



29 stycznia 2017 roku

Jak zwiększyć jawność działania spółek komunalnych w krajach grupy wyszehradzkiej?

Andrea Kohoutková, Petra Edina Reszkető, Michal Piško,
Katarzyna Batko-Tołuć, Dorota Markiewicz

Wstęp

Przejrzyste wydawanie pieniędzy publicznych jest kluczowe dla wzrostu gospodarczego. Badania międzynarodowe potwierdzają, że przejrzyste i rozliczalne zarządzanie poprawia wydajność i rentowność spółek, których właścicielami są władze samorządowe i skarb państwa. Spółki komunalne stanowią zaś istotny element lokalnych finansów publicznych. Wymóg dotyczący ujawniania informacji o spółce to pierwszy krok do podniesienia poziomu rozliczalności. Często jednak okazuje się, że nie wystarczy wymóg prawny, ale konieczny jest też skuteczny nadzór właścicielski i nadzór społeczny.

Chcąc wzmocnić skuteczność społecznej kontroli nad spółkami komunalnymi, wspólnie z partnerami z Czech, Słowacji i Węgier, Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła zbadać, jak wygląda praktyczny wymiar przejrzystości w 36 spółkach – po 9 z każdego kraju. Spółki wybieraliśmy ze stolic regionów o różnym poziomie rozwoju ekonomicznego. Ocen dokonywaliśmy, analizując ich strony internetowe i – w przypadku Polski – Biuletyny Informacji Publicznej. Prowadziliśmy też wywiady z przedstawicielami najwyższej ocenionych spółek, by przekonać się, co decyduje zarówno o dobrym wyniku, jak też o barierach w ujawnianiu informacji.

Rezultaty dla 4 państw grupy wyszehradzkiej wskazują, że istnieje istotne zróżnicowanie w badanej grupie. Można zatem oczekiwać, że spółki będą stanowić dla siebie nawzajem dobre przykłady. Ogólne wnioski z badania wskazują, że spółki nie przywiązują nadmiernej wagi do przejrzystości i etyki prowadzenia biznesu. Najważniejsze jest zatem zwiększenie poczucia odpowiedzialności właścicieli spółek – wójtów, burmistrzów, prezydentów. Nasz ranking może być pewną wskazówką i motywatorem do wypracowywania dobrych praktyk.

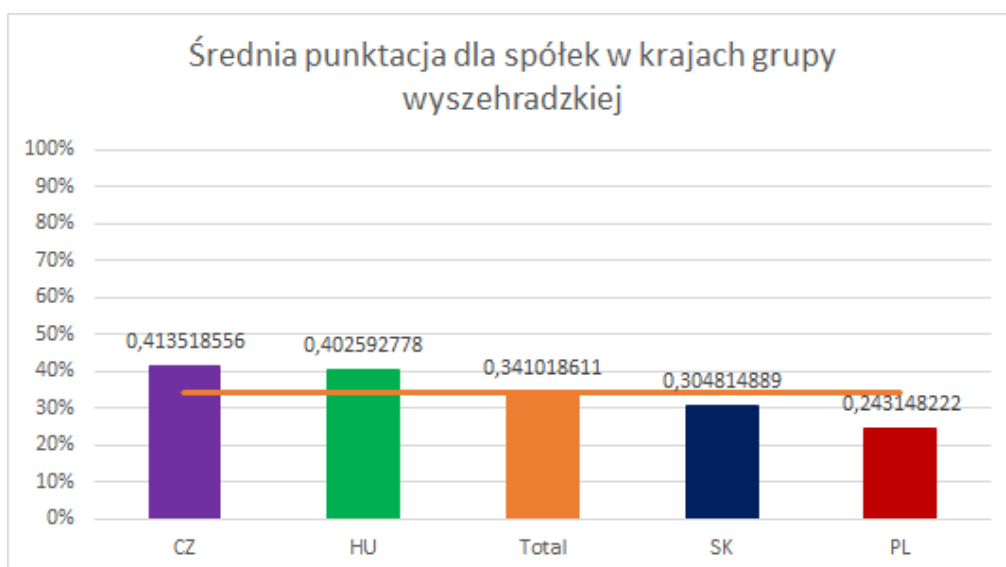
Tło i podstawowe wnioski

Jednym z najefektywniejszych sposobów porównania stopnia jawności w spółkach komunalnych, skłaniającym je jednocześnie do podniesienia poziomu przejrzystości, są rankingi. Dlatego właśnie stworzyliśmy takie narzędzie, bazując na prostych kryteriach wykorzystywanych wcześniej przez Transparency International ze Słowacji, OECD, Bank Światowy, Komisję Europejską i organizacje pozarządowe zajmujące się zagadnieniem jawności.

Porównaliśmy 36 spółek, całkowicie kontrolowanych przez samorządy (100% udziałów). Wybrane zostało po 9 spółek z każdego państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4) z 15 miast, a kryteriami wyboru były m.in. poziom ich przychodów, poziom rozwoju regionu oraz obszar działalności.

Ranking jawności został podzielony na 10 kategorii, istotnych z punktu widzenia nadzoru obywatelskiego. Ocenę przeprowadzono w taki sam sposób dla każdego z czterech państw, a wykorzystane dane pochodziły z oficjalnych stron internetowych badanych spółek. Obserwacja miała miejsce od października do grudnia 2016 roku. Większość kategorii zawierała więcej niż jeden wskaźnik oceny, przy czym każda spółka mogła otrzymać maksymalnie 10% punktów w każdej kategorii.

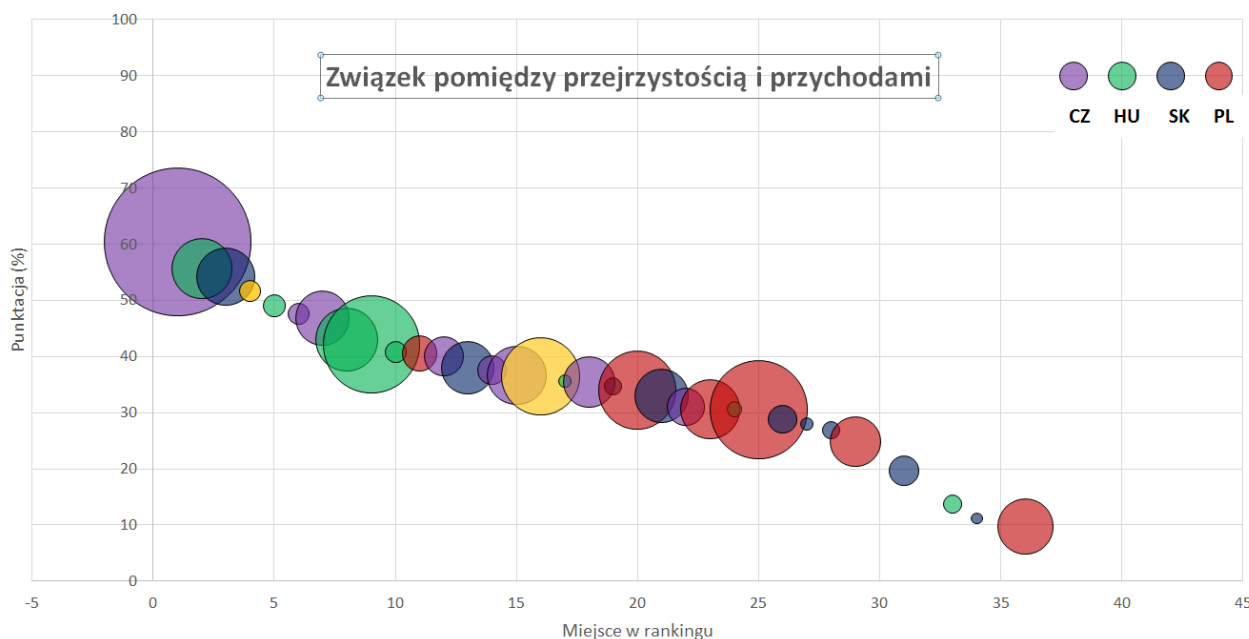
Ogólny średni wynik wszystkich uwzględnionych w rankingu spółek wyniósł 34%. Najwyższy średni wynik uzyskały czeskie przedsiębiorstwa – 41%, przed węgierskimi – 40%. Najniższy średni wynik uzyskały polskie spółki – nieco ponad 24%.



Źródło: obliczenia bazujące na rankingu jawności indywidualnych spółek w państwach V4

Najbardziej otwarta była praska firma zajmująca się transportem publicznym, która osiągnęła 60,42%. Za nią ulokowała się firma zarządzająca nieczystościami z Budapesztu (59%), a następnie firma transportowa z Bratysławy z punktacją (54,17%). Najbardziej przejrzysta z badanych polskich spółek – Szybka Kolej Miejska z Warszawy - zajęła dopiero 11 miejsce z punktacją 40,5%.

Doświadczenia partnerów uzyskane przy tworzeniu poprzednich tego typu rankingów, pozwalały im zauważyć pewien związek pomiędzy wielkością przedsiębiorstwa a gotowością do udzielania informacji. Omawiany ranking częściowo potwierdził tę hipotezę - najbardziej przejrzystym przedsiębiorstwem okazało się Praskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, spółka o największych przychodach w badanej grupie.



Źródło: obliczenia bazujące na rankingu jawności indywidualnych spółek w państwach V4

Jednak na poziomie międzynarodowym związek wielkości spółki z poziomem jej przejrzystości nie jest istotny, ze względu na różnice w regulacjach prawnych, przyjętej praktyce i stopniu społecznego zaangażowania. Na przykład, czwartym najbardziej przejrzystym przedsiębiorstwem jest Przedsiębiorstwo Komunikacyjne z Miskolca, z przychodami 49 razy mniejszymi niż Praskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne. Z kolei drugie co do wielkości przychodów przedsiębiorstwo - warszawskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji - uplasowało się dopiero na 25 pozycji.

Również nie wydaje się, by o wynikach przesądzał poziom zamożności regionów, w których znajdują się spółki. Dla przykładu, słowackie spółki z mniej rozwiniętych regionów (Prešov, Kosice) wypadły lepiej niż firmy ze średnio rozwiniętych Žiliny i Nitry. Podobne zjawiska miały miejsce na Węgrzech, dwie spółki z mniej rozwiniętych północnych części Węgier znalazły się w pierwszej dziesiątce.

Również usługi świadczone przez spółkę wydają się nie mieć wpływu na jej otwartość. Dla przykładu trzy badane słowackie spółki wodociągowe zajęły 13, 21 i 31 miejsce.

Wszystko wskazuje na to, że największe znaczenie dla przejrzystości i otwartości spółki ma nastawienie zarządu i właściciela.

Kwestia, która wymaga największego dopracowania, to procedury zatrudniania pracowników oraz etyka i strategie antykorupcyjne. Natomiast najlepiej spółki radzą sobie z publikowaniem raportów i przejrzystością zamówień publicznych. Warto zauważyć, że najwyższe są te wskaźniki, które dotyczą obowiązków narzucanych przez prawo.

Kategorie	SK	CZ	PL	HU	Średnia	Maks.
Dostęp do informacji	3,44%	5,33%	5,33%	6,56%	5,17%	10%
Wskaźniki ekonomiczne	5,74%	6,67%	3,33%	5,19%	5,23%	10%
Kryteria wydajności	2,41%	6,11%	1,67%	2,78%	3,24%	10%
Informacje o zarządzie	1,57%	2,50%	0,74%	5,37%	2,55%	10%
Struktura własności i przychody zewnętrzne	5,56%	7,22%	5,83%	8,61%	6,81%	10%
Zamówienia publiczne	3,70%	5,74%	5,19%	6,30%	5,23%	10%
Etyka i strategia antykorupcyjna	1,94%	1,11%	0,00%	0,28%	0,83%	10%
Procedury zatrudniania	0,00%	0,00%	0,00%	0,56%	0,14%	10%
Dotacje i sponsoring	2,78%	4,44%	0,56%	2,78%	2,64%	10%
Sprzedaż i wynajem własności	3,33%	2,22%	1,67%	2,22%	2,36%	10%



Kontekst krajowy

Czechy

Czeskie spółki osiągnęły najwyższe wyniki w grupie państw wyszehradzkich, ze średnim poziomem 41,35% punktów. Nietrudno zauważyć, że wciąż jest to wynik daleki od maksymalnej 100% punktacji.

Najbardziej przejrzysta okazała się spółka transportowa z Pragi, z punktacją 60.42%. Również dwie inne spółki znalazły się w pierwszej dziesiątce – Kolektory Praha – na szóstym miejscu z punktacją 47.67% i Teplarny Brno, na siódmym (46.83%.) Najgorsza czeska spółka - Vodarna Plzen - osiągnęła punktację 31% i w rankingu znalazła się na 22 miejscu.

Jeśli chodzi o dostęp do informacji, najlepsze wyniki osiągnęły spółki węgierskie, podczas gdy Czesi i Polacy zajęli *ex-aequo* miejsce drugie. Warto zauważyć, że węgierskie prawodawstwo wyraźnie wskazuje, jakie informacji spółka ma obowiązek ujawnić. W Czechach wciąż istnieją spółki, które uważają, że nie muszą poddawać się szczególnym rygorom w zakresie jawności, a ponad połowa z badanych tylko częściowo spełniła kryteria dostępu do informacji.

Czeskie spółki osiągnęły jednak dobrą punktację w innych obszarach, np. publikowaniu sprawozdań finansowych, przy czym jest to wymóg prawa.

Czeskie spółki wypadły też dobrze, jeśli chodzi o planowanie osiągnięć i publikowanie wyników pomiaru wskaźników. Dostępne są również dane na temat aktów założycielskich i statutów, struktury własnościowej oraz dotacji i sponsoringu. O tych ostatnich informowały raporty finansowe.

Jeśli chodzi o zamówienia publiczne, spółki wypełniły wymogi prawa. Jednak żadna z nich nie publikowała rocznych planów zamówień publicznych. A jest to jeden z najważniejszych dokumentów z punktu widzenia przejrzystości i przewidywalności. Taki wymóg pojawia się w prawodawstwie węgierskim, niestety nie funkcjonuje w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej.

Bardzo niska jest natomiast punktacja czeskich spółek dotycząca jawności zarobków, premii i nagród władz spółek. Żadna ze spółek nie ujawniła informacji na temat zarobków, premii i nagród dyrektorów, tylko dwie ujawniły takie dane dotyczące zarządów. Żadna też nie publikuje życiorysów członków władz – zresztą ten wymóg nie został spełniony przez żadną z 36 spółek badanych w czterech krajach. Czeskie spółki wypadły też blado w kwestii naboru na wolne



stanowiska i publikowanie wyników naborów. Nie zdobyły w tej kategorii żadnej punktacji, podobnie jak spółki polskie i słowackie. Tylko Węgrom udało się osiągnąć poziom 0,56%.

Praska spółka transportowa jest też jedyną czeską firmą, która ujawnia dokument związany z polityką antykorupcyjną. Dokument ten częściowo spełnia wymogi ustanowione przez Eiris - Ethical Investment Research Services (Etyczne Inwestycje). Lepsze wyniki osiągnęła tylko Słowacja, gdzie kryteria takie spełniły częściowo lub całkowicie aż trzy spółki.

Niesatysfakcjonujące są także wyniki dla działu zbycia mienia. Wynika to z braku wymogów prawnych i przekonania czeskich spółek publicznych, że mogą działać jak normalne podmioty prywatne.

Otoczenie prawne

Ustawa 134/2016 o procedurach zamówień publicznych wymaga od podmiotów udzielających zleceń stworzenia i utrzymywania profilu zleceniodawcy. Jest to profil elektroniczny pozwalający na stały dostęp do informacji o zamówieniach publicznych, włączając w to dokumenty dotyczące procedur, wyniki przetargów, liczby oferentów, liczby zdyskwalifikowanych oferentów, ostatecznego kontraktu i ostatecznego kosztu. Opinia publiczna ma zatem dostęp do szczegółowej informacji na temat realizacji procedury zamówień publicznych.

Ustawa 106/1999 o dostępie do informacji publicznej definiuje wymagania dotyczące jawności i procedurę uzyskiwania informacji przez obywateli. W przypadku składania wniosku o dużą ilość informacji, wnioskodawca może zostać obciążony opłatą. Także radni mogą wnioskować o informację dotyczącą ich gminy na podstawie ustawy 128/2000 o samorządzie gminnym (oraz regionalnym i miasta stołecznego Pragi). Informacja musi być udostępniona w terminie do 30 dni. Wiele samorządów nie przestrzega tych zasad.

Ustawa 340/2015 o rejestrze umów (obowiązuje od lipca 2016). Ustanawia wymóg, iż wszystkie podmioty publiczne, w tym spółki komunalne, muszą publikować informację o zawieranych kontraktach w centralnym rejestrze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Od lipca 2017 wszystkie nieopublikowane umowy mają stać się nieważne.

Słowacja

Ogólna średnia dla poziomu przejrzystości słowackich przedsiębiorstw komunalnych pozostaje dość niska (30,5%) i jest to wynik nieco poniżej ogólnej średniej państw V4 (34,1%). Widać



poważne ograniczenia społecznego nadzoru. Na przykład słowackie przedsiębiorstwa nie udostępniają danych o wypełnieniu założonych kryteriów biznesowych, również z lat ubiegłych, ani nie upubliczniają na swoich stronach wyników naboru na stanowiska pracy. Ponadto informacje o wynagrodzeniach, premiach i innych składnikach uposażenia kadry zarządczej są praktycznie niedostępne.

W porównaniu do spółek samorządowych w innych państwach V4, słowackie przedsiębiorstwa pozostają w tyle pod względem informowania obywateli o zasadach dostępu do informacji publicznej oraz zamówieniach publicznych. Praktyka udostępniania wyczerpującej listy kluczowych dokumentów i szczegółowych informacji o procedurze uzyskania informacji jest znacznie lepiej rozwinięta w przedsiębiorstwach czeskich, polskich i węgierskich. Węgierskie firmy częściej publikują też na swoich stronach internetowych roczne plany zamówień publicznych.

Z drugiej strony, słowackie przedsiębiorstwa wydają się być bardziej otwarte jeśli chodzi o zasady etyczne i politykę wynajmu i sprzedaży własności. Nadal jednak osiągnięte przez nie wyniki są niskie. Obowiązek publikacji szczegółów wszystkich zawartych umów jest pozytywnym aspektem działalności słowackich spółek, w porównaniu do ich polskich i węgierskich odpowiedników.

Najbardziej transparentnym przedsiębiorstwem ze słowackiej próby okazało się Publiczne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne z Bratysławy. Jest to jednocześnie największa słowacka spółka samorządowa. Najmniej transparentne jest Miejskie Przedsiębiorstwo Usługowe z Nitry, które notuje jednocześnie najniższe całkowite obroty z całej zbadanej próby (powyżej 4 milionów EUR). Odnotowany przez nie wynik 11,17% jest znacząco niższy niż porównywalnych spółek. Dla porównania Przedsiębiorstwo Usług Technicznych z Preszowa osiągające obroty rzędu 4,8 mln EUR, otrzymało w naszym rankingu ocenę 28%.

Słowackie ustawodawstwo, stanowiące ramę dla społecznego nadzoru nad spółkami samorządowymi to: Ustawa nr 369/1990 o samorządzie terytorialnym, Ustawa nr 377/1990 o Mieście Stołecznym Bratysławie, Ustawa nr 138/1991 o zasobach miejskich, Ustawa nr 343/2015 - Prawo zamówień publicznych, Ustawa nr 552/2003 o wykonywaniu działalności publicznej, Ustawa nr 211/2000 - Prawo o dostępie do informacji oraz Ustawa nr 307/2014 o przeciwdziałaniu nieprawidłowościom.

Węgry

W przygotowanym przez nas rankingu węgierskie spółki komunalne uzyskały wynik lepszy od



średniej regionalnej (34,10%). Średni wynik węgierskich przedsiębiorstw wyniósł 40,26% - drugie miejsce w rankingu, za spółkami czeskimi (41,35%). Należy zauważyć, że nadal jest to wynik daleki od maksymalnego możliwego do osiągnięcia tj. 100%.

Najbardziej transparentnym przedsiębiorstwem z węgierskiej próby jest Przedsiębiorstwo Zarządzania Odpadami z Budapesztu (*Fővárosi Közterület Fenntartó Nonprofit Zrt.*), zaraz za nim uplasowało się Publiczne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne z Miskolca. Najgorszy wynik w próbie uzyskało Przedsiębiorstwo Zarządzania Odpadami z Szeged (*Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft.*).

Węgierskie spółki komunalne publikują najważniejsze informacje o swojej strukturze własnościowej, są bardziej transparentne niż inne spółki w regionie, jeśli chodzi o zamówienia publiczne, zarząd oraz ujawniają ogólne informacje dotyczące uzyskania informacji publicznej, na ogół w osobnej zakładce. Wszystkie, poza jedną, umieściły na stronach swoje dane ekonomiczne (tj. raporty roczne, bilanse, zestawienia zysków i strat) w formie możliwej do ściągnięcia.

Jednak w stosunku do reszty regionu omawiane przedsiębiorstwa pozostają w tyle jeśli chodzi o publikację informacji dotyczących planowanych i osiągniętych kryteriów wydajności, takich jak m.in. planowane zyski i przychody. Nie zdarzyło się, aby spółka opublikowała plany i/lub informacje o strategicznych celach biznesowych. Ponadto większość węgierskich przedsiębiorstw niechętnie udostępnia informacje o procedurach rekrutacyjnych, przychodach ze sprzedaży lub wynajmu własności, a jedynie nieliczne ujawniają informacje o przyznanych darowiznach, sponsoringu (tylko jedno przedsiębiorstwo udostępnia dane rozbite na poszczególne granty i darowizny, zob. *FKF Nonprofit Zrt.*). Tylko jedna węgierska spółka komunalna (*Miskolci Vízmű Kft.*) opublikowała swój kodeks etyczny, żadna zaś ze spółek nie opublikowała informacji o stosowanych narzędziach antykorupcyjnych - nawet jeśli z udzielonych przez te spółki osobnych wyjaśnień wynikało, że narzędzia takie stosują.

Ustawa o dostępie do informacji (Ustawa o prawie i dostępie do informacji z 2011, dalej jako PDI) definiuje pojęcie informacji publicznej i określa ogólne zasady upubliczniania i dostępu do informacji w sektorze publicznym. Załącznik nr 1 do PDI zawiera tzw. Listę Ogólną ze spisem wszystkich danych i informacji podlegających obowiązkowemu udostępnieniu (tj. podstawowe informacje o przedsiębiorstwie, dane organizacyjne i finansowe oraz informacje dotyczące zamówień publicznych). Ustawa zawiera też wytyczne dla organów publicznych w postaci List Ogólnych i Opcjonalnych, według których spółki mogą wybierać dokumenty do udostępnienia. Inny szczególny akt prawny (Ustawa nr CXXII z 2009r. o prowadzeniu działalności biznesowej przez



spółki publiczne) ustanawia obowiązek ujawniania wysokości wynagrodzeń zarządu oraz członków rad nadzorczych przedsiębiorstw komunalnych. Prawo zamówień publicznych (w szczególności art. 31 Ustawy nr CVIII z 2011, Prawo zamówień publicznych) ustanawia obligatoryjne minimum w zakresie danych i procedur podlegających ujawnieniu w sektorze publicznym. W przypadku budapeszteńskich spółek miejskich regulacja lokalna (Uchwała Rady Miejskiej sygn. 134/2015 (I.28.)) od marca 2015r. nakłada obowiązek ujawnienia przez spółki informacji o sprzedanych przez nie nieruchomościach.

Polska

Jeżeli chodzi o obraz polskich spółek w zakresie przejrzystości, rozliczalności i dbania o zapobieganie nadużyciom, jest on zdecydowanie bardzo niekorzystny na tle pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. Średnia ustalona na podstawie wybranych wskaźników dla niniejszego monitoringu wyniosła 34,1%, a Polska, zdobywając 24,3%, zajęła ostatnie miejsce w rankingu.

Stosunkowo dobrze prezentowały się polskie spółki w grupie wskaźników dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz struktury własności. Wynika to z faktu, iż dostęp do tych informacji, a także konieczność prowadzenia na stronach internetowych spółek miejskich Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) - ujednoczonego systemu stron internetowych – narzuca w Polsce obowiązujące prawo. Zgodnie z regulacjami prawnymi, w BIP-ie muszą znaleźć się informacje o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działania i kompetencjach, organach i osobach sprawujących funkcje i ich kompetencjach, strukturze własnościowej, majątku, którym dysponują, zasadach funkcjonowania, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, jak również o przeprowadzonych kontrolach. I choć większość danych była dostępna, konsekwentnie brakowało wyników kontroli, zaś w trzech przypadkach niedostępne były sprawozdania finansowe, co utrudniało ocenę wielkości majątku, jakim spółka dysponuje.

Jednocześnie jednak w obszarach związanych z tymi wymogami, wszystkie monitorowane kraje uzyskały dość wysokie wyniki, podobnie jak w obszarze zamówień publicznych – zapewne wynika to z faktu, że sprawy te regulowane są przez prawo, a najchętniej ujawniane dane mają charakter informacyjny i w większości przypadków nie wpływają na ocenę efektywności spółki, ani nie pozwalają na weryfikację skuteczności procesu zarządzania. Dla zamówień publicznych strony internetowe spółek stanowią jedno z mediów pozwalających dotrzeć do szerokiej grupy oferentów.



Tylko w obszarze dostępu do informacji Polska zanotowała wynik wyższy niż średnia dla badanych krajów. W pozostałych jest poniżej średniej, w pięciu - zajmuje ostatnie miejsce. Nie zdobyła żadnych punktów w obszarze polityki antykorupcyjnej, czy też w transparentności procesów rekrutacyjnych. Niewiele (a głównym dostarczycielem punktów w tym zakresie był lider polskiego monitoringu - warszawska Szybka Kolej Miejska) zapisała też na swoim koncie w obszarze informowania o kadrze zarządzającej.

Najlepsza polska spółka komunalna, z wynikiem 40,50% zdecydowanie wybija się ponad średnią dla całego monitoringu, zajmując jednak dopiero 11 miejsce na 36 badanych spółek. Niestety, w ostatniej dziesiątce jest pięć polskich spółek, w tym dwie na samym końcu rankingu (mając odpowiednio 10,67% i 9,67%).

Jak zatem widać, polskie spółki niechętnie dzielą się informacjami z obywatelami, jeśli nie jest to regulowane prawem. A prawo reguluje tylko dostęp do informacji w ustawie z 6 września 2001 r. oraz dostęp do informacji o przetargach w ustawie z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych.

Dobre praktyki w krajach V4

Czechy

Spójny sposób udostępniania informacji o przetargach – konieczność tworzenia i utrzymywania publicznego profilu zawierającego wszystkie informacje o przetargach.

Otwarty dostęp do rejestru umów – konieczność publikowania wszystkich zawieranych umów w rejestrze Ministra Spraw Wewnętrznych

Polityka antykorupcyjna – praska firma transportowa ma swoje własne procedury dotyczące łapówek, nielegalnych działań. Plusem jest, że taki dokument istnieje, minusem, że nie muszą go przestrzegać władze organizacji.

Słowacja

Od 2011r. wszystkie przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe zobowiązane są do publikacji na swoich stronach internetowych szczegółów zawartych umów. Kontrakt nieopublikowany jest nieważny. Wydaje się, że jest to bardzo efektywny środek obywatelskiego nadzoru. Przewidziano jednak pewne wyjątki dla przedsiębiorstw państwowych i komunalnych. Ponieważ działają one na



pograniczu sektorów publicznego i prywatnego, obowiązek publikacji całego kontraktu obejmuje jedynie umowy niezwiązane z główną działalnością przedsiębiorstwa. W pozostałych przypadkach ujawnieniu podlegają jedynie informacje takie jak: nazwa kontrahenta, przedmiot umowy, kwota lub cena oraz data. Umowy niepodlegające publikacji w całości nadal mogą zostać udostępnione na gruncie Ustawy o dostępie do informacji.

Niektóre spółki komunalne np. Zakład Transportu Publicznego z Bratysławy, wychodzą poza ustanowiony prawnie standard i publikują zawarte umowy w całości.

W 2015 roku weszła w życie Ustawa o niektórych aspektach działalności sygnalizacyjnej (whistleblowing). Zgodnie z nią wszystkie instytucje publiczne, w tym spółki komunalne, mają obowiązek wypracowania wewnętrznej procedury dotyczącej zgłaszania i postępowania z sygnalistami i rozwiązywania zgłoszonych przez nich problemów. Niestety, jedynie 2 z 9 przebadanych spółek publikują treść opisanego dokumentu na stronach internetowych.

Od lutego 2015 podmioty państwowe, administracja regionalna i samorządy, a także jednostki przez nie utworzone bądź finansowane, takie jak spółki komunalne, mają obowiązek dokonywania zakupu towarów i usług, w tym usług technicznych, poprzez e-market (istnieją pewne ograniczenia tej zasady). Ten instrument ma na celu uniknięcie manipulacji wynikami przetargów.

Węgry

Zachęty ustawowe - wprowadzenia na poziomie krajowym listy informacji ujawnianych obowiązkowo i opcjonalnie. Nie jest to oczywiście narzędzie wystarczające, ale przydatne - w tym sensie, że daje spółkom jasne wytyczne odnośnie informacji podlegających upublicznieniu.

Wprowadzenie zachęt finansowych: jeżeli spółki komunalne poprawią swoją transparentność/zgodność z wymaganiami ustawowymi, znajdzie to odzwierciedlenie w wynagrodzeniach zarządu (skalkulowane jako składnik premii). Przykład: zgodnie z lokalną regulacją obowiązującą w Budapeszcie, premia może zostać zredukowana, nie udało się jednak sprawdzić, czy takie zastrzeżenie faktycznie odniosło pozytywny skutek.

Jasna komunikacja dotycząca dostępu do informacji - osoba do kontaktu, mail, telefon oraz informacje o procedurze udostępnienia danych i o ewentualnych opłatach.



Polska

O ile Polska nie może pochwalić się wysokim poziomem przejrzystości spółek komunalnych, o tyle warto zauważyć zmiany, które udaje się wprowadzać dzięki zaangażowaniu obywateli w poprawę przejrzystości.

Choć nie ma takiego wymogu w polskim prawie, pod wpływem lokalnych watchdogów coraz więcej gmin (a co za tym idzie - także spółek miejskich) publikuje na stronach BIP rejestry zawartych umów. Niestety, często są to rejestry niepełne (bez podanych nazwisk osób fizycznych zawierających umowy z gminą, bez wyraźnie sprecyzowanego przedmiotu umowy, czy bez możliwości zapoznania się z jej treścią).

Również pod wpływem nacisku mieszkańców pojawiają się na stronach internetowych gmin i spółek miejskich rejestry wniosków o udostępnienie informacji publicznej wraz z odpowiedziami.

Kampanie na portalach społecznościowych organizowane przez organizacje projawnościowe, podnosząc świadomość mieszkańców, aktywizują ich i wspierają w badaniu transparentności lokalnych władz. Rozszerzająca się kontrola społeczna zmusza władze do udostępniania w Biuletynach Informacji Publicznej danych z kolejnych obszarów działania.

Rekomendacje

Spółki komunalne zarządzają sporym majątkiem, dlatego tak ważne jest, aby były bardziej przejrzyste. Dzięki temu zmniejszy się zagrożenie korupcyjne i klientystyczne.

Większa przejrzystość oznacza dobre poinformowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów – właścicieli, radnych gminnych, zarządów, rad nadzorczych i opinii publicznej. Często bowiem właściciel wcale nie jest dobrze poinformowany na temat zarządzania spółką. Tymczasem jest to punkt wyjścia do jakiegokolwiek nadzoru właścicielskiego. Zgodnie z rekomendacjami OECD zarządy firm powinny regularnie sprawozdawać się właścicielowi. Jak najwięcej możliwości działania powinna mieć też rada nadzorcza i radni.

Podstawową kwestią w dobrym zarządzaniu są kwalifikacje osób wchodzących w skład ciał zarządczych. Szczególnie kadra menadżerska powinna składać się ze specjalistów. Procedury dotyczące wyboru kandydatów powinny być szczegółowo opisane jeszcze przed wyborem pracownika.



Ważne jest też ustalenie maksymalnych wynagrodzeń i uregulowanie kwestii liczby miejsc, w których można sprawować funkcje. Dzięki temu unikniemy sytuacji, w której jedna osoba pracuje w kilku instytucjach i nie jest w stanie dobrze wywiązać się z obowiązków.

Spółki powinny mieć swoje polityki – antykorupcyjną czy dotyczącą takich sfer jak praworządność, konflikt interesów, łapówkarstwo, dotacje i sponsoring czy np. publikacji umów. Inspiracją może być prawna ochrona sygnalistów na Słowacji. Pracodawcy zatrudniający co najmniej 50 pracowników mają obowiązek stworzenia systemu reagowania na nieprawidłowości.

Spółki powinny mieć też strategię właścicielską – definiującą cele finansowe i te związane z działalnością.

Stale powinny być realizowane audyty w spółkach – wewnętrzne i zewnętrzne.

Jako podmioty dysponujące publicznym mieniem, spółki komunalne powinny skupiać zainteresowanie organizacji pozarządowych i dziennikarzy śledczych.

Jest istotne, by spółki ujawniały na swoich stronach jak najwięcej informacji w kwestii prowadzonych działań, przetargów czy zbycia mienia.

Realizatorzy

Organizacja społeczna Oživení (Czechy) powstała w 1997 roku. Od tego czasu działa na rzecz zapobiegania korupcji, konfliktowi interesów, klientyzmowi i innym nadużyciom. Organizacja pomaga prawnie osobom, które zetknęły się z korupcją, nagłaśnia takie przypadki, współpracuje z policją prowadzącą śledztwa, prowadzi badania i audyty antykorupcyjne oraz lobbuje na rzecz wprowadzania antykorupcyjnego prawodawstwa.

Działa także na rzecz zwiększenia przejrzystości procesów decyzyjnych i zarządzania majątkiem publicznym w Czechach. Dąży do zwiększenia odpowiedzialności osób publicznych i wzmocnienia aktywności obywatelskiej. Zajmuje się prawem do informacji, zamówieniami publicznymi i zarządzaniem majątkiem publicznym. W końcu zaś jest zaangażowana w upowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania korupcji, uczy i sieciuje antykorupcyjnych aktywistów - <http://www.bezkorupce.cz>.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska działa o 2003 roku. Wzmacnia w obywatelach poczucie, że mają prawo dowiadywać się, jak funkcjonują władze oraz instytucje publiczne, a także wpływać na



podejmowane przez nie decyzje i sposób gospodarowania publicznym majątkiem (m.in. pieniędzmi z podatków). Uczy, jak czynić to skutecznie. W sytuacjach, gdy urzędy nie szanują praw obywateli, udziela pomocy prawnej - <http://siecobywatelska.pl>.

Transparency International Slovakia działa od 1998 roku i jest oddziałem międzynarodowej organizacji. Zajmuje się głównie zapobieganiem korupcji, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Organizacja dba o takie wartości w życiu publicznym, jak przejrzystość, odpowiedzialność, pewność i zaufanie oraz uczciwość. Są to wartości, które w istotny sposób zmniejszają korupcję - <http://transparency.sk>.

Budapest Institute (Węgry) to organizacja typu *think tank*. Założona została w 2008 roku. Skupia się na tworzeniu polityki opartej na faktach, zarówno na Węgrzech, jak i w Europie. Zajmuje się niezależnymi badaniami i analizami, by wpływać na tworzoną politykę. Tematy, jakimi zajmuje się organizacja to: zatrudnienie, polityka społeczna, edukacja, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ze specjalną uwagą poświęconą wydajności rządów i przejrzystości we wszystkich tych dziedzinach. Instytut doradza decydentom, prowadzi niezależne badania i współpracuje z organizacjami z całej Europy.

<http://www.budapestinstitute.eu>.

Dziękujemy za pomoc w tłumaczeniu Urszuli Wineckiej