

**STRATEGIE
2050**

SPÓŁKI DO REMONTU

**Nowe standardy
zarządzania majątkiem
Skarbu Państwa**

SPÓŁKI DO REMONTU

**Nowe standardy
zarządzania majątkiem
Skarbu Państwa**



Autorzy:

Krzysztof Bolesta

Paulina Hennig-Kloska

Jakub Jakubowski

Andrzej Mierzwa

Ryszard Wojtkowski

Stanisław Zakroczymski

INSTYTUT STRATEGIE 2050

Spis treści

<u>CZĘŚĆ 1. GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA</u>	4
<u>CZĘŚĆ 2. GŁÓWNE PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN:</u>	10
<u>ZAŁĄCZNIK. TRANSPARENTNOŚĆ – KRAJOWY REJESTR OSÓB EKSPONOWANYCH POLITYCZNIE – ROZWIĄZANIA SZCZEGÓŁOWE</u>	15
<u>BIOGRAMY AUTORÓW</u>	18

CZĘŚĆ 1. GŁÓWNE PROBLEMY I WYZWANIA

Art. 20 Konstytucji RP stanowi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Uważamy, że ten przepis powinien być głównym punktem odniesienia dla władz publicznych w zakresie oddziaływania państwa na gospodarkę. Nie mamy wątpliwości, że państwo w gospodarce i życiu społecznym powinno być obecne, jednakże jego rolą powinno być przede wszystkim pełnienie funkcji arbitra i regulatora, dostawcy usług publicznych i zapewniania wsparcia grupom słabszym. Z tych funkcji Rzeczpospolita wywiązuje się w sposób niedostateczny i potrzebuje w ich zakresie naprawy, o czym piszemy obszernie w innych dokumentach programowych oraz analizach Instytutu Strategii 2050.

Jednocześnie funkcja właścicielska państwa powinna być w społecznej gospodarce rynkowej ograniczona. Wynika to również z przepisów konstytucji (wspomnianego art. 20 w związku z art. 21 i art. 64), które przyznają wyraźny prymat własności prywatnej. Komentatorzy tego przepisu słusznie zwracają uwagę na to, że własność państwowa powinna ściśle być powiązana z umożliwieniem państwu wykonywania jego konstytucyjnych zadań i w żaden sposób nie powinna być uprzywilejowana¹. Należy w pełni zgodzić się z tym stwierdzeniem. Własność państwowa w społecznej gospodarce rynkowej powinna być dobrze uzasadnionym wyjątkiem a nie regułą. Niestety obecnie dalecy jesteśmy od przestrzegania tej zasady. Funkcjonujący w polskiej polityce od początku transformacji ustrojowej trend zmniejszania się obszaru wpływu państwa na gospodarkę poprzez stopniowe wyzbywanie się majątku państwowego został zatrzymany na początku pierwszej kadencji Prawa i Sprawiedliwości. Stwierdzono zakończenie transformacji gospodarczej i zrezygnowano z dalszej prywatyzacji. To ważny punkt zwrotny w historii polskiej polityki właścicielskiej, ponieważ do tej pory panowało przekonanie, że domena państwowa będzie się

¹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, „Społeczna gospodarka rynkowa jako konstytucyjna zasada ustroju gospodarczego”, [w:] „System prawa administracyjnego” tom 8A, Warszawa 2018, Legalis.

zmniejszać. Tymczasem po roku 2015 doszło wręcz do renacjonalizacji niektórych firm. Brak danych, które wskazywałyby na korzystny wpływ tego procesu na kondycję tych spółek lub stymulację polskiej gospodarki. Własność państwowa rozwija się w sektorach, w których powinna być ograniczona (sektor bankowy) lub wykluczona (prywatne media).

Po nieudanej reformie zmian w modelu zarządzania spółkami prawa handlowego należące w całości do Skarbu Państwa, lub w których skarb państwa jest właścicielem udziałów lub akcji (dalej – skrótowo „spółki Skarbu Państwa”) ze stycznia 2017 roku (likwidacja Ministerstwa Skarbu Państwa i przekazanie jego uprawnień bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów oraz daleko idące rozproszenie nadzoru pomiędzy ministrów), po dwóch latach, rządząca większość odeszła od wprowadzonego przez siebie modelu, na rzecz powrotu do utworzenia dedykowanego ministerstwa odpowiedzialnego za zarządzenie mieniem państwowym – Ministerstwa Aktywów Państwowych. W wyniku zarówno reformy z 2017 roku jak i tej z 2019 roku, nie osiągnięta została ani pełna decentralizacja ani pełna centralizacja nadzoru nad spółkami.

Ostatni rok jeszcze dokładniej unaoczniał opinii publicznej problem, o którego istnieniu było wiadomo od dawna. Spółki Skarbu Państwa stały się polem licznych nadużyć oraz są często zarządzane i nadzorowane przez osoby dobierane nie według ich kompetencji i kwalifikacji, ale lojalności partyjnej. Po cyklu poważnych kontrowersji związanych z działalnością PKN Orlen za prezesury Daniela Obajtka stało się jasne, że dla rządzących stanowią one polityczny łup, którym można hojnie obdzielać politycznych sojuszników oraz ich rodziny. Ostatnio kolejnym dowodem na to twierdzenie były przypadki zatrudniania w spółkach skarbu państwa posłów lub członków ich rodzin bądź znajomych w zamian za zapewnienie sobie ich lojalności w ważnych głosowaniach. Stało się to pomimo przyjęcia na lipcowym kongresie PIS uchwały o zakazie zatrudniania w spółkach „członków najbliższej rodziny posłów i senatorów” z tejże partii². Wypada zgodzić się z głosami, że konieczność

² „Rady nadzorcze spółek nie dla rodzin polityków PIS. Jest uchwała partii”, „Business Insider”, 3.07.2021. DOSTĘP: <https://businessinsider.com.pl/polityka/pis-rady-nadzorcze-spolek-skarbu-panstwa-nie-dla-rodzin-czlonkow-partii/b7267b1>

przyjęcia takiej uchwały sama w sobie wskazuje na skalę problemu. Ta sytuacja jest nie tylko bulwersująca moralnie, ale także bardzo niekorzystna ekonomicznie. **Na braku profesjonalnego zarządzania mieniem publicznym, na kumoterstwie i politycznej korupcji, traci Skarb Państwa, czyli mówiąc wprost – nasz wspólny majątek.**

Oprócz tego patologicznego zjawiska należy dostrzec też inne poważne problemy związane z funkcjonowaniem spółek skarbu państwa:

- **Udział właścicielski państwa w gospodarce należy w Polsce do najwyższych w OECD i UE³.** Mimo tego nie ma ujednoczonych kryteriów oceny zasadności pozostawiania danego podmiotu pod kontrolą Skarbu Państwa, co prowadzi do nadużyć i wysokiej uznaniowości w tym zakresie. Jedynie 30 z ponad 400 spółek zostało zakwalifikowanych przez Prezesa Rady Ministrów do kategorii „spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki” (na marginesie wskazać trzeba, że lista ta była tworzona chaotycznie i trudno doszukiwać się w niej konsekwentnej logiki)⁴. Brak w przestrzeni publicznej dogłębnego uzasadnienia utrzymywania udziałów w pozostałych spółkach oraz (poza wyżej wspomnianą listą) priorytetyzacji spółek według ich znaczenia dla gospodarki. Stosowne dokumenty i strategie rządowe w tych kwestiach nie istnieją.
- **Aktywa spółek są wykorzystywane do celów politycznych sprzecznych z interesem ekonomicznym spółek i wartościami konstytucyjnymi.** Najbardziej jaskrawym przykładem działania tego typu było przejęcie grupy Polska Press, lidera polskiego rynku mediów regionalnych, a następnie przeprowadzenie wymiany

³ R. Trzeciakowski, „Wciąż za dużo państwa w polskiej gospodarce”, Forum Obywatelskiego Rozwoju („FOR”), Warszawa 2016 s. 3. Dane w raporcie zostały opracowane poprzez badanie zasięgu własności państwowej w 30 sektorach przedsiębiorstw mierzonego przez udział sektorów w których państwo kontroluje przynajmniej jedną firmę. Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych publikowanych przez OECD.

⁴ Por. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa z dnia 13 stycznia 2017 r., Dz. U. z 2017, poz. 95.

redaktorów naczelnych należących do niej tytułów celem zmiany ich linii redakcyjnej na korzystną względem partii rządzącej⁵.

- **Ministerstwo Aktywów Państwowych wykonuje uprawnienia właścicielskie wciąż tylko wobec 42% spółek z udziałem SP. Wiele spośród podmiotów właścicielskich pełni także funkcję regulatora rynku (aż 65 spółek jest pod kontrolą innych ministrów „resortowych” lub premiera),** co przekłada się na nierówny status uczestników rynku pomiędzy podmiotami państwowymi i prywatnymi, poprzez potencjalne faworyzowanie zasad funkcjonowania danej branży na rzecz podmiotów państwowych⁶. Jednocześnie osłabiana jest niezależność urzędów regulacyjnych w gospodarce.
- **Brakuje mechanizmu zapewnienia jawności powiązań kandydatów do obsady stanowisk w spółkach Skarbu Państwa z osobami** pełniącymi funkcje publiczne oraz transparentnych i merytorycznych kryteriów obsady składów rad nadzorczych oraz zarządów spółek.
- Brak określenia jasnych kryteriów nominowania członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa i uzasadnienia dokonania takich a nie innych wyborów personalnych.
- **Rotacja na stanowiskach w zarządach i radach nadzorczych jest olbrzymia. Zgodnie ze stanem na 30.06.2020 roku aż 60% członków zarządów i rad nadzorczych pełniło swoją funkcję 2,5 roku lub krócej, zaś 20% - niecałe pół roku⁷.** Tylko w 2020 i w ciągu pierwszych 4 miesięcy 2021 roku wymieniono 23 prezesów spółek⁸. „Rekordzistką” pod względem wymiany kadry

⁵ „Czystka w Polska Press. Orlen wymienia redaktorów naczelnych na ludzi bliskich władzy”, „Wiadomości Onet”, 15.07.2021. DOSTĘP: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/polska-press-orlen-wymiana-naczelnich/z8dy6pl>

⁶ Opracowanie własne na podst. danych rządowych. DOSTĘP: <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/30775,wykaz-spoek-z-udziaem-skarbu-panstwa-2021-03-31/table>

⁷ Opracowanie własne na podstawie danych rządowych. DOSTĘP: <https://www.gov.pl/web/premier/rady-nadzorcze-i-pelnomocnicy> oraz <https://www.gov.pl/web/premier/zarzady>

⁸ „Szybsze obroty karuzeli szefów państwowych firm”, „Rzeczpospolita”, 13.05.2021. DOSTĘP: <https://www.rp.pl/praca/art135571-szybsze-obroty-karuzeli-szefow-panstwowych-firm>

zarządzającej jest spółka Energa, gdzie w ciągu czterech lat urzędowało aż 8 prezesów. Jeden z nich pełnił to stanowisko zaledwie 29 dni⁹. Jest oczywiste, że takie zjawisko negatywnie odbija się na ciągłości zarządzania tymi podmiotami.

- **Wśród reprezentantów skarbu państwa w radach nadzorczych spółek i w zarządach takich spółek rażąco niedoreprezentowane są kobiety (odpowiednio 24% i 8%)¹⁰.** Taki stan rzeczy należy ocenić negatywnie, z punktu widzenia równości dostępu do służby publicznej, ale także z punktu widzenia dbałości o jakość zarządzania. Warto też pamiętać, że państwo powinno wyznaczać standardy dobrych praktyk na rynku pracy.
- **Brak skutecznej kontroli parlamentarnej nad sposobem sprawowaniem nadzoru nad spółkami skarbu państwa.** Zgodnie z art. 95 Konstytucji RP jedną z najważniejszych funkcji Sejmu jest funkcja kontrolna. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności”¹¹. Nie ma żadnego powodu, aby nadzór nad spółkami skarbu państwa (sprawowany przez organy wykonawczej), które są kluczowym przejawem działalności państwa w sferze właścicielskiej (*dominium*), był wyłączony spod działania tej normy. Wręcz przeciwnie, jako że gospodarowanie majątkiem publicznym jest jednym z podstawowych zadań władzy wykonawczej, pociągającym za sobą daleko idące konsekwencje społeczne i finansowe, powinno ono podlegać ścisłej kontroli przedstawicieli narodu, którzy powinni regularnie i na bieżąco zapoznawać się ze stanem majątku publicznego.

⁹ A. Błaszczak, „Prezesi państwowych spółek mogą odetchnąć. Karuzela wyhamowała”, „Rzeczpospolita” 22.07.2019. DOSTĘP: <https://www.rp.pl/Biznes/307219938-Prezesi-panstwowych-spolek-moga-odetchnac-Karuzela-wyhamowala.html>

¹⁰ Opracowanie własne na podstawie danych rządowych. DOSTĘP: <https://www.gov.pl/web/premier/rady-nadzorcze-i-pelnomocnicy> oraz <https://www.gov.pl/web/premier/zarzady>

¹¹ Wyrok TK z 14.4.1999, K8/99.

- **Brak stosowania w spółkach przejrzystych zasad ładu korporacyjnego, standardów księgowości oraz informacji finansowych.** Kontrola NIK w zakresie procedur zakupowych w spółkach Skarbu Państwa¹² ujawniła różnorodność stosowanych procedur i standardów w państwowych podmiotach, liczne przykłady niegospodarności oraz nieracjonalne wydatkowanie środków na pozyskiwanie towarów lub usług.
- **Pojawiające się przypadki naruszania praw pracowniczych w spółkach Skarbu Państwa.** W ostatnich latach pojawiały się sygnały o nadużywaniu cywilnoprawnych form zatrudnienia w państwowych spółkach, co doprowadziło m.in. do nałożenia przez Państwową Inspekcję Pracy kar na PLL LOT SA¹³ oraz kontroli ZUS w TVP¹⁴. Jest to niestety dowód na to, że państwowym spółkom daleko do miana wzorowego i odpowiedzialnego pracodawcy.

¹² Kontrola NIK o sygnaturze: KGP.430.015.2020, nr ewid. 174/2020/P/20/017/KGP, informacja o wynikach kontroli z dnia 13 marca 2021 r.

¹³ „Inspekcja kwestionuje samozatrudnienie w PLL LOT”, „Gazeta Prawna”, 16.08.2018. DOSTĘP: <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1218131,samozatrudnienie-w-pll-lot-kontrola-pip.html>

¹⁴ „ZUS sprawdzi umowy w Telewizji Polskiej. Szumlewicz: TVP idzie w odwrotnym kierunku niż premier i prezes PiS”, „Wirtualne Media”, 24.05.2021. DOSTĘP: <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/zus-sprawdza-umowy-smieciowe-tvp>

CZĘŚĆ 2. GŁÓWNE PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN:

a. Utworzenie Krajowego Rejestru Osób Eksponowanych Politycznie („KROP-ka”).

Rejestr ma na celu ujednoczenie informacji na temat osób pełniących funkcje publiczne. Umożliwi to prezentowanie danych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne w jednym powszechnie dostępnym miejscu, prezentując jednocześnie dostęp do oświadczeń majątkowych wskazanych w nim osób publicznych. Obecnie dane te znajdują się w dostępie dla obywateli w ramach rejestru przedsiębiorców prowadzonym przez KRS oraz w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych, a także na każdorazowy wniosek o dostęp do informacji publicznej w odniesieniu do nierejestrowanych w KRS zakładach i jednostkach budżetowych na poziomie samorządowym. Nie są więc niejawne, a jedynie rozproszone. Dla uzyskania jawności, rejestr należałoby uzupełnić o członków rodzin osób eksponowanych zatrudnionych w spółkach Skarbu Państwa. Szczegółowa propozycja w tym zakresie została zawarta w załączniku.

b. Zintegrowanie zarządzania mieniem państwowym oraz rozdzielenie kompetencji zarządczych od funkcji regulacyjnych.

Zarządzanie mieniem państwowym wymaga przemodelowania, podniesienia standardów zarządzania oraz wyeliminowania kolizji realizowanych ze strony Skarbu Państwa zadań właścicielskich (sfera *dominium*) z funkcjami regulacyjnymi (sfera *imperium*). Rekomendacje opracowań OECD¹⁵ jak i publikacje badaczy¹⁶ zagadnienia efektywności zarządzania mieniem państwowym wskazują na jednoznaczną przewagę modelu zintegrowanego zarządzania w tym obszarze funkcjonowania państwa. Za negatywne należy uznać sytuacje, w której spółka Skarbu Państwa nadzorowana jest przez ministerstwo pełniące jednocześnie funkcję regulatora.

¹⁵ D. Aziewicz, *Koncepcje reformy systemu nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa w Polsce*, *Gospodarka Narodowa*, 4(304)2020, s. 141, a także OECD (2015), *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris. DOSTĘP: <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>.

¹⁶ D. Aziewicz, *Koncepcje reformy systemu nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa w Polsce*, *Gospodarka Narodowa*, 4(304)2020, s. 136. – ponadto: (1) F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne (public undertaking) kontrolowane przez państwo. Zagadnienia konstrukcyjne*, LexisNexis, Warszawa 2012 oraz (2) M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Tworzy to grunt pod potencjalnych nadużyć i stawia spółki skarbu państwa w nieuzasadnionej, uprzywilejowanej pozycji względem podmiotów prywatnych działających w tym samym sektorze rynku. Jednocześnie konieczne jest zapewnienie silnej i niezależnej pozycji urzędów pełniących funkcje regulatorów na rynkach (np. UOKiK, URE, UKE).

c. Stosowanie zasad ładu korporacyjnego właściwych spółkom giełdowym.

Minister Aktywów Państwowych powinien być odpowiedzialny za egzekwowanie stosowania w spółkach skarbu państwa zasad ładu korporacyjnego stosowanych w spółkach giełdowych. Nie ma żadnego powodu, aby tworzyć odrębne dokumenty w tym zakresie, skoro spółki skarbu państwa są osobami prawa prywatnego, nie zaś podmiotami prawa publicznego i podlegają takim samym przepisom jak inne spółki niezależnie od właściciela.

d. Wprowadzenie transparentnych zasad polityki kadrowej.

Nabory na stanowiska w organach zarządzających spółek Skarbu Państwa (a zwłaszcza tych o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki) organizowane przez ich rady nadzorcze powinny być ogłaszane publicznie na jednej witrynie internetowej. Konkursy powinny być otwarte, a kryteria naboru wysokie i jasno zdefiniowane. Konieczna jest zmiana sposobu doboru członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. W pierwszym etapie naboru należy korzystać ze wsparcia profesjonalnych firm rekrutacyjnych. Następnie krótką listę kandydatów powinien formułować Komitet Nominacyjny działający przy ministrze aktywów państwowych, w którym obok przedstawicieli administracji zasiadaliby członkowie delegowani przez przedstawicieli akademii i organizacji gospodarczych związanych z funkcjonowaniem giełdy i spółek prawa handlowego.

e. Wprowadzenie natychmiastowego i bezwzględnego zakazu zatrudnienia i wykonywania świadczeń na rzecz spółek skarbu

państwa przez posłów i senatorów.

Tego typu przepis jest obecnie procedowany w Sejmie, jednakże rządzący chcą, aby wszedł on w życie dopiero od przyszłej kadencji. Stosowna poprawka Koła Polska 2050 przyspieszająca wejście w życie tego przepisu została w I czytaniu odrzucona przez sejmową komisję głosami rządzącej większości¹⁷. Konieczne jest jej natychmiastowe przyjęcie, celem uniknięcia powtórzenia się korupcyjnych sytuacji „kupowania głosów” w zamian za intratne posady. Jednocześnie należy wprowadzić roczny „okres postu” w zakresie uzyskiwania takiego zatrudnienia dla parlamentarzystów, ministrów i wiceministrów po zakończeniu pełnienia przez nich funkcji.

f. Wprowadzenie parytetów w radach nadzorczych i zwiększenie udziału kobiet w zarządach.

Tego typu rozwiązanie funkcjonuje w innych krajach UE, m. in. w Niemczech¹⁸. Jest ono pochodną przekonania o tym, że państwo musi być wzorowym pracodawcą promującym równość w zatrudnieniu. Ponadto doświadczenia przedsiębiorstw wskazują na pozytywny wpływ zbalansowanego składu zarządów i rad nadzorczych na kulturę organizacyjną i wyniki spółek. Uważamy, że osiągnięcie kwoty co najmniej 40% udziału kobiet w składach rad nadzorczych spółek skarbu państwa powinno nastąpić w ciągu 3 lat, w miarę upływu kadencji obecnych członków tych rad. Jednocześnie konieczne jest radykalne zwiększenie udziału kobiet wśród członków zarządów spółek skarbu państwa. Z powodu obecnego bardzo niskiego uczestnictwa kobiet w tych gremiach należy dążyć do stopniowego podnoszenia ich liczby do co najmniej 1/3 składów zarządów.

g. Stworzenie profesjonalnego korpusu inspektorów finansowych w ramach służby cywilnej (w MAP), którzy będą odpowiedzialni za zarządzanie portfelem właścicielskim państwa – od monitorowania realizacji budżetów i celów stawianych spółkom, po analizę raportów finansowych i ocenę członków zarządu na ich podstawie. Wyniki oceny

¹⁷ Zob. Pełny zapis posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach (nr 14) z 22.07.2021r., s. 21-25, DOSTĘP: <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/F9E35585022880C3C1258725003F7B95/%24File/0157609.pdf>

¹⁸ „Więcej kobiet w zarządach firm w Niemczech”, „Rzeczpospolita”, 09.01.2021. DOSTĘP: <https://www.rp.pl/biznes/art336061-wiecej-kobiet-w-zarzadach-firm-w-niemczech>

przeprowadzanej przez inspektorów byłyby podstawą do decyzji o przedłużaniu (lub nie) kontraktu członkom zarządu, a także stanowiłyby podstawę do sformułowania „raportu o stanie majątku publicznego” Ministra Aktywów Państwowych.

h. Wprowadzenie obowiązku pełnej corocznej sprawozdawczości Ministra Aktywów Państwowych. „Raport o stanie majątku publicznego” powinien być przez niego prezentowany przed Sejmem i właściwą sejmową komisją, w zakresie działalności operacyjnej, inwestycyjnej oraz kadrowej, a w szczególności realizacji celów stawianych spółkom. Reprezentanci narodu muszą mieć prawo do pełnej i szczegółowej kontroli działalności właścicielskiej państwa (jednym z celów sprawozdania powinno być uzasadnienie dalszego pozostawania konkretnych spółek w portfelu państwowym).

i. Ujednolicenie strategii zarządzania mieniem państwowym oraz ustalenie celów pozostawania danego podmiotu w ramach zbioru podmiotów kontrolowanych przez Skarb Państwa.

Udział państwa w gospodarce powinien być uzasadniony i odpowiadać na ważne wyzwania i potrzeby państwa dlatego uznajemy, że należy określić, jaką misję publiczną sprawuje dany podmiot oraz jakie jest społeczno-gospodarcze uzasadnienie kontrolowania danego podmiotu przez Skarb Państwa. W połączeniu ze zintegrowanym zarządzaniem oraz precyzyjnym zdefiniowaniem celów podmiotów sektora publicznego, możliwe stałoby się (w oparciu o merytoryczne kryteria, a nie wolę polityczną) dokonanie podziału na podmioty, które trzeba utrzymać w państwowym zarządzie, podmioty które należy restrukturyzować (dzielić/łączyć z innymi podmiotami lub redefiniować cele), a także na podmioty nadające się jedynie do likwidacji/prywatyzacji¹⁹.

j. Spółki skarbu państwa powinny zachować większy umiar w wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Konieczne jest z ograniczenie liczby członków rad nadzorczych spółek skarbu państwa. Tylko w 30 spółkach „o istotnym znaczeniu dla gospodarki

¹⁹ OECD (2015), G20/OECD Principles of Corporate Governance, OECD Publishing, Paris. DOSTĘP: <https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>, s. 42-44.

państwa” zgodnie ze stanem na 30.06.2021 roku było 191 członków rad nadzorczych (średni 6,36 osoby na spółkę)²⁰. W samym tylko w Orlenie Skarb Państwa reprezentowało w radzie nadzorczej 10 osób, którym w 2020 roku wypłacono łącznie niemal 13,5 mln zł. wynagrodzenia²¹. Biorąc pod uwagę, że funkcja w radzie nadzorczej nie stanowi zatrudnienia etatowego, a rola rad w spółkach z dominującym udziałem skarbu państwa jest iluzoryczna, należy uznać te liczby za zdecydowanie przesadzone. Konieczna jest minimalizacja liczby członków rad nadzorczych i redukcja ich wynagrodzeń.

- k. **Spółki Skarbu Państwa powinny być liderami w przestrzeganiu praw pracowniczych.** Niedopuszczalna jest dłużej sytuacja, w której państwo, które deklaruje zwalczanie naruszeń prawa pracy, toleruje je w zarządzanych przez siebie spółkach. Konieczne jest dokonanie kompleksowego standardu przestrzegania prawa w tym zakresie. PIP w ramach swoich sprawozdań powinien przedkładać sejmowi informację na temat przestrzegania praw pracowniczych w spółkach Skarbu Państwa.
- l. **Spółki Skarbu Państwa powinny stosować standardy w zarządzaniu i społecznej odpowiedzialności biznesu.** Powinny stosować standardy Environmental Social Governance, w tym m.in. odchodzić od zużycia plastiku, minimalizować zatrucie powietrza, promować elektromobilność, prowadzić proekologiczne działania edukacyjne wśród pracowników.

²⁰ Na podstawie danych rządowych. DOSTĘP: <https://www.gov.pl/web/premier/rady-nadzorcze-i-pelnomocnicy>

²¹ Zob. „Sprawozdanie Rady Nadzorczej PKN Orlen o wynagrodzeniach członków zarządu i rady nadzorczej za lata 2019-2020”, s. 46.

ZAŁĄCZNIK. TRANSPARENTNOŚĆ – KRAJOWY REJESTR OSÓB EKSPONOWANYCH POLITYCZNIE – ROZWIĄZANIA SZCZEGÓŁOWE

Jak wyżej opisano, w funkcjonującym od początku III Rzeczypospolitej systemie „podziału łupów wyborczych”, ukształtowała się praktyka pozamerytorycznego doboru kadry kierowniczej w spółkach Skarbu Państwa. Brak transparentności w tym zakresie powinien być zwalczany na wiele sposobów, o których mowa była już wyżej.

Należałoby dążyć do wdrożenia na poziomie rozwiązań systemowych – Krajowego Rejestru Osób Ekspozowanych Politycznie (*ang. politically exposed persons, relatives and close associates*), mechanizmów oceny i dokumentacji zależności pomiędzy pozycją polityczną i powiązaniem rodzinnymi danej osoby a potencjalnym obsadzaniem stanowisk w spółkach Skarbu Państwa. Rozwiązania takie istnieją w każdym rozwiniętym kraju (krajach anglosaskich, Europy kontynentalnej oraz innych rozwiniętych krajach na świecie), na poziomie prywatnych rejestrów wykorzystywanych przez instytucje finansowe do oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Do działań w tym zakresie instytucje finansowe zobowiązane są przez unijne dyrektywy, rekomendacje Financial Action Task Force (FATF, tj. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy – będąca międzynarodową organizacją rządową)²² oraz ewentualnie inne lokalne regulacje. Wśród ekonomistów oraz prawników²³ od lat postulowane jest utworzenie tego typu rejestrów publicznie dostępnymi. Zaletą takiego rozwiązania jest:

- dostępność dla dziennikarzy (media rzadko lub wcale nie korzystają z komercyjnych baz danych w tym zakresie, ponieważ

²² Aktualizowane rekomendacje międzynarodowej organizacji rządowej FATF dostępne są pod adresem: [https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) w zakresie materiału źródłowego publikacji FATF (stan aktualny na 2021 rok), natomiast rekomendacje FATF w tłumaczeniu na język polski publikuje urząd Komisji Nadzoru Finansowego pod adresem: https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacje_FATF_40223.pdf

²³ Przykładowo, warto tu przywołać profesora prawa Matthew Stephensona z Uniwersytetu Harvarda, postulującego tworzenie publicznych rejestrów osób ekspozowanych politycznie (artykuł tego autora dotyczący konieczności utworzenia publicznych rejestrów osób ekspozowanych politycznie w Stanach Zjednoczonych: <https://globalanticorruptionblog.com/2016/06/07/should-there-be-a-public-registry-of-politically-exposed-persons/>). Na uwagę zasługuje też fakt, iż publiczne rejestry w tym zakresie powstają niejednokrotnie na zasadzie oddolnej inicjatywy zarządzanej przez NGO jak np. na Ukrainie: <https://pep.org.ua/en/>

są one wyjątkowo kosztowne) oraz wszystkich zainteresowanych obywateli,

- centralizacja wiedzy na temat zbioru osób pełniących funkcje publiczne i osób z nimi powiązanych (dane te, w znacznej mierze istnieją, ale są rozproszone pomiędzy różnymi urzędami),
- ułatwiony dostęp dla organów ścigania, które zwłaszcza w krajach o niedofinansowanym wymiarze sprawiedliwości mają utrudniony dostęp do prywatnych baz danych.

Zgodnie z rekomendacjami podmiotów międzynarodowych oraz utartą branżową praktyką, katalog osób eksponowanych politycznie definiowany jest jako składający się z osób takich jak przykładowo ministrowie i wiceministrowie, ministrowie w Kancelarii Prezydenta członkowie parlamentu, osoby pełniące funkcje kierownicze w centralnych organach administracji państwowej, a także ich małżonkowie i partnerzy, rodzice, dzieci, rodzeństwo, krewni do 3. stopnia

Na uwagę zasługuje tu fakt, iż wszystkie instytucje finansowe funkcjonujące zgodnie z obowiązującymi przepisami mają wewnętrzne wytyczne do analizy i identyfikacji wszystkich wymienionych wyżej kryteriów, na swój własny wewnętrzny użytek, w celu realizacji procedur przeciwdziałania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. A także w celu eliminacji konfliktu interesów. Instytucje finansowe realizują to przedsięwzięcie za pomocą informatycznych narzędzi analitycznych zbliżonych do tych wykorzystywanych przez „wywiad gospodarczy”. Dla instytucji finansowych jest to konieczne w celu zidentyfikowania poziomu ryzyka i oceny dopuszczalnej ekspozycji na to ryzyko, dla opinii publicznej byłoby to uzasadnione dążeniem do niwelowania nepotyzmu stanowiącego jeden z istotniejszych problemów polskiego systemu politycznego.

Istotą propozycji utworzenia publicznie dostępnego rejestru osób eksponowanych politycznie, jest stworzenie rejestru na wzór Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych (obecnie funkcjonującego już w Polsce) – prezentującego beneficjenta końcowego, definiowanego jako: osoba fizyczna lub osoby fizyczne, które sprawują bezpośrednio lub

pośrednio kontrolę nad spółką poprzez posiadane uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez spółkę.

Funkcjonujący w oparciu o istniejące ramy administracyjne (jak Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych oraz Krajowy Rejestr Sądowy) centralny rejestr osób eksponowanych politycznie powinien dążyć do prezentowania danych identyfikujących istotne osoby pełniące funkcje publiczne w Polsce, poprzez prezentowanie:

- Danych osobowych osoby publicznej (imię i nazwisko oraz PESEL);
- Treści aktualnego oświadczenia majątkowego;
- Listy osób powiązanych (zgodnie z przyjętymi kryteriami).

Uzupełnieniem funkcjonowania rejestru (oprócz możliwości dostępu do niego każdej osoby fizycznej w każdym czasie za pomocą środków masowego komunikowania, tak jak do KRS czy CRBR) – byłoby utworzenie komitetu nominacyjnego w Ministerstwie Aktywów Państwowych, odpowiedzialnego za powoływanie nominatów do spółek Skarbu Państwa, po uprzednim zweryfikowaniu kandydata z rejestrem osób eksponowanych politycznie oraz odnotowaniem tego w publicznie dostępnym dokumencie powołującym do zarządu czy rady nadzorczej w spółce Skarbu Państwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu opinia publiczna miałaby możliwość dowiedzieć się o wszystkich budzących wątpliwości co do merytorycznego charakteru powołań na stanowiska w spółkach Skarbu Państwa już w momencie powołania (z możliwością natychmiastowej weryfikacji w rejestrze).

Biogramy autorów

Krzysztof Bolesta

Pełnił funkcję doradcy ministra środowiska w zakresie europejskiego pakietu energetyczno-klimatycznego i negocjacji klimatycznych. Uczestnik negocjacji europejskiej polityki klimatycznej i negocjacji ONZ oraz urzędnik Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii). Autor wielu publikacji dotyczących m.in. rynków energii, polityki klimatycznej oraz elektromobilności. Absolwent programów US Marshall Memorial Fellow oraz International Visiting Program Fellow. Wiceprezes Fundacji Promocji Pojazdów Elektrycznych.

Paulina Hennig-Kloska

Absolwentka Uniwersytetu im. Adam Mickiewicza oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Politolożka i ekonomistka z kilkunastoletnim doświadczeniem w zarządzaniu biznesem. W czasie studiów pracowała jako dziennikarka radiowa, później związana z biznesem pełniła rolę dyrektora Centrum Biznesowego jednego z banków komercyjnych oraz dyrektora generalnego w spółce prawa handlowego. Posłanka VIII i IX kadencji Sejmu RP pracuje w sejmowej Komisji Finansów Publicznych i sejmowej Komisji Zdrowia.

Jakub Jakubowski

Prawnik i politolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uczelni Łazarskiego. Specjalizuje się w prawie bankowym i finansowym. Pracował przez wiele lat jako doradca prawny partii politycznych w zakresie legislacji w Sejmie. Posiada również wieloletnie doświadczenie w zakresie doradztwa prawnego w obszarze bankowości transakcyjnej, a także doradztwa w zakresie wymogów regulacyjnych dla instytucji finansowych. Obecnie pracuje w międzynarodowej instytucji finansowej odpowiadając za zgodność regulacyjną procesu AML oraz wykonuje pracę pro bono na rzecz szeregu podmiotów NGO.

Andrzej Mierzwa

Finansista i inwestor, współzałożyciel i partner zarządzający funduszu private equity 21 Concordia. Poprzednio dyrektor zarządzający Central

Europe Trust w Londynie i Warszawie, oraz Associate w amerykańskiej firmie doradztwa strategicznego Booz Allen w Paryżu i Londynie. Członek Rady Fundacji Polska Od Nowa, prowadzi programy gospodarcze w www.dobre.radio. Wykłada w Szkole Biznesu Politechniki Warszawskiej

Ryszard Wojtkowski

Przedsiębiorca i inwestor z doświadczeniem w służbie publicznej (w latach przełomu 1989 roku szef gabinetu czterech kolejnych premierów) oraz korporacyjnym (m.in. prezes Novartis Consumer Health International z siedzibą w Szwajcarii). Obecnie założyciel i prezes funduszu Resource Partners.

Przewodniczący Rady Uczelni Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Jako komentator ekonomiczny współpracuje z radiem TOK FM i prasą gospodarczą. Członek Rady Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

Stanisław Zakroczyński

Prawnik i historyk. Przygotowuje doktorat z prawa administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UW. Autor wywiadu-rzeki z profesorem Adamem Strzemboszem (Więź, 2017) oraz współautor raportu „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo.” (Fundacja Batorego 2019). Był redaktorem naczelnym wydania internetowego „Magazynu Kontakt”. Autor publikacji naukowych, analitycznych i publicystycznych związanych w szczególności z tematyką prawną i ustrojową. Zaangażowany w liczne przedsięwzięcia związane z edukacją obywatelską i historyczną. Aktywnie brał udział w protestach w obronie praworządności.