

NADZÓR WŁAŚCICIELSKI NAD MIENIEM SKARBU PAŃSTWA

DOBRE PRAKTYKI

LUTY 2013

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
1. ZAPEWNIENIE SKUTECZNYCH RAM PRAWNYCH I REGULACYJNYCH DLA PRZEDSIĘBIORSTW PUBLICZNYCH	4
2. SKARB PAŃSTWA JAKO WŁAŚCICIEL.....	5
3. RÓWNOPRAWNE TRAKTOWANIE AKCJONARIUSZY.....	6
4. RELACJE Z PRACOWNIKAMI, KLIENTAMI I SPOŁECZNOŚCIAMI.....	8
5. PRZEJRZYSTOŚĆ I OBOWIĄZKI INFORMACYJNE	10
6. ZAKRES OBOWIĄZKÓW ORGANÓW PRZEDSIĘBIORSTW PUBLICZNYCH.....	12

WSTĘP

Nadzór właścicielski to sposób sprawowania kontroli przez właścicieli nad sposobem realizacji założonych celów, w tym wzrostu wartości spółek. Stanowi poważne wyzwanie dla systemu gospodarczego państwa.

Niniejszy dokument został opracowany przez Fundację Republikańską w celu pokazania decydom modelowych rozwiązań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Skarbu Państwa stosowanych w państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

„Nadzór właścicielski nad mieniem Skarbu Państwa. Dobre praktyki” został opracowany na podstawie „Zasad nadzoru korporacyjnego OECD” oraz „Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych” opublikowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

1. ZAPEWNIENIE SKUTECZNYCH RAM PRAWNYCH I REGULACYJNYCH DLA PRZEDSIĘBIORSTW PUBLICZNYCH

- **Ramy prawne i regulacyjne powinny zapewniać równowagę na rynkach, na których działają przedsiębiorstwa publiczne i konkurujące z nimi spółki prywatne w celu uniknięcia zniekształceń na rynku.**
- **Funkcja właścicielska państwa powinna być wyraźnie rozgraniczona z innymi jego funkcjami, w szczególności w zakresie regulacji rynku.**
- **Forma prawna przedsiębiorstw publicznych powinna umożliwiać wierzycielom dochodzenie swych roszczeń i wszycanie procedur upadłościowych.**
- **Przedsiębiorstwa publiczne powinny działać w ramach obowiązujących przepisów prawnych.**
- **Wszelkie usługi użyteczności publicznej świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne powinny być określone w odpowiednich przepisach. Zobowiązania i obowiązki przedsiębiorstw publicznych w tej kwestii powinny być ujawnione opinii publicznej wraz z przejrzystymi zasadami finansowania.**
- **Relacje przedsiębiorstw publicznych z bankami państwowymi, państwowymi instytucjami finansowymi oraz innymi przedsiębiorstwami publicznymi odnośnie dostępu do finansowania powinny być oparte na zasadach czysto rynkowych.**

2.SKARB PAŃSTWA JAKO WŁAŚCICIEL

- **Powinna zostać opracowana i zainicjowana przez rząd polityka właścicielska, w ramach której są określone:**
 1. Ogólne cele własności państwowej;
 2. Rola państwa w nadzorze korporacyjnym przedsiębiorstw;
 3. Sposób realizacji polityki właścicielskiej.
- **Powinna być zagwarantowana pełna niezależność operacyjna przedsiębiorstw publicznych od rządu.** Organy przedsiębiorstw publicznych powinny wykonywać swoje obowiązki z zachowaniem pełnej niezależności.
- **Wykonywanie praw właścicielskich powinno być zdefiniowane w strukturach administracji państwowej.** Odpowiedni podmiot wykonujący funkcje właścicielskie powinien być odpowiedzialny wobec organów przedstawicielskich oraz mieć określone relacje wobec innych organów administracji państwowej i organów kontrolnych.
- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny wykonywać swoje prawa właścicielskie zgodnie ze strukturą prawną każdego przedsiębiorstwa publicznego ponosząc odpowiedzialność w następującym zakresie:**
 1. Reprezentowanie na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy oraz wykonywanie prawa głosu z udziałów należących do Skarbu Państwa.
 2. Opracowanie przejrzystych procesów wyznaczania osób mających pełnić funkcje w organach przedsiębiorstw państwowych i z większościowym udziałem Skarbu Państwa oraz aktywne uczestniczenie w procesie ich wyznaczania.
 3. Wprowadzenie systemów sprawozdawczych w celu regularnego monitorowania oraz ocenę wyników przedsiębiorstw publicznych.
 4. Prowadzenie dialogu z audytorami zewnętrznymi oraz państwowymi organami kontrolnymi.
 5. Zapewnienie odpowiedniej polityki wynagrodzeń dla członków organów przedsiębiorstw publicznych zgodnie z długofalowymi interesami przedsiębiorstw publicznych.

3. RÓWNOPRAWNE TRAKTOWANIE AKCJONARIUSZY

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny zapewniać równoprawne traktowanie wszystkich akcjonariuszy, włączając w to akcjonariuszy mniejszościowych oraz zagranicznych z zachowaniem pełnej rekompensaty w przypadku naruszenia ich praw, ze szczególnym uwzględnieniem:**
 1. Korzystania z możliwości rejestrowania praw właścicielskich;
 2. Zbywania udziałów;
 3. Systematycznego otrzymywania istotnych informacji o spółce;
 4. Uczestniczenia i głosowania na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy;
 5. Udziału w wyborze członków organów;
 6. Udziału w zyskach spółki w formie dywidendy.

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny w pełni informować wszystkich akcjonariuszy o decyzjach i zapewniać uczestniczenie w procesach decyzyjnych dotyczących zmian w funkcjonowaniu spółki, w tym:**
 1. Zmian w statucie lub umowie spółki;
 2. Zgody na emisję dodatkowych udziałów;
 3. Transakcji nadzwyczajnych, w tym sprzedaży spółki.

- **Wszyscy inwestorzy powinni mieć dostęp do informacji na temat praw głosu, do których uprawniają ich poszczególne serie udziałów spółki.** Dotyczy to zarówno informacji przed zakupem danego pakietu udziałów, a wszelkie zmiany dotyczące praw głosu powinny być poddane głosowaniu przez właścicieli tych udziałów.

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny zapewnić ochronę akcjonariuszy mniejszościowych przed nieuczciwymi poczynaniami akcjonariuszy posiadających pakiet kontrolny udziałów w spółce z zachowaniem pełnej rekompensaty w przypadku naruszenia ich praw.**

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny zastosować procesy i procedury regulujące sposób przeprowadzania walnych zgromadzeń akcjonariuszy z zachowaniem równoprawnego traktowania akcjonariuszy.** Procedury głosowania nie powinny utrudniać czynności głosowania, ani generować nadmiernych kosztów.

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny zapewnić wszystkim akcjonariuszom skuteczne uczestniczenie i głosowanie na walnych zgromadzeniach spółki oraz**



informować o przepisach regulujących prowadzenie walnych zgromadzeń.
Dotyczy to następujących praw akcjonariuszy:

1. Otrzymywanie z odpowiednim wyprzedzeniem informacji dotyczących daty, miejsca i porządku obrad walnych zgromadzeń oraz kwestii rozstrzyganych na danym zgromadzeniu.
 2. Możliwość zadawania organom spółki pytań dotyczących corocznego zewnętrznego badania sprawozdań finansowych spółki oraz wprowadzanie punktów do porządku obrad w rozsądnie określonych granicach.
 3. Udział w istotnych decyzjach dotyczących nadzoru właścicielskiego, w tym opinie dotyczące polityki wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej.
 4. Wykonywanie prawa do głosowania osobiście lub przez przedstawicieli z zachowaniem równego traktowania oddanych głosów na jeden z dwóch sposobów.
- **Organy nadzoru właścicielskiego nie powinny wykorzystywać poufnych informacji w obrocie oraz wykorzystywać poufnych informacji w celu dokonania nieuczciwych transakcji na warunkach pozarynkowych.**
 - **Organy nadzoru właścicielskiego powinny zapewnić pełną transparentność dotyczącą czerpania korzyści materialnych przez członków rady nadzorczej i zarządu z jakichkolwiek transakcji mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa publicznego.**

4. RELACJE Z PRACOWNIKAMI, KLIENTAMI I SPOŁECZNOŚCIAMI

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny w pełni uznawać prawa i egzekwować wykonywanie zobowiązań przedsiębiorstw publicznych wobec ich pracowników, klientów i społeczności związanych z działalnością przedsiębiorstw, oraz wymagać aby informowały one o swoich relacjach z tymi podmiotami.**

Przepisy prawa zawarte w aktach prawa powszechnego, statutach, regulaminach bądź obustronnych umowach (układach zakładowych) przyznają pracownikom lub klientom określone prawa w przedsiębiorstwach publicznych. Głównie dotyczy to reprezentacji pracowników w organach nadzorczych przedsiębiorstw publicznych bądź relacji ze związkami zawodowymi lub innych praw decyzyjnych/ konsultanckich przyznanych przedstawicielom pracowników.

Relacje z pracownikami, klientami i społecznościami mają istotne znaczenie dla budowania rentownych i zdrowych finansowo przedsiębiorstw. Dostarczają oni niezbędne środki i zasoby do przedsiębiorstwa – przede wszystkim kapitał i pracę. Zadaniem nadzoru właścicielskiego jest stworzenie odpowiednich warunków pracownikom, klientom i społecznościami, aby mogli – realizując również własne cele – wpływać dodatnio na rozwój i konkurencyjność przedsiębiorstwa.

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny opracowywać i odpowiednio ujawniać jasno sprecyzowaną politykę wobec pracowników, klientów i społeczności oraz informować o ich możliwościach wpływania na procesy decyzyjne w przedsiębiorstwach publicznych.**
- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny prowadzić wyraźną politykę dotyczącą ochrony praw pracowników, klientów i społeczności. Powinny ustanowić mechanizmy i procedury chroniące te prawa.**

Szczególne ochrona praw pracowników, klientów i społeczności szczególnie wskazana jest w sytuacjach gdy państwo jako udziałowiec bądź akcjonariusz dominujący w przedsiębiorstwie publicznym kontroluje korporacyjny ład decyzyjny i ma możliwość podejmowania decyzji ze szkodą dla pracowników, klientów i społeczności. Powinni oni mieć dostęp do prawnych mechanizmów zadośćuczynienia w przypadku, gdy pogwałcone zostaną ich prawa.



- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny dopilnować, by pracownicy, klienci i społeczności miały regularny oraz terminowy dostęp do istotnych, wystarczających i wiarygodnych informacji, tak aby mogli korzystać ze swoich praw.**
- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny wymagać od przedsiębiorstw publicznych by opracowywały wewnętrzne kodeksy etyczne i realizowały ich postanowienia a także upowszechniały je wśród swoich pracowników, klientów i społeczności. Kodeksy etyczne powinny być przygotowywane w oparciu o przepisy krajowe, uwzględniać zobowiązania międzynarodowe i być stosowane w podmiotach zależnych.**

5. PRZEJRZYSTOŚĆ I OBOWIĄZKI INFORMACYJNE

- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny opracować spójną i zbiorczą sprawozdawczość przedsiębiorstw publicznych, a także publikować co roku zbiorczy raport o przedsiębiorstwach publicznych z zachowaniem rygorystycznych norm przejrzystości.**

Zbiorcza sprawozdawczość powinna być głównym instrumentem służącym realizowaniu obowiązku informacyjnego wobec opinii publicznej, organów władzy ustawodawczej oraz mediów, który daje jasny obraz całościowych wyników i rozwoju przedsiębiorstw publicznych.

Na podstawie sprawozdań poszczególnych przedsiębiorstw powinien być opracowany zbiorczy raport publikowany przez organy nadzoru właścicielskiego. Raport powinien skupiać się przede wszystkim na wynikach finansowych oraz wartości przedsiębiorstw publicznych. Powinien kształtować obraz całkowitej wartości państwowego zasobu przedsiębiorstw i zawierać przyjęte, ogólne zasady polityki właścicielskiej państwa oraz informacje o tym, jak państwo realizowało tę politykę. Powinny się w nim mieścić także dane dotyczące organizacji funkcji właścicielskich, ogólna wizja rozwoju przedsiębiorstw, podsumowanie finansowe oraz sprawozdawczość w obszarze zmian w organach przedsiębiorstw.

W zbiorczym raporcie powinny być zawarte główne wskaźniki finansowe, czyli obroty, zysk, przepływy pieniężne z działalności operacyjnej, inwestycje brutto, zwrot z kapitału własnego, stosunek kapitału własnego do aktywów oraz dywidendy. Dobrą praktyką powinno być także przedstawianie metod wykorzystanych do zebrania danych.

- **W przedsiębiorstwach publicznych powinny funkcjonować efektywne procedury audytu wewnętrznego oraz działać komórki audytu wewnętrznego, podlegające pod monitorujący go komitet audytowy.**

Audytorzy wewnętrzni powinni mieć szeroki zakres niezależności i kompetencji. Powinni pracować w imieniu organu przedsiębiorstwa publicznego i jemu bezpośrednio podlegać. Ich sprawozdawczość jest ważna dla zdolności przedsiębiorstwa do oceny jego rzeczywistej działalności i wyników.

- **W przedsiębiorstwach publicznych, oprócz wewnętrznych regularnych audytów, powinno się corocznie przeprowadzać niezależne zewnętrzne badanie audytorskie zgodne ze standardami międzynarodowymi.**

Należy opracować odpowiednie procedury dla wyboru audytorów zewnętrznych, które zapewnią niezależność od zarządów jak również udziałowców bądź akcjonariuszy.

- **W przedsiębiorstwach publicznych powinny być stosowane rygorystyczne standardy księgowości oraz ujawniania informacji finansowych, takie jak obowiązują w spółkach giełdowych. Oprócz tego powinny być publikowane informacje finansowe oraz pozafinansowe zgodnie z wyśrobowanymi, międzynarodowymi standardami.**
- **Przedsiębiorstwa publiczne powinny być zobligowane do powszechnego ujawniania:**
 1. Wyniku finansowego i operacyjnego,
 2. Polityki wynagrodzeń,
 3. Jasno zdefiniowanych celów przedsiębiorstwa i sprawozdania z realizacji tych celów,
 4. Struktury i polityki nadzoru korporacyjnego, struktury własnościowej i struktury głosów,
 5. Istotnych elementów ryzyka oraz zakresu działań podjętych w celu pobiegania i przeciwdziałania tym ryzykom,
 6. Informacji dotyczących pomocy finansowej i gwarancji udzielanych przez państwo oraz zobowiązań podjętych przez państwo w imieniu przedsiębiorstwa publicznego,
 7. Wszelkich istotnych transakcji z podmiotami powiązanymi.
- **Przedsiębiorstwa publiczne powinny ujawniać istotne informacje w zakresie obszarów o dużym znaczeniu dla państwa jako właściciela oraz dla opinii publicznej.**

6. ZAKRES OBOWIĄZKÓW ORGANÓW PRZEDSIĘBIORSTW PUBLICZNYCH

- **Organy przedsiębiorstw publicznych powinny mieć wyraźnie określone kompetencje i uprawnienia tak aby sprawnie wykonywać funkcje strategicznego przewodnictwa oraz monitorowania procesu zarządzania.**
- **Organy przedsiębiorstw publicznych powinny posiadać wszelkie wyraźne pełnomocnictwa umożliwiające im podejmowanie decyzji oraz ponosić pełną odpowiedzialność za wyniki przedsiębiorstwa. Powinny one działać w najlepszym interesie firmy oraz równoprawnie traktować wszystkich udziałowców bądź akcjonariuszy.**
- **Organy przedsiębiorstw publicznych nie powinny osiągać przesadnie dużych rozmiarów. Nie powinna również zasiadać w ich składzie nadmierna liczba członków delegowanych przez administracje państwową.** Często nie powierza się im pełnego zakresu obowiązków, co stwarza problemy rozproszenia odpowiedzialności i zaburza procesy zarządcze. Ponadto, w niektórych obszarach, ich funkcja może duplikować się z funkcjami sprawowanymi przez określone państwowe organy regulacyjne.
- **Organy nadzoru właścicielskiego powinny wyznaczać jasne cele, według których przedsiębiorstwa publiczne powinny wykonywać funkcje monitorowania procesów zarządzania oraz strategicznego przewodnictwa.**
- **Aby spełniać swoją rolę, organy przedsiębiorstw publicznych powinny:**
 1. Aktywnie formułować, monitorować i poddawać analizie strategię przedsiębiorstwa, w kontekście jej całościowych celów;
 2. Ustalać odpowiednie wskaźniki wyników oraz zidentyfikować najważniejsze niebezpieczeństwa / ryzyka;
 3. Monitorować ujawnianie informacji oraz proces komunikacji, zapewniając, by sprawozdania finansowe obiektywnie przedstawiały sytuację przedsiębiorstwa publicznego oraz odzwierciedlały ponoszone ryzyko;
 4. Oceniać i śledzić na bieżąco wyniki zarządu;
 5. Opracowywać efektywne plany sukcesji po najważniejszych członkach kierownictwa.
- **Skład organów przedsiębiorstwa publicznego powinien gwarantować podejmowanie niezależnych i obiektywnych decyzji.**



- **W organach przedsiębiorstw publicznych, w których ustanowiono reprezentację pracowniczą, należy stworzyć mechanizmy gwarantujące efektywność działania przedstawicieli pracowników, która będzie przyczyniała się do zwiększenia niezależności, wiedzy oraz umiejętności organu przedsiębiorstwa publicznego.**
- **Organy przedsiębiorstwa publicznego w obszarach audytu, zarządzania ryzykiem i wynagrodzeń powinny ustanawiać wyspecjalizowane komitety wspierające organy przedsiębiorstwa publicznego w pełnieniu ich funkcji.**
- **Organy przedsiębiorstwa publicznego powinny, w celu zwiększania profesjonalizmu, usprawniać proces systematycznej oceny, który klaruje zakres obowiązków organu przedsiębiorstwa publicznego oraz obowiązki jego członków.**