jest „w przygotowaniu”. Odpowiedź ta jest niezrozumiała, zważywszy, że na stronie BIP znajduje się fragmentaryczny bilans⁶. Warto też zaznaczyć, że była to spółka akcyjna, obracająca prawdopodobnie największymi pieniędzmi w badanej grupie polskich spółek. W 2014 roku było to ponad 12,5 miliardów złotych, w tym 89 milionów dotacji.

Nie zawsze bilansowi oraz rachunkowi zysków i strat towarzyszyła część opisowa. Zabrakło jej na stronie warszawskiego metra. Wprawdzie raport za 2015 był bardzo starannie przygotowany, jednak część finansowa zawierała tylko podstawowe tabele. Inna spółka – poznańskie Miejskie Zakłady Komunikacyjne - nazwała sprawozdaniem finansowym jedynie tabele bilansu oraz rachunku zysków i strat. Ciekawe i dosyć bogate raporty finansowe przedstawiła warszawska Szybka Kolej Miejska i Wrocławskie Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne.

Spółkami, które nie udostępniły na stronie żadnych dokumentów finansowych były wrocławskie i katowickie wodociągi i kanalizacja oraz wrocławska spółka śmieciowa.

Największym napotkanym problem był jednak całkowity brak dokumentów z kontroli. Zdarzało się, że pojawiały się obowiązkowe raporty rewidentów księgowych. W międzynarodowej metodyce uznaliśmy jednak, że nie dajemy punktacji za udostępnienie raportów z badania sprawozdania finansowego, a jedynie za wszelkie inne, np. raporty inspekcji pracy, ZUS, GIODO, badanie usług przez wyspecjalizowane instytucje nadzoru. W przypadku Polski potwierdził się problem znany nam z wcześniejszych badań. Pomimo iż prawo wymaga publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej

⁵Ustawa ... §6.1.2. f, gdzie mowa o udostępnianiu informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

⁶http://mpwik.bip.um.warszawa.pl/menu_przedmiotowe/Majatek/default.htm (dostęp 23.01.2017)

raportów z dokonanych kontroli⁷, nie znaleźliśmy ich na żadnej stronie. Na jednej ze stron (Tramwaje Warszawskie⁸) znaleźliśmy natomiast informację, że „dane [na temat przeprowadzonych kontroli] mogą zostać udostępnione na pisemny wniosek”. Jednak po złożeniu wniosku okazało się, że musimy uściślić, o jakie dokładnie kontrole nam chodzi.

Tym samym kolejne 10% punktów, które miały szansę zdobyć polskie spółki nie zostało osiągnięte nawet w połowie. Punktacja wyniosła tylko 3,7%. Obniżenie punktacji wynikało z braku dokumentów z dodatkowych audytów i kontroli na stronach wszystkich badanych spółek oraz braków w udostępnianiu raportów finansowych, bilansów oraz rachunków zysków i strat w 3 spółkach, a w dwóch kolejnych w udostępnianiu pełnej dokumentacji.

Badania wydajności – 1,67% (na 10%)

Kolejna grupa wskaźników dotyczyła tego, na ile spółki sprawdzają celowość swoich działań oraz na ile dzielą się z opinią publiczną wynikami pomiarów. Można było w tej kategorii otrzymać 10%, jednak temat tak rzadko pojawiał się w badanej grupie, że osiągnięto wartość wskaźnika jedynie na poziomie 1,67%. Swoimi pomiarami podzieliło się Metro i Szybka Kolej Miejska w Warszawie. Metro mierzy takie wskaźniki, jak liczba pasażerów korzystających z linii M1 i M2 w dzień powszedni, soboty, święta i w roku, czy awaryjność pojazdów zakupionych na przestrzeni lat oraz potoki pasażerskie na poszczególnych stacjach. Szybka Kolej Miejska mierzy natomiast rentowność, potoki pasażerskie, liczbę przejechanych kwartalnie kilometrów.

Personel zarządzający i nadzorujący – 0,74% (na 10%)

Jeszcze słabsze są wyniki polskich spółek jeśli chodzi o dostępność informacji o kompetencjach i wynagrodzeniach osób zarządzających i nadzorujących spółki. W żadnej z badanych spółek autorki nie odnalazły życiorysów członków zarządów, dyrektorów i rady nadzorczej, a tylko w dwóch sprawozdaniach finansowych pojawiły się wynagrodzenia roczne wraz z dodatkami dla zarządów i rad nadzorczych. Były to Szybka Kolej Miejska w Warszawie i Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu. Za tę grupę wskaźników, za którą można było otrzymać 10% punktów, naszym spółkom udało się zdobyć jedynie 0,74%.

Etyka i zapobieganie korupcji – 0% (na 10%)

Gorzej wypadły już tylko wskaźniki dotyczące przedstawiania opinii publicznej kodeksów etyki, procedur dotyczących ochrony sygnalistów, linii telefonicznych do zgłaszania nieprawidłowości i korupcji, czy procedur zapobiegania oszustwom. Ta dziedzina jest obca polskim spółkom. Żadnej z

⁷Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, §6.1.4.a mówi o udostępnianiu dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających.

⁸<https://tw.waw.pl/dokumentacje-przebiegu-i-efektow-kontroli/> (dostęp 23.01.2017)

nich nie udało się zdobyć punktacji. Jedna zaś, na pytanie o procedury dotyczące ochrony sygnalistów, udzieliła anegdotycznej odpowiedzi:

„W spółce nie ma osób zatrudnionych na stanowisku Sygnalisty, a co za tym idzie, nie posiadamy regulacji wewnętrznych dotyczących tego stanowiska pracy”. Warto dodać, że była to jedna z lepiej notowanych w rankingu spółek, która odpowiedziała na wniosek o informację w ciągu dwóch dni. Ta sama spółka nie ma też kodeksu etyki. Widać zatem, że niezajomość spraw z obszaru nazywanego w firmach prywatnych „complinace”, dotyczy nawet tych spółek, które działają relatywnie przejrzysto.

Przejrzystość zatrudniania – 0% (na 10%)

Tak samo źle wypadł wskaźnik dotyczący przejrzystości zatrudniania. Choć większość spółek ma na swojej stronie dział - kariera lub praca i organizują nabory, nie informują o ich wynikach. Tutaj też polskie spółki osiągnęły 0% punktacji.

Biorąc pod uwagę fakt, że niewiele też wiadomo o kompetencjach osób zasiadających w zarządach i radach nadzorczych, kwestia zatrudniania przez spółki stanowi poważny problem. Został on zresztą zauważony w naszym poprzednich monitoringach prowadzonych lokalnie przez aktywistki i aktywistów naszej organizacji.

Darowizny, dotacje, sponsoring – 0,56% (na 10%)

Niewiele lepiej wypadł wskaźnik dotyczący przejrzystości przyznawania przez spółki pieniędzy podmiotom zewnętrznym w formie dotacji, darowizn czy sponsoringu. Firmy chętnie chwalać się wsparciem udzielanym inicjatywom społecznym, rzadko jednak informują o konkretnych kwotach. Informacje takie udało się znaleźć w raporcie Szybkiej Kolei Miejskiej. Jednak, o ile w przypadku darowizn były podane konkretne kwoty, o tyle w przypadku sponsoringu podane były jedynie nazwy podmiotów. Nie mogłyśmy zatem przyznać pełnej punktacji. Doceniając ten pozytywny przykład, nie możemy pominąć faktu że pieniądze wydawane przez spółki są bardzo nieprzejrzyste i wskaźnik wyniósł 0,56% zamiast 10%.

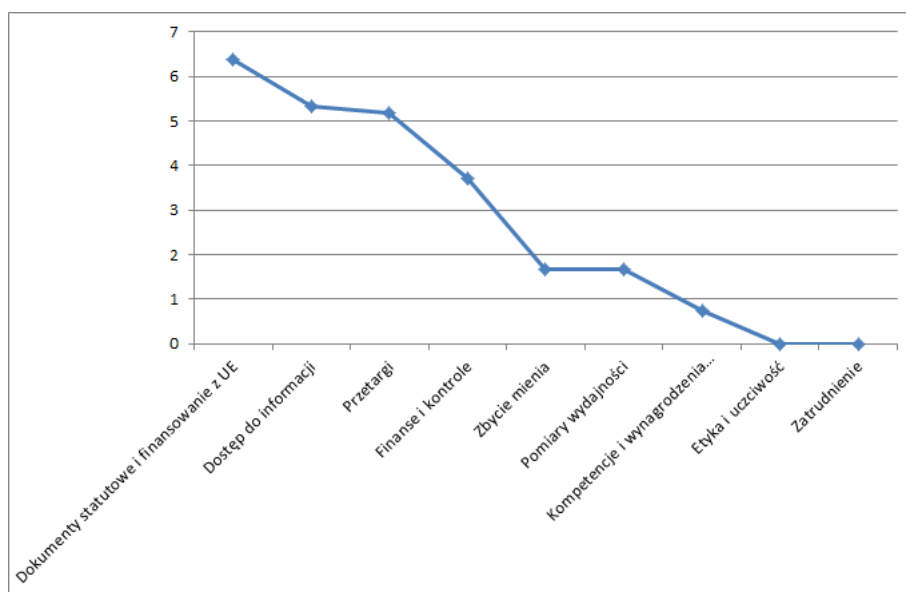
Zbycie zbędnego mienia, wynajem – 1,67 (na 10%)

Nieco wyżej, bo na poziomie 1,67% na 10%, wypadł wskaźnik dotyczący zbycia zbędnego mienia. Niektóre firmy w czasie prowadzenia badania taką informację miały na stronach. Nie jest jednak pewne, czy jest to stała informacja. Z analizy sprawozdań finansowych i odpowiedzi na wnioski wynika, że firmy zbywały majątek, ale na stronach autorki nie znalazły tej informacji. Brakuje też wiedzy o wynikach oraz o tym, jak i kiedy planowane są działania w tej sprawie lub u kogo można się o nie dowiedzieć. A w zasadzie właśnie te proceduralne informacje mają największe znaczenie.

Dokumenty spółek i finansowanie z Unii Europejskiej – 6,39 (na 10%) oraz przetargi 5,18 (na 10%)

Najlepsze wyniki osiągnięte zostały natomiast przy wskaźnikach związanych z dostępnością dla odbiorców dokumentów statutowych spółek i informacją o finansowaniu otrzymanym ze środków

Unii Europejskiej lub innym (6,39 na 10%). Niewiele gorzej – na poziomie 5,18 na 10% - wypadły kwestie związane z dostępem do informacji o przetargach i ich wynikach⁹. Wynik w tym ostatnim obszarze byłby znacznie lepszy, gdyby firmy tworzyły roczne plany przetargów.



Prawie w każdym z 10 kryteriów, przyjętych do oceny jawności i przejrzystości stron internetowych spółek komunalnych, Polska zajmuje ostatnie lub przedostatnie miejsca wśród państw grupy wyszehradzkiej. W siedmiu - zajmujemy ostatnie miejsca, w dwóch – trzecie. Nawet przy świadomości, że próba nie jest w żaden sposób reprezentatywna, po przejrzaniu stron większej ilości spółek i doświadczeniu poprzedniego monitoringu wiemy, że prawdopodobnie udało nam się zidentyfikować liderów. Nasi liderzy - warszawska Szybka Kolej Miejska - z wynikiem 40,50% zajmuje 11 miejsce w rankingu 36 spółek z Węgier, Czech, Słowacji i Polski, a – Tramwaje Warszawskie - są na miejscu dwudziestym. Patrząc zarówno na wskaźniki, jak i porównując się z innymi krajami, nasuwa się jeden wniosek - mamy sporo do zrobienia.

Wnioski z badania

Analiza 10 wskaźników prowadzi do następujących wniosków.

Polskie spółki najmocniejsze są w obszarze dostępu do informacji o przetargach, informowaniu o podstawach swoich działań, informowaniu o finansowaniu z Unii Europejskiej oraz prowadzeniu wydzielonego miejsca na informację publiczną. Przewaga tych wskaźników jest naturalna, gdyż

⁹ Jest to wynik przepisów prawa zamówień publicznych, które w wielu przepisach dotyczących poszczególnych procedur nakazuje umieszczanie informacji o dokonywanych zamówieniach i ich wynikach w Biuletynie Informacji Publicznej.

wynikają one z regulacji prawnych, bądź obowiązków narzucanych w umowach dotacyjnych. Można zatem stwierdzić, że sposobem na uregulowanie przejrzystości spółek są twarde instrumenty.

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że niektóre spółki nie podporządkowują się wymogom prawnym, a wszystkie badane ignorują wymóg publikowania dokumentacji z audytu i kontroli. Wynika to zapewne z drażliwości poruszanych w nich kwestii, nie stanowi jednak uzasadnienia dla łamania prawa.

Spółki bardzo różnią się w przejrzystości, a ich poczucie odpowiedzialności w tej kwestii nie zależy ani od organu założycielskiego – w jednym mieście widać było spore różnice - ani od budżetu spółki. Musi zatem zależeć od indywidualnych decyzji i przekonań osób zarządzających spółką.

Kwestie związane ze sprawami kadrowymi, zarówno kompetencjami osób zarządzających, jak i ich wynagrodzeniami, a także sposób i rozliczalność zatrudniania personelu, to tematy, które wymagają przejrzystości, są oczywiste i nie stanowią wyzwania intelektualnego. Punktacja w tych obszarach jest jednak bardzo niska – bliska zeru.

Istnieją ważne obszary, które nie stanowią w Polsce przedmiotu refleksji w spółkach komunalnych. Są to kwestie związane z etyką, ochroną sygnalistów. Te sprawy są trudne do wytłumaczenia, lekceważone lub budzące opór.

Rekomendacje

Rekomendacje przedstawiamy dwóm grupom. Z jednej strony obywatelom, którzy mogą zachęcić spółki do większej przejrzystości, z drugiej zaś spółkom.

Spółkom rekomendujemy przestrzeganie wymogów prawa dotyczących prowadzenia wydzielonej strony Biuletynu Informacji Publicznej, umieszczania na niej raportów z kontroli, spisu prowadzonych ewidencji i rejestrów oraz instrukcji dostępu do informacji nieumieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zachęcamy też spółki do umieszczania na stronach internetowych życiorysów osób zarządzających i sprawujących nadzór oraz do publikowania wynagrodzeń osób sprawujących te funkcje.

Wskazane byłoby stworzenie stron dotyczących naborów na stanowisko w sposób nawiązujący do przeglądarek zamówień publicznych, z podaniem zarówno ogłoszenia, jak i wyniku danej rekrutacji – archiwizowanych i stale dostępnych.

Dobrze byłoby także opisać zasady zbywania mienia i podawać, jakie są plany spółki w tym zakresie, ewentualnie gdzie można na bieżąco zasięgnąć informacji w tej sprawie.

Ważne jest podanie zasad przyznawania dotacji, stypendiów, sponsoringu, kontaktów do właściwych osób oraz wyszczegółowienie wszystkich zawartych w tej sprawie umów wraz z kwotami.

Warto zastanowić się, jakie działania w spółce są szczególnie narażone na nadużycia i rozważyć stworzenie interdyscyplinarnego działu „compliance” zajmującego się uczciwością, zapobieganiem nadużyciom, etyką. Dział ten mógłby łączyć dział zamówień publiczny, osoby odpowiedzialne za publikowanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej i osoby sprawdzające zawierane umowy oraz podejmujące o nich decyzje, a także autorów sprawozdań. Mógłby być zobowiązany do składania półrocznych raportów do rady nadzorczej i do referowania co miesiąc zarządowi, w jakich punktach spółka jest podatna na nadużycia.

Jednocześnie, tu wyjątkowo, chcemy zwrócić uwagę na rekomendację kierowaną do rządu o przyspieszenie prac nad ustawą dotyczącą ochrony sygnalistów, co pozwoliłoby zwiększyć zainteresowanie spółek tworzeniem systemu zapobiegania nadużyciom.

Jeżeli chodzi o obywateli, to zachęcamy do pytania o sprawy będące przedmiotem badania. Wszystkie kwestie dotyczące dokumentacji dostępnej on-line, zasad przyznawania pieniędzy, rekrutacji, wynagrodzeń, to informacja publiczna. Jeśli obywatele będą o nią pytać, jest większa szansa, że będzie stale publikowana. Jeżeli spółki nie będą chciały udostępniać dokumentacji, warto iść do sądu. Pomocą i poradnictwem służy Sieć Obywatelska Watchdog Polska¹⁰.

Inną rekomendowaną drogą działania jest podejmowanie tematu nadzoru właścicielskiego nad spółkami i uczynienie z niego jednego z zagadnień kampanii w wyborach samorządowych 2018 roku. Organizacje społeczne często przygotowują pytania do kampanii wyborczej. Pytania dotyczące tego, jak kandydaci wyobrażają sobie zwiększenie nadzoru właścicielskiego nad spółkami, jeśli chodzi o przejrzystość lub co sądzą o obecności radnych gminnych w komisjach nadzorczych, są bardzo dobrymi pytaniami skierowanymi do kandydatek i kandydatów na wójtów, burmistrzów, prezydentów, ale także dla radnych, którzy rozliczają organy wykonawcze.

Zachęcamy też media do podejmowania tematu spółek komunalnych. To wielkie pieniądze publiczne bez kontroli publicznej. A czym jest praca dziennikarza, jeśli nie formą takie kontroli?

¹⁰ <https://porady.siecoobywatelska.pl/> (23.01.2017)