

Jacek Pasieczny

Powszechna komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych – dylematy zarządzania

Istota i cele procesów komercjalizacji

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych była przedmiotem dyskusji w latach osiemdziesiątych, jednak idea ta została zarzucona, kolejne rządy skupiały swoją uwagę na prywatyzacji przedsiębiorstw. Koncepcje komercjalizacyjne pojawiły się ponownie w roku 1994. Ich zwolennicy uważają, że przedsiębiorstwa państwowe jeszcze przez długi czas będą ważnym elementem gospodarki polskiej i należy im stworzyć możliwości najdogodniejsze warunki funkcjonowania i rozwoju. Komercjalizacja ma spowodować zbliżenie prawnych i organizacyjnych zasad działania przedsiębiorstw państwowych do sposobów funkcjonowania firm sektora prywatnego. W tym celu, zgodnie z projektem ustawy o komercjalizacji, przedsiębiorstwa państwowe zostałyby przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa¹. Komercjalizacji podlegałyby wszystkie przedsiębiorstwa państwowe. Wyjątek stanowiłyby firmy postawione w stan likwidacji, w stosunku do których toczy się postępowanie układowe lub bankowe postępowanie ugodowe, postawione w stan upadłości (lub wobec których istnieje wniosek o postawienie w stan upadłości), wykonujące decyzję o podziale przedsiębiorstwa państwowego i kierowane na podstawie umowy o zarządzanie.

Minister przekształceń własnościowych zawiadamiałby dyrektora przedsiębiorstwa o zamiarze prywatyzacji oraz sporządzałby za Skarb Państwa akt przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę. Akt ten zawierałby statut spółki, wysokość kapitałów własnych spółki oraz imiona i nazwiska członków władz pierwszej kadencji. Akt komercjalizacji zastąpiłby czynności określone w przepisach kodeksu handlowego, poprzedzające złożenie wniosku o wpisanie spółki do rejestru handlowego. Po sporządzeniu aktu komercjalizacji zarząd składałby wniosek o wpisanie spółki do rejestru handlowego.

W spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji, organem kontrolnym byłaby rada nadzorcza licząca co najmniej trzy osoby. Wyjątkiem mogłyby być przedsiębiorstwa przekształcane w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których akt zało-

życielski mógłby nie ustanawiać rady nadzorczej. W okresie, gdy ponad połowa akcji spółki powstałej w wyniku komercjalizacji należałaby do Skarbu Państwa, członków rady nadzorczej powoływałoby i odwoływało walne zgromadzenie spośród osób wskazanych przez ministra przekształceń własnościowych, ministra finansów oraz odpowiedniego wojewodę. Jedna trzecia składu rady nadzorczej spółki byłaby obsadzana przez pracowników. Pracownicy mieliby prawo wyboru jednego lub kilku członków rady nadzorczej (w zależności od liczebności rady) również już po zbyciu przez Skarb Państwa ponad połowy akcji spółki.

W spółce zatrudniającej średniorocznie powyżej 2500 pracowników także jeden członek zarządu byłby stale wybierany przez pracowników.

Projekt ustawy o komercjalizacji przewiduje również możliwość przekształcania zadłużonych przedsiębiorstw państwowych w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem Skarbu Państwa. Ich zadłużenie byłoby konwertowane na udziały w kapitale. Wierzyciele firmy obejmowałoby konwertowane udziały o wartości nominalnej, odpowiadającej jednej trzeciej przysługujących im należności. Jednocześnie zobowiązania wobec budżetu państwa podlegałyby umorzeniu w 70%, zaś 30% tych zobowiązań byłoby rozłożone na 12 równych miesięcznych rat, płatnych poczynając od pierwszego miesiąca po rejestracji spółki. Tego typu rozwiązanie tworzyłoby jeszcze jedną ścieżkę prywatyzacyjną i byłoby korzystne dla sporej grupy przedsiębiorstw, które są zadłużone zarówno wobec innych podmiotów gospodarczych, jak i budżetu państwa.

Zarządzanie skomercjalizowanym przedsiębiorstwem

Komercjalizacja w kształcie obecnie proponowanym ma sprzyjać realizacji kilku celów. Najważniejszym z nich jest poprawa zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Ma to się wiązać z umocnieniem roli naczelnego kierownictwa (dyrekcji) przedsiębiorstwa. Wiąże się to z ograniczeniem możliwości bezpośredniego oddziaływania urzędników państwowych na dyrekcję oraz

wyeliminowaniem samorządu pracowniczego. Rady pracownicze i zebrania załogi zostałyby zastąpione radami nadzorczymi i walnym zgromadzeniem — instytucjami typowymi dla gospodarki wolnorynkowej, których kompetencje i sposób funkcjonowania są określone w kodeksie handlowym. Interesy pracowników i ich ewentualne protesty miałyby być gwarantowane i amortyzowane poprzez zapewnienie wyboru przez nich określonej liczby członków do rad nadzorczych. W radach nadzorczych zasiadałyby również osoby powołane przez właściciela — Skarb Państwa.

Rozwiązanie, polegające na zasiadaniu w radach nadzorczych przedstawicieli różnych grup, których interesy bywają rozbieżne, sprawdza się również w krajach o ugruntowanej gospodarce rynkowej. Warunkiem jego skuteczności jest jednak odchodzenie od filozofii konfliktu interesów na rzecz postaw kompromisu i współdziałania. Wykształcanie tego typu zachowań jest procesem długim i skomplikowanym. W związku z tym członków rad nadzorczych powinno się dobierać biorąc pod uwagę nie tylko dobre przygotowanie merytoryczne, ale i wysoki poziom etyczny kandydatów. Odpowiednie postawy i zachowania można również wykształcić poprzez uczestnictwo w kursach i treningach, które zapoznawałyby również ze sposobami działania rad nadzorczych w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej.

Doświadczenia rozwiniętych krajów europejskich wskazują, że osiągnięcie takiego stanu jest możliwe, a rady nadzorcze składające się z przedstawicieli różnych grup interesów mogą działać efektywnie. Jednak będzie to możliwe tylko wtedy, gdy członkowie rad nadzorczych przyjmą założenie, że ich głównym obowiązkiem jest działanie na rzecz długookresowej sprawności spółki. Członkowie rady nadzorczej powinni więc identyfikować się w pierwszej kolejności ze spółką, a dopiero później z grupami (organami), które reprezentują. Zbliżoną strukturę rad nadzorczych mają spółki niemieckie, do których powoływani są przedstawiciele nie tylko akcjonariuszy, ale i innych podmiotów blisko związanych ze spółką (tzw. *stakeholders* — „oddziaływacze”), przy czym są to nie tylko pracownicy, lecz również często przedstawiciele dostawców, odbiorców oraz gmin.

Wybór przez załogę jednego członka zarządu (w przedsiębiorstwach zatrudniających średniorocznie powyżej 2500 osób), który ma zapewnić możliwość kontroli pracowników nad spółką, jest jednak, biorąc pod uwagę polskie uwarunkowania, rozwiązaniem chybionym. W skład zarządów polskich spółek wchodzi bowiem wyłącznie menedżerowie, w odróżnieniu od np. spółek amerykańskich, gdzie mamy do czynienia z wykonawczymi i niewykonawczymi członkami zarządu. W praktyce rozwiązanie to skomplikuje strukturę uprawnień i obowiązków w przedsiębiorstwie oraz może spowodować częścione zatarcie różnic między radą nadzorczą i zarządem firmy.

Przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę spowodować ma „poprawę sterowności” — eliminacja popiwnku zwiększy możliwość wprowadzenia różnorodnych instrumentów motywacji materialnej, często niemożliwych do stosowania w przedsiębiorstwach państwowych.

Komercjalizacja ma ułatwić nawiązanie kontaktów międzynarodowych — bowiem dotychczasowa forma przedsiębiorstwa państwowego jest dla kontrahentów zagranicznych często mało czytelna i zniechęcająca.

Państwo a skomercjalizowane przedsiębiorstwa

Stworzenie rad nadzorczych miałyby, zgodnie z wolą projektodawców, zapewnić państwu właściwy nadzór właścicielski nad jego majątkiem. Członkowie rad nadzorczych powoływani byłiby spośród osób, które złożyły egzamin przed komisją powołaną przez ministra przekształceń własnościowych. Nie mogliby oni pozostawać w stosunku pracy ze spółką, ani świadczyć pracy na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego, posiadać akcji lub udziałów w podmiotach tworzonych przez spółkę, zasiadać w radach nadzorczych przedsiębiorstw konkurencyjnych itd.

Rozwiązania zaproponowane w ustawie o komercjalizacji w połączeniu z projektowaną ustawą o Skarbie Państwa miałyby wyeliminować zwierzchność kilkudziesięciu organów założycielskich wobec przedsiębiorstw państwowych i zastąpić je jednym organem — instytucją Skarbu Państwa — nadzorującym mienie państwowe m.in. poprzez delegowanie swoich przedstawicieli do rad nadzorczych.

Kontrolę nad spółkami ma również ułatwić zapis określający, iż spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w których ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, mogłyby sprzedawać środki trwałe lub oddawać mienie do odpłatnego używania wyłącznie w drodze publicznego przetargu. Takie ograniczenia wyróżniałyby spółki Skarbu Państwa spośród pozostałych podmiotów gospodarczych, działających na zasadach rynkowych. Tego typu wymogi stosowano również wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw w latach dwudziestych. Może to jednak obniżyć zdolność spółek do szybkiego „upłynniania” składników majątku, co czasem jest niezbędne, np. ze względu na konieczność spłaty zobowiązań.

Możliwość przekształcania zadłużonych przedsiębiorstw w spółki Skarbu Państwa z wierzycielami — przyczyni się w intencji projektodawców do uaktywnienia dużej grupy przedsiębiorstw, których możliwości funkcjonowania ograniczone były do tej pory wielkim balastem zadłużenia. Ponadto może to uruchomić mechanizm powstawania grup kapitałowych, a w tym zjawiska udziałów krzyżowych, co ożywi krajowy rynek kapitałowy²⁾.

Jednorazowe przekształcenie w spółki większości

przedsiębiorstw miałyby umożliwić w następnych okresach szybką sprzedaż akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa. Obniży to koszty prywatyzacji ze względu na dużą skalę operacji oraz stosunkowo prostą procedurę. Dotyczy to w szczególności kosztów notarialnych oraz ekspertyz firm konsultingowych.

Obszary potencjalnych zagrożeń

Powszechna komercjalizacja niesie nie tylko potencjalne korzyści. Ma ona także ewidentne słabości, wynikające zarówno z istoty przewidywanych rozwiązań, jak i z nie do końca rozstrzygniętych ważnych dylematów komercjalizacji i prywatyzacji.

Pierwsza grupa problemów wiąże się z nadzorem właścicielskim państwa. Zgodnie z założeniami projektodawców, komercjalizacja ma umożliwić właściwe sprawowanie tego nadzoru. Dotychczasowe możliwości państwa były ograniczone ze względu na brak organów kontrolnych w przedsiębiorstwach (rad nadzorczych) oraz społeczną formułę przedsiębiorstw (*de facto* formuła samorządowa).

Nasuwa się jednak następujące pytanie: **czy przedsiębiorstwa potrzebują zwiększonego nadzoru państwa i czy samemu państwu jest on potrzebny?**

Doświadczenia światowe i polskie — zarówno przed-, jak i powojenne wskazują, iż państwo uzyskawszy wpływ na procesy decyzyjne w przedsiębiorstwach (a obecność w radach nadzorczych, choć w ograniczonym stopniu, jednak taki wpływ daje), niechętnie się go wyzybywa, a nawet ma tendencję do jego powiększania.

Drugi obszar potencjalnych konfliktów i trudności wiąże się z działaniem członków rad nadzorczych. Otwarte pozostają pytania: **kto będzie nadzorował nadzorujących i jakie będą kryteria ich oceny?** W Polsce międzywojennej problem ten starano się rozwiązać przez powołanie specjalnej komórki przy Ministerstwie Skarbu (Referat Przedsiębiorstw Państwowych), czuwającej nad przestrzeganiem ustalonych przez Ministerstwo zasad dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie nie byłoby obecnie dobrze przyjęte przez środowisko gospodarcze i opinię publiczną. Przewidywane rozwiązania w układzie władzy skomercjalizowanych przedsiębiorstw *de facto* nie wykluczają ewentualnych ingerencji typu interwencyjnego w działanie przedsiębiorstw. Jest to zagadnienie aktualne szczególnie w okresie transformacji gospodarczej, gdyż nie wszystkie przedsiębiorstwa są w stanie samodzielnie przekształcić się w efektywnie działające instytucje gospodarcze, a jednocześnie z różnych względów (ogólnogospodarczych, społecznych, obronności) ich likwidacja jest niecelowa. Obecność przedstawicieli państwa w radach nadzorczych takich firm pozwala na szybkie monitorowanie ich działalności, jednak z drugiej strony prawdopodobnie staje się również zbyt częste powoływanie się przez przedstawicieli państwa na tzw. racje wyższe

oraz bezpośrednie ingerowanie w zarządzanie przedsiębiorstwami. Niewykluczone jest również powstanie bardzo silnych grup nacisku na władze gospodarcze ze strony członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa.

Wprowadzenie instytucji Skarbu Państwa w formie funduszy posiadających akcje przedsiębiorstw generuje następny obszar spraw trudnych i konfliktogennych. Jest to **niebezpieczeństwo spowolnienia prywatyzacji lub nawet powiększania zakresu własności Skarbu Państwa.**

Powstanie tak niekorzystnych zjawisk wynikałoby bowiem z naturalnych tendencji funduszy do gromadzenia w swoich aktywach jak największej liczby „dobrych” akcji i pozbywania się słabych. W skrajnym przypadku (choć jednak mało prawdopodobnym) gospodarce groziłaby „rynkowa reanacjonalizacja”.

Inne zjawiska, z którymi należy się liczyć, to możliwość manipulowania przez organy państwa dużymi grupami przedsiębiorstw oraz **tworzenie prawa pod kątem swojego stanu posiadania** (wielkich spółek państwowych, branż lub działów przemysłu pozostających pod kontrolą państwa).

Rozwiązaniem pomocnym dla części przedsiębiorstw (tych, które zostaną przekształcone w spółki Skarbu Państwa z wierzycielami) ma być możliwość umorzenia 70% zobowiązań wobec budżetu. W jaki sposób jednak uniknąć upadku tych firm, dla których obowiązek spłaty pozostałych 30% zadłużenia w ciągu roku od utworzenia spółki będzie niezwykle trudny lub wręcz niemożliwy do realizacji? Tego typu zjawiska mogą wystąpić, jeżeli państwo będzie surowo egzekwować obowiązek spłaty zadłużenia wobec budżetu; jeśli zaś obowiązek ten nie będzie ściśle egzekwowany — prowadzić to może do ponownej spirali wzrostu zadłużenia.

W przypadku powołania funduszu Skarbu Państwa możliwy byłby też transfer funduszy od przedsiębiorstw dobrych do firm słabych, ale dysponujących dużą siłą przetargową — ze względów społecznych lub politycznych (duże zatrudnienie, silne ośrodki związkowe). Tego typu przepływy zahamowałyby rozwój przedsiębiorstw zdrowych i dynamicznych, a agonia firm słabych i nie dostosowanych do realiów gospodarki rynkowej trwałaby tylko nieco dłużej.

Należy również liczyć się z tym, że **towarzyszące procesom komercjalizacji oddłużanie przedsiębiorstw może spowodować efekt oczekiwania na następne ulgi i rodzić przekonanie o możliwości otrzymania doraźnej pomocy ze strony rządu — w przypadku kolejnej katastrofy gospodarczej przedsiębiorstwa.**

Jacek Pasieczny

PRZYPISY

¹⁾ Ustawa o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych — projekt MPiH z listopada 1994, maszynopis.

²⁾ JAN MONKIEWICZ, *Program powszechnej komercjalizacji. Cele, uwarunkowania, zagrożenia.*

Autor jest asystentem w Zakładzie Innowacji Organizacyjnych Wydziału Zarządzania UW.