

Zofia Sekuła

Prywatyzacja i restrukturyzacja finansowa w świetle paktu o przedsiębiorstwie

Koncepcja paktu zrodziła się podczas długotrwałych negocjacji prowadzonych między rządem, związkami zawodowymi i przedstawicielami pracodawców. Po raz pierwszy od czasów powojennych przyjęto tryb uzgodnień ważnych spraw dla polityki gospodarczej i społecznej kraju zgodnie z regulami postulowanymi przez Międzynarodową Organizację Pracy. Pakt o przedsiębiorstwie składa się z projektów ustaw i aktów niższego rzędu, które uwzględniają zmiany w prywatyzacji, zasady kształtowania polityki dochodowej, rekonstrukcję systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek skarbu państwa, tryb i formę zawierania ponadzakładowych i zakładowych układów zbiorowych, obligatoryjne tworzenie funduszu socjalnego w zakładach bez względu na formę własności, projekt utworzenia gwarantowanego funduszu świadczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz dostosowanie przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy do konwencji MOP.

W październiku i listopadzie 1992 r. przedstawiciele rządu, Konfederacja Pracodawców wraz z Krajową Izbą Gospodarczą oraz Związki Zawodowe Solidarność, OPZZ i 9 innych central związkowych prowadziły negocjacje, które zostały zakończone podpisaniem protokołu uzgodnień i rozbieżności. W trakcie negocjacji, na co warto zwrócić uwagę, nastąpiła zmiana hierarchii omawianych spraw. Za priorytetowe uznano sprawy polityki makroekonomicznej, w tym korzystne relacje w podziale dochodu narodowego na inwe-

stycje oraz zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, od których zależy rozwiązywanie spraw zatrudnieniowo-płacowych i socjalnych. Dużo uwagi poświęcono prywatyzacji i restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków mieszczących się w grupie zagadnień dotyczących rekonstrukcji systemu finansowego.

Prywatyzacja przedsiębiorstw

Przedmiotami negocjacji były projekty aktów o zmianie ustawy o prywatyzacji, złagodzeniu warunków leasingu, projekt rozporządzenia RM w sprawie łączenia i podziału przedsiębiorstw państwowych oraz likwidacji przedsiębiorstw państwowych, projekt zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, oraz projekt rozporządzenia w sprawie przeprowadzenia konkursu na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa.

Zmiany w ustawie prywatyzacyjnej, obok konkretnych propozycji, stanowią próbę uporządkowania i usankcjonowania pewnych zasad stosowanych w praktyce, a nie wynikających dość jasno z dotychczasowych przepisów. Nowe uregulowania dotyczą w szczególności:

- wprowadzenia 10% akcji bezpłatnych dla pracowników prywatyzowanego przedsiębiorstwa, na które pracownicy muszą osobiście wyrazić zgodę poprzez zapisy, w przeciwnym razie tracą do nich prawo;
- możliwości przekształcania słabego ekonomicznie przedsiębiorstwa w spółkę Skarbu Państwa w drodze decyzji administracyjnych – bez uzyskania opinii organów przedsiębiorstwa;
- wyłączenia art. 311 Kodeksu Handlowego umożliwiającego powstanie spółki akcyjnej już po zgromadzeniu 1/4 kapitału;
- zmniejszenia odpraw dla osób zatrudnionych na podstawie powołania dy-

rektora z sześciomiesięcznym wynagrodzeniem, jeżeli nie zostanie on zatrudniony w nowo tworzonej spółce;
- możliwości wprowadzenia do ustawy zapisu o prywatyzacji oddolnej, pod warunkiem, że załogi wybiorą w ciągu trzech miesięcy ścieżkę prywatyzacyjną;
- poszerzenia grona przedstawicieli w prywatyzacji oddolnej o przedstawicielstwa rybaków i rolników, którzy mają prawo do 10% akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa i wyboru 1/5 składu rady nadzorczej.

W dyskusji najwięcej uwagi poświęcono udziałowi załóg w wyborze ścieżki prywatyzacyjnej i uczestnictwie pracowników w zarządzaniu spółką i staniu się współwłaścicielami. Strony paktu wyraziły zgodę na wprowadzenie zapisu do ustawy o możliwości wypracowania przez kierownictwo pracowników i związki zawodowe własnej koncepcji prywatyzacji. Nie został jednak ostatecznie uzgodniony okres niezbędny do złożenia wniosku prywatyzacyjnego. Strona rządowa proponowała trzy miesiące od wprowadzenia ustaw. Okres ten wydaje się zbyt krótki do przeprowadzenia rzetelnych ocen i analiz oraz wypracowania koncepcji prywatyzacji. Bardziej realny jest okres sześciu miesięcy, proponowany przez Solidarność.

Na temat uprawnień pracowniczych do nabycia akcji występowały dość krańcowe poglądy. Związki zawodowe domagały się 25% akcji, w tym 10% bezpłatnie, a 15% na zasadach preferencyjnych. Przeciwwstawiała się temu zwłaszcza strona rządowa, widząc w tym niesprawiedliwość wobec pracowników sfery budżetowej, stosowania innych formuł prywatyzacji niż kapitalowa oraz ryzyko dla inwestycji zagranicznych. W rezultacie przyjęte zostały, oprócz opcji podstawowej, dwie inne. Pierwsza z nich odnosi się do przedsiębiorstw



regulujących w terminie wszystkie zobowiązania, w których to pracownicy będą mogli nabyć 10% akcji wartości do 18 przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce. Druga obejmuje przedsiębiorstwa, które nie zalegają z płatnościami, a ponadto mają opracowany program restrukturyzacji finansowej, majątkowej i organizacyjnej. W tych przedsiębiorstwach pracownicy będą mogli nabyć 10% akcji maksymalnej wartości 24 przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce.

Dodatkowo przedmiotem obrad było uczestnictwo pracowników w zarządzaniu spółkami. Stanowiło to odpowiedź na pytanie, czy związki zawodowe mają być partnerem czy oponentem transformacji gospodarki. Poza tym, jaka ma być rola pracowniczej partycypacji i udziału partnerów społecznych we współzarządzaniu firmą.

Strona rządowa zaproponowała wybór przez pracowników:

- w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa:

- ▲ 1/3 składu rady nadzorczej,

- ▲ 1 członka zarządu w spółkach zatrudniających powyżej 2500 pracowników;

- po sprywatyzowaniu, w radach nadzorczych, liczących:

- ▲ od 5 do 10 członków – 1 przedstawiciel pracowników,

- ▲ od 11 do 15 członków – 2 przedstawicieli pracowników,

- ▲ powyżej 16 członków – 3 przedstawicieli pracowników oraz

- 1 członek zarządu w spółkach zatrudniających powyżej 2500 pracowników.

Proponowany przez rząd parytet pracowniczy nie usatysfakcjonował Solidarności, która uznała za właściwe następujące uczestnictwo pracowników w organach spółek powstałych po sprywatyzowaniu przedsiębiorstw. W radach nadzorczych o liczebności:

- ▲ 5-7 osób – 1 przedstawiciel pracowników,

- ▲ 8-12 osób – 2 przedstawicieli pracowników,

- ▲ powyżej 13 osób – 3 przedstawicieli pracowników.

Ponadto wybór członka zarządu ds. pracowniczych w spółkach o zatrudnieniu powyżej 2000 osób. Z powodu niezgodnienia stanowisk, przedstawicielstwo pracowników w organach spółki zostało zapisane w protokole rozbieżności.

W ustawie prywatyzacyjnej proponowano również zmiany dotyczące spółek pracowniczych dzierżawiących majątek na zasadach umowy leasingowej. Przyjęto uproszczenie procedury wyceny majątku według wartości księgowej sta-

nowiącej podstawę zawarcia umowy dzierżawnej. Ostateczna wartość będzie przedmiotem negocjacji między stronami, przy czym nie może być ona niższa niż 75% wartości bilansowej. Rada Przekształceń Własnościowych nie uważa, iż jest to rozwiązanie dobre, z powodu zróżnicowanych wartości majątku przedsiębiorstwa, a przy tym niewłaściwej jego struktury (duży odsetek majątku zbudowanego i nieprodukcyjnego). Wydlużeniu ma ulec wykup majątku do lat dziesięciu oraz okres spłaty odsetek odroczonej za dwa pierwsze lata użytkowania, jeśli zaoszczędzone środki spółka przeznaczy na rozwój. W rejonach bezrobocia strukturalnego wysokość kapitału zakładowego niezbędego do założenia spółki obniżona została do 10%. Spółka pracownicza musi jednak w ciągu roku uzupełnić go do wysokości 20% majątku przedsiębiorstwa. Nie przyjęte zostały propozycje Solidarności o obniżeniu górnego pułapu kapitału założycielskiego do 15% dla wszystkich spółek pracowniczych i 10% w rejonach o wysokim bezrobociu.

Resort finansów nie zgodził się również na zmianę wysokości opłaty dodatkowej – czyli odsetek od nie spłaconego kapitału – proponowanej na poziomie 25% odsetek od kredytu refinansowego. Utrzymana została dotychczasowa zasada, według której spółka pracownicza uiszcza opłatę dodatkową na poziomie 75% odsetek od kredytu refinansowego, ale nie więcej niż 30%. Złagodzenie warunków leasingu dotyczy również przeniesienia prawa własności na leasingobiorcę już po spłacie 40% wartości mienia.

Oddłużanie przedsiębiorstw

Niespłacanie zobowiązań i występowanie zatorów płatniczych stanowią jedną z podstawowych barier rozwoju gospodarki. Zobowiązania przedsiębiorstw obejmują przeterminowane kredyty, od których nalicza się odsetki karne, wzajemne zobowiązania podmiotów gospodarczych oraz zaległości wobec budżetu. Nie wiadomo dokładnie, jaka pula kredytów stanowi płatności zagrożone. Szacowanie odbywa się według niejednorodnej metodologii, stąd dane w informacjach podawanych przez GUS są niższe niż oceniają to banki komercyjne. W ostatnich latach, z powodu wysokich kosztów kredytów, zmianie uległa ich struktura. Wzrosło zapotrzebowanie na kredyty krótkoterminowe, a zmalało na kredyty inwestycyjne. W skali globalnej nastąpił spadek udzielanych kredytów. Trudności produk-

cyjno-ekonomiczne, jakie obserwuje się w wielu przedsiębiorstwach wpływają na wstrzymywanie obsługi zadłużenia. W takich przypadkach najczęściej stosowaną procedurą przez banki jest naliczanie karnych odsetek i ich kapitalizowanie oraz odraczanie spłaty kredytów. W nielicznych przypadkach wszczynano postępowanie likwidacyjne i upadłościowe. Między innymi dlatego, że zadłużenie przedsiębiorstw przekracza wartość aktywów.

Wzajemne zobowiązania jednostek gospodarczych są równie trudne, a może nawet trudniejsze do oszacowania niż zagrożonych kredytów. W celu utrzymania więzi między dostawcami i odbiorcami następuje przymusowe (lub pod presją kontrahenta) odraczanie płatności. Można mówić o swoistym mechanizmie wzajemnego kredytowania przedsiębiorstw, które de facto jest tańsze niż w przypadku korzystania z kredytów bankowych. Przed dochodzeniem roszczeń odstrasza procedura egzekucji i związane z tym dodatkowe koszty bez pewności odzyskania należnych wierzytelności. Również konkurencja na rynku i obawa przed utratą kontrahenta (odbiorcy) nie sprzyjały egzekwowaniu należności.

Zobowiązania wobec budżetu państwa znajdują się na pozycji uprzywilejowanej, ponieważ zagwarantowane jest prawnie pierwszeństwo ich roszczeń w stosunku do innych. W rzeczywistości przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej najpierw regulują zobowiązania wobec pracowników, stawiając w dalszej kolejności inne. Warto wspomnieć, że nie obsługiwane zadłużenia pod koniec 1992 r. przekroczyły kwotę wyniku finansowego brutto tych przedsiębiorstw i wynoszą 400 bln złotych. Rozwiązanie problemu złych długów wykracza poza możliwości pojedynczych banków i przedsiębiorstw. Uchwalona przez sejm ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków ma umożliwić rozwiązywanie „złych” długów, rozładować zatory płatnicze, zwiększyć płynność finansową przedsiębiorstw, uzdrowić działalność kredytową banków, uruchomić dodatkowe ścieżki prywatyzacji i zintensyfikować tempo przemian. Oddłużanie ma mieć charakter selektywny i przychodzić z pomocą przedsiębiorstw efektywnym, które z powodu przejściowych trudności lub nie z własnej winy popadły w kłopoty finansowe. Ustawa stanowi ponadto próbę wypracowania metody likwidacji przyczyn występowania tak dużej skali trudności finansowych o bar-

dzo złożonej strukturze. Stworzono szanse dla silniejszych z równoczesnym eliminowaniem z gospodarki przedsiębiorstw, które nie poddadzą się restrukturyzacji i nie potrafią spłacić zobowiązań wobec budżetu państwa, dostawców, banków i pracowników.

Przyjęto, że podstawowym wierzycielem są banki i dlatego ustawa nakłada na nie obowiązek współuczestniczenia w procesie oddłużania dziewięciu banków komercyjnych i Banku Gospodarki Żywnościowej. Banki mają za zadanie dokonywać selekcji dłużników oraz wymuszać działania uzdrawiające finanse przedsiębiorstw lub podejmować kroki dotyczące upadłości czy likwidacji. Uważa się, że banki są najbardziej przygotowane pod względem kadrowym, technicznym i organizacyjnym do prowadzenia postępowania ugodowego między wierzycielami a dłużnikami.

W restrukturyzacji finansowej przewidziane są instrumenty i procedury pozwalające podjąć odpowiednie działania wobec dłużników. Są to:

- bankowe postępowanie ugodowe,
- publiczna sprzedaż wierzytelności bankowych,
- nabywanie akcji Skarbu Państwa w zamian za wierzytelności.

Bankowe postępowanie ugodowe wymaga opracowania przez przedsiębiorstwo-dłużnika a następnie wdrażania programu naprawczego. Odbyna się ono przy współudziale wierzycieli, którzy powinni uwzględnić zmniejszenie ciężaru długu i dogodne kredytowanie przedsiębiorstwa, jeśli to warunkuje realizację programu naprawczego. Postępowanie ugodowe podejmuje bank na wniosek dłużnika. Wszczęcie tego postępowania wymaga złożenia przez dłużnika wniosku w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych o przekształcenie w ciągu 30 dni przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Sejmowa Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów uważała komercjalizację przedsiębiorstwa jako niekonieczny warunek restrukturyzacji finansowej. Przedmiotem ugody może być:

- odroczenie płatności,
- dogodniejsze rozłożenie spłat odsetek,
- zmiana części lub całości długu na akcje w spółce powstałej w wyniku przekształcenia,
- umorzenie części lub całości zadłużenia,
- dostarczenie dłużnikowi nowych kredytów lub gwarancji.

Stroną ugody są wierzyciele mający co najmniej 50% wierzytelności objętych postępowaniem ugodowym, równoprawnie traktowani. Kontrolę postanowień ugody sprawuje bank, który ma prawo wystąpić z wnioskiem do sądu o rozwiązanie, jeżeli dłużnik nie realizuje postanowień.

Publiczna sprzedaż wierzytelności bankowych dotyczy dłużników, którzy nie rokują spłaty długu, czego dowodem jest, że dłużnik nie podjął działań restrukturyzacyjnych lub nie doszło do zawarcia ugody w ciągu sześciu miesięcy. Bank wystawia na sprzedaż wierzytelności dłużnika bez jego zgody. Sprzedaż odbywa się w drodze przetargu lub licytacji, przy czym dłużnik nie ustala ceny wyjściowej. Dług podlega sprzedaży po cenie rynkowej, co oznacza, że wartość jego będzie z reguły niższa od wartości nominalnej. Z grona nabywców wyłącza się przedsiębiorstwo, którego dług jest sprzedawany. Ale nabywcami mogą być dłużnicy „złego” dłużnika, którzy mogą wykupić dług z dyskontem i spłacić swoje zobowiązania wobec złego dłużnika według wartości nominalnej. Sprzedaż może zlikwidować zatory płatnicze tylko wówczas, gdy cena długu będzie atrakcyjna dla dłużnika.

Nabywanie akcji Skarbu Państwa w zamian za wierzytelności stanowi następną ścieżkę prywatyzacji powiązaną z oddłużaniem przedsiębiorstw i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Jeśli dłużnikiem jest przedsiębiorstwo, to udostępnienie akcji lub udziałów musi być poprzedzone przekształceniem go w spółkę prawa handlowego, bez zgody organów przedsiębiorstwa. Skracca to proces i upraszcza procedurę prywatyzacji, ale jednocześnie redukuje rolę samorządu pracowniczego i związków zawodowych w przekształcaniu przedsiębiorstwa. Może wystąpić taka sytuacja, w której załoga będzie zmuszona, poprzez istniejące uwarunkowania, do poddania się procesowi prywatyzacji z bardzo ograniczoną możliwością ochrony praw socjalnych. Jest to przyspieszona ścieżka prywatyzacji znajdująca się poza społeczną kontrolą.

Prawo do nabycia akcji lub udziałów mają wierzyciele skupiający co najmniej 30% wierzytelności danego przedsiębiorstwa. Stwarza to możliwość znacznego oddłużenia pod warunkiem, że wystąpi odpowiednio duża koncentracja długu u nielicznych wierzycieli. Wprowadzenie do publicznego obrotu akcji wymaga zgody Komisji Papierów Wartościowych. Przewiduje się przyspieszo-

ne rozpatrywanie w ciągu dwóch tygodni od daty złożenia wniosku. Oferta nabycia akcji wymaga opublikowania bilansu i rachunku wyników oraz innych danych w formie prospektu emisyjnego.

Ustawa restrukturyzacyjna poddana została krytyce przez Solidarność. Między innymi zarzutem jest to, że zbyt dużą władzę przekazuje się dziewięciu bankom komercyjnym, decydującym o losie 4500 przedsiębiorstw. Również same banki podchodzą z rezerwą i nie bez obaw do nowych obowiązków uruchomienia i sprawnego działania rynku długów. Ryzyko wiąże się z tym, że występuje zbyt duża podaż „złych” długów i obawa braku chętnych do ich nabycia. Wierzyciele, zwłaszcza banki, muszą wkalkulować trudną do oszacowania stratę – zwłaszcza związaną ze sprzedażą wierzytelności po niższych cenach niż nominalna ich wartość. To powinno skłaniać banki do preferowania postępowania naprawczego albo nabywania akcji za wierzytelności. Wierzyciele zatem zmuszeni będą do prowadzenia rachunku ekonomicznego dotyczącego odzyskiwania wierzytelności w wyniku realizacji programu naprawczego i restrukturyzacji długu przedsiębiorstwa, sprzedaży wierzytelności lub ich zamiany na akcje. Ustawa jest bardzo trudna do wdrożenia również z powodu braku odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Może zachodzić potrzeba powołania niezależnej instytucji do spraw wyceny długu, aby nie dochodziło do forsowania partykularnych interesów potencjalnych nabywców lub wierzycieli. Realizacja programu oddłużania może ponadto zagrażać płynności finansowej banków i sprzyjać powstawaniu strat. Niezbędne są oprócz dotacji z budżetu państwa (na pokrycie strat z tytułu darowania długów) dotacje w formie dodatkowych pożyczek zagranicznych i emisji obligacji państwowych. Oponenti wyrażają obawy, że banki nie poprowadzą skutecznie programu oddłużenia ze względu na skalę problemu. Zadłużenie może w niektórych przypadkach przekraczać możliwości finansowe wierzycieli, a także samych banków. Jeśli mimo dofinansowania straty banków okażą się duże, to zachodzi obawa, że banki mogą podnosić odsetki w celu odzyskania utraconych środków. Pozytywną stroną ustawy oddłużeniowej jest znaczne uproszczenie procedury zawierania układów w porównaniu z postępowaniem układowym z 1934 roku, do którego prowadzenia zobowiązane są sądy. Banki nie są jednak przygotowane do pełnienia nowych obowiązków dotyczących zwłaszcza oceny programów



naprawczych przedsiębiorstw i zarządzania firmami przejmowanymi w zamian za długi. Występuje potrzeba organizowania odpowiednich szkoleń i innych form zdobywania wiedzy i umiejętności do skutecznego realizowania procesu oddłużania przedsiębiorstw.

W trakcie dyskusji nad paktem zespół związkowy zgłosił potrzebę złożenia do zaopiniowania ustawy o instytucji Skarbu Państwa oraz ustawy o powszechnej prywatyzacji. Uważa on, że niezbędne jest rozdzielenie funkcji i kompetencji instytucji Skarbu Państwa od działalności Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Jest to szczególnie konieczne dlatego, że regulacje związane z restruktu-

ryzacją wprowadzają nowe ścieżki prywatyzacji, z powodu których nastąpi nasilenie działań dotyczących przekształcenia przedsiębiorstw przede wszystkim w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Obecnie status tej spółki nie jest wystarczająco określony. Niezbędne jest powołanie instytucji reprezentującej Skarb Państwa, ustalenie zasad gospodarowania jego mieniem, w tym udziałami w innych instytucjach. Projekt ustawy ma być przygotowany w I kwartale 1993 r. i przedłożony do zaopiniowania Związkowi Zawodowemu. Niektórzy twierdzą, iż jest to działanie przedwczesne z powodu trudności w ustaleniu uprawnień właściciela wobec tak

ogromnego majątku państwowego. Mimo iż jest w tym dużo racji, to trudno jednak pozostawić gospodarowanie mieniem państwowym bez konkretnego właściciela.

Zofia Sekuła

Bibliografia

- [1] „Pakt o przedsiębiorstwie” wydany przez ministra pracy i polityki socjalnej, Warszawa, 8.09.1992.
- [2] Protokoły uzgodnień i rozbieżności paktu o przedsiębiorstwie państwowym, NSZZ Solidarność, Dolny Śląsk, Wrocław 1992.
- [3] GROSZEK M., RAK J., *Oddłużeniowy pejzaż*. „Życie Gospodarcze” nr 48/1992.

Autorka jest pracownikiem naukowym w stopniu doktora Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej

