

ANDRZEJ KOMAR

ASPEKTY FINANSOWE PAKTU O PRZEDSIĘBIORSTWIE PAŃSTWOWYM W TRAKCIE PRZEKSZTAŁCANIA

Pakt o przedsiębiorstwie państwowym zawiera konglomerat różnych postanowień. Istotne znaczenie mają te, które dotyczą prywatyzacji, gdyż własność prywatna stanowi rdzeń gospodarki rynkowej. Nie oznacza to jednak całkowitej eliminacji własności państwowej i spółdzielczej w gospodarce. Kraje o gospodarce rynkowej znają wszystkie trzy formy własności, z przewagą własności prywatnej.

Opracowanie dotyczy wyłącznie postanowień w dziedzinie finansowania przedsiębiorstw, które są zawarte w pakcie o przedsiębiorstwie państwowym. Zrazu należy zauważyć, że propozycji nowych jest niewiele i stanowią one modyfikację już obowiązujących rozwiązań. Wydawałoby się, że aspekty finansowe paktu o przedsiębiorstwie państwowym są zawarte w części drugiej, która nosi tytuł: "Przedsiębiorstwo państwowe i jego finansowanie". Jednakże treść tej części paktu jest o wiele skromniejsza niżli obiecuje to tytuł. Finansowanie przedsiębiorstwa jest pojęciem stosunkowo szerokim, gdyż dotyczy zarówno wewnętrznej gospodarki finansowej, tworzenia i podziału zysku (gospodarki funduszowej), jak i rozliczeń przede wszystkim z budżetem i ewentualnie bankami. Tymczasem określone przez pakt finansowanie przedsiębiorstwa państwowego dotyczy przede wszystkim rozliczeń z budżetem.

Interesujące będzie prześledzenie wstępu do postanowień o finansowaniu, gdyż oddaje on tok rozumowania autorów. Wstęp zawiera deklarację o tym, że rząd będzie dążył do osiągnięcia w okresie najbliższych dziesięciu lat dwukrotnego wzrostu produktu społecznego. Jest to bardzo ambitna deklaracja, która jednakże nie wskazuje środków, przy pomocy których chce się ten wzrost osiągnąć. Jest oczywiste, że wymaga to inwestycji, lecz nasuwa się pytanie o źródła ich finansowania. Podstawowe pytanie dotyczy tego, czy źródłem finansowania mają być środki gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i instytucji finansowych krajowych, czy też pomoc zagraniczna. Wymaga to dokonania szacunków i prognoz, którymi obecnie rząd w perspektywie dziesięcioletniej nie dysponuje. Jedyłą wskazówką może być to, że źródłem finansowania inwestycji będzie ograniczenie konsumpcji, której tempo wzrostu ma być niższe od połowy tempa wzrostu produktu społecznego. Charakterystyczne jest to, że zdaniem autorów paktu, płace realne w sferze gospodarczej mają determinować kształtowanie dochodów przeznaczonych na konsumpcję. Jest to rozumowanie z okresu, kiedy tłumaczono, że dochód narodowy tworzony jest w sferze produkcyjnej. Należałoby tę tezę

co najmniej poprawić. Można zgodzić się z autorami paktu, że dla kształtowania rozwoju gospodarczego i socjalnego konieczny jest dialog głównych partnerów życia społecznego. Jednakże nie zastąpi on programu tegoż rozwoju. Niezbędne jest przeto pilne opracowanie koncepcji rozwoju gospodarczego i socjalnego kraju na okres 10 lat, czyli przyjęty dla spodziewanego podwojenia wartości produktu społecznego.

W części dotyczącej rozliczeń przedsiębiorstw z budżetem dostrzegalna jest kontynuacja dotychczasowych form. Dotyczy to w szczególności rozliczeń z tytułu dywidendy. Przedsiębiorstwa będą opłacać ją w I półroczu 1993 r. według zasad obowiązujących od lipca 1992 r. Od lipca 1993 r. zniesione zostaną obligatoryjne obciążenia zysku netto w formie dywidendy, gdy podstawą jej wymiaru jest fundusz założycielski. Widoczne tu jest wahanie w zakresie ukształtowania obciążenia zysku przedsiębiorstw. Jest to skutkiem zaniechanej reformy opodatkowania zysku przedsiębiorstw. Nie wprowadzono przede wszystkim jednolitego podatku od zysku przedsiębiorstw, lecz podatek dochodowy od osób prawnych. Tymczasem jest to istotne nieporozumienie. Osoby prawne nie mają zdolności płatniczej właściwej dla podatku dochodowego, gdyż ma ona charakter osobisty i przez to uwzględnia czynniki socjalne. Ponadto przedsiębiorstwa nie osiągają dochodu, lecz zysk i przesadne byłoby w tym opracowaniu prowadzenie rozważań wyjaśniających te różnice, gdyż jest to problem natury podręcznikowej. Niezbędne jest przy tym zastąpienie podatku dochodowego od osób prawnych, dywidendy itp. - podatkiem od spółek (corporate tax). Zarazem podatek ten powinien być merytorycznie zintegrowany z podatkiem dochodowym od osób fizycznych na płaszczyźnie opodatkowania przychodów z dywidendy.

Z tą problematyką łączy się opodatkowanie wynagrodzeń. Otóż pakt o przedsiębiorstwie państwowym proponuje zniesienie obciążenia wynagrodzeń wypłacanych z zysku netto podatkiem od wzrostu wynagrodzeń. Wynagrodzenia wypłacane z zysku osiągniętego w 1993 r. mają być obciążone dywidendą. Proponuje się zatem zastąpienie podatku od wzrostu wynagrodzeń (tzw. popiwku) dywidendą. Zagadnienie to zasługuje na krótkie omówienie.

Obciążenie wynagrodzeń podatkiem dochodowym, podatkiem od wzrostu wynagrodzeń i dywidendą świadczy o braku koncepcji ich obciążenia. Podstawową formą obciążenia wynagrodzeń powinien być podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym także ich wzrost. Wynagrodzenia stanowią element kosztów działalności przedsiębiorstwa i w gospodarce rynkowej granicę ich wzrostu stanowi możliwość ich przerzucenia w cenach towarów i usług. Jeżeli przedsiębiorstwo nie będzie mieć możliwości ich przerzucenia, to nie może ich także podwyższać, gdyż musiałoby ograniczyć zysk i w konsekwencji inwestycje. Tymczasem w tworzącej się gospodarce rynkowej państwo w sposób tradycyjny ingeruje w kształtowanie się poziomu wynagrodzeń wypłacanych przez przedsiębiorstwa. Nałożony w ten sposób podatek zwiększa koszty, które z kolei z trudem można przerzucić na rynku lub będzie to zgoła niemożliwe. Jeżeli możliwe będzie przerzucenie tego podatku, to spowoduje on wzrost cen towarów i usług i będzie mieć charakter inflacyjny. Podatek od wzrostu wynagrodzeń abstrahuje od udziału czyn-

ników produkcji - pracy i kapitału — w procesie gospodarowania. Jeżeli udział kapitału we wzroście podaży dóbr i usług jest niewielki, to trzeba go kompensować wzrostem udziału pracy. Trzeba jednakże ten wzrost opłacić wzrastającymi wynagrodzeniami, których granice określają relacje rynkowe.

Można zrozumieć autorów podatku od wzrostu wynagrodzeń, gdy chcą za jego pośrednictwem uzyskać ograniczenie udziału sektora państwowego w gospodarce. Jest to wówczas namiastka działania administracyjnego. Skutki stosowania tej formy ograniczania własności państwowej są w znacznym stopniu negatywne. Dlatego należałoby się zastanowić nad stosowaniem w 1993 r. dywidendy od wynagrodzeń wypłacanych z zysku netto, zwłaszcza że przedsiębiorstwa, które nie zechcą skorzystać z tej formy mogą wypłacać nagrody z zysku na zasadach ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń. Trudno tu zatem dostrzec myśl przewodnią.

Autorzy paktu o przedsiębiorstwie państwowym proponują reglamentację wypłacanych z zysku netto wynagrodzeń. Przyjęto zróżnicowane kryteria tej reglamentacji. Przede wszystkim zaliczki z tytułu wynagrodzeń nie mogą przekroczyć 1/3 zysku netto. Przy czym zysk netto stanowiący podstawę wypłaty wynagrodzenia jest pomniejszony o składki na fundusz ubezpieczeń społecznych i fundusz pracy należnej od dokonanych wypłat z zysku oraz kwot przeznaczonych na dofinansowanie zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego. Za wynagrodzenia uważa się także wypłaty pieniężne i równowartość świadczeń rzeczowych z zakładowego funduszu socjalnego i zakładowego funduszu mieszkaniowego. Środki przeznaczone na wynagrodzenia nie mogą przekroczyć w stosunku rocznym, kwoty stanowiącej równowartość iloczynu trzykrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przy przeciętnym rocznym zatrudnieniu. Są to typowe formy reglamentacji, które odbiegają od relacji stosowanych w gospodarce rynkowej. Można przyjąć jedynie założenie, że państwo jako właściciel przedsiębiorstw może regulować zasady wynagradzania zatrudnionych w nich pracowników. Jednakże przytoczone kryteria potwierdzają że są one przeniesione z warunków gospodarki centralnie planowanej.

Nieco inaczej są traktowane jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, gdyż opłacana przez nie dywidenda jest zmniejszana o kwotę odsetek od kapitału zapłaconych za okres, za który wypłaca się wynagrodzenia. Jeżeli dywidenda jest niższa od odsetek, to nie jest ona pobierana. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, które z tych form nie korzystają, mogą wypłacać nagrody z zysku na zasadach określonych ustawą o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń. Jest tu zatem cała gama rozwiązań proponowanych w stosunku do tego samego zjawiska, jakim jest opodatkowanie wzrostu wynagrodzeń. Tworzy to niezrozumiałe rozwiązania, które niewiele mają wspólnego z doktryną i praktyką podatkową w gospodarce rynkowej. Można się spodziewać dalszych i to równie niejasnych rozwiązań i propozycji. Charakterystyczne jest przy tym stanowisko związków zawodowych, które domagają się natychmiastowego zniesienia opodatkowania wzrostu wynagrodzeń, co jest interpretowane jako obrona interesów przedsiębiorstw i pracowników. Stanowisko to można jednak uzasadnić szerszym kontekstem gospodarki rynkowej, o którym już była mowa.

W zakresie rozliczeń z budżetem na uwagę zasługują zmiany w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych. Zmiana w podatku dochodowym od osób fizycznych polega na zwolnieniu od podatku dochodów przeznaczonych na kupno udziałów lub akcji od Skarbu Państwa albo udziałów w spółce utworzonej na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Kwota ta jest reglamentowana do wysokości czterokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Postulat NSZZ "Solidarność" dotyczył sześciokrotnego wynagrodzenia przeciętnego. Chodzi w tym przypadku o wsparcie przekształceń własnościowych. Jednakże tego rodzaju rozwiązania podatkowe stanowią odstępstwo od powszechności opodatkowania dochodów osób fizycznych. Można się także zastanowić nad tym, czy wprowadzone zwolnienie podatkowe w sposób istotny wpłynie na finansowanie procesu przekształceń własnościowych lub jego przyspieszenie. Zbyt skromnymi środkami dysponują bowiem podatnicy, aby mogły one stanowić źródło tworzenia kapitału niezbędnego w procesie przekształceń własnościowych. Ponadto trudne do określenia są przyszłe korzyści nabywcy akcji lub udziałów. W moim przekonaniu proponowane rozwiązanie nie przyczyni się do osiągnięcia założonego celu i burzy fragment konstrukcji podatku dochodowego.

Podobne założenie przyjęto dla nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Zwolnienie dotyczyłoby zysku przeznaczanego na zakup obligacji Skarbu Państwa i udziałów w spółce utworzonej w ramach powszechnej prywatyzacji przedsiębiorstw. Do spełnienia założonych celów niezbędne jest powołanie instytucji Skarbu Państwa, co jest jeszcze w fazie dyskusji. W zakresie ukształtowania rozliczeń z budżetem dostrzegalny jest wyraźnie tradycjonalizm rozwiązań, który jest nie do pogodzenia z koncepcją reformy systemu podatkowego wpisanej w kontekst gospodarki rynkowej.

Z zakresu wewnętrznej gospodarki finansowej przedsiębiorstw pakt zawiera fragmentaryczne propozycje. Najogólniej dotyczą one dwóch kwestii, a mianowicie uprawnień pracowników do nabywania akcji i zasad finansowania przekazywanego mienia likwidowanych przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania przez spółki z udziałem pracowników (warunki leasingu spółek pracowniczych).

Postulaty dotyczące nabywania akcji są zawarte w rozdziale I paktu, który omawia instrumenty i proces prywatyzacji przedsiębiorstw.

Pracownicy mogą uzyskać nieodpłatnie 10% ogólnej liczby akcji spółek, jednak o łącznej wartości nominalnej nie większej niż iloczyn 12 średnich wynagrodzeń w sześciu podstawowych działach gospodarki oraz liczby pracowników nabywających akcje. Wartość otrzymanych nieodpłatnie akcji może być podwyższona do 18 średnich wynagrodzeń pod warunkiem spłacenia wszelkich zobowiązań wobec budżetu lub do 24 średnich wynagrodzeń pod warunkiem spłacenia zobowiązań wobec budżetu i przedstawienia wiarygodnego planu restrukturyzacji spółki. Wartość nieodpłatnie nabytych akcji zależy ma od kondycji przedsiębiorstwa. Jest to rozwiązanie w zasadzie słuszne. Można mieć wątpliwości, czy kryterium średniej płacy jest właściwe dla określenia maksymalnej wartości nieodpłatnie nabytych akcji. Wp-

starczyło bowiem wskazać, że nieodpłatne nabycie akcji nie może przekraczać 10% ich wartości. Byłoby to rozwiązanie prostsze. Kryteria bowiem określające poziom średniej płacy mogą budzić zastrzeżenia. Ponadto można by zrezygnować z kryterium liczby zatrudnionych pracowników, gdyż wiadomo, że tylko pracownicy byłiby nabywcami nieodpłatnych akcji. Trudno znaleźć uzasadnienie dla posługiwania się tym kryterium.

Identyczne kryteria przyjęto przy określeniu 10% akcji nabywanych po cenie preferencyjnej. NSZZ "Solidarność" w rozmowach z rządem postulowała podwyższenie do 15% wartości nabywanych preferencyjnie akcji. Nie znalazło to uznania strony rządowej. Można się z tym stanowiskiem zgodzić, gdyż nieodpłatne lub preferencyjne przekazywanie akcji nie może stanowić wystarczającego źródła finansowania prywatyzowanych przedsiębiorstw. Dlatego niezbędna jest sprzedaż akcji po cenach rynkowych.

Jeżeli chodzi o odpłatne przekazywanie spółkom pracowniczym mienia likwidowanych przedsiębiorstw, to korzystają one z ulg w opłatach z tym związanych, gdy przeznaczą te kwoty na cele inwestycyjne. Jest to zatem poprawne rozwiązanie, gdyż z jednej strony mienie to jest odpłatnie przekazywane spółkom pracowniczym a z drugiej zawarte w tym są ulgi lub nawet umorzenie na wypadek prowadzenia działalności inwestycyjnej. Stosowane może być także obniżenie opłat dodatkowych z 75% do 50% stopy kredytu refinansowego. Wreszcie spółki z udziałem pracowniczym mogą przejąć na własność otrzymane odpłatnie mienie, gdy spłacą 1/3 jego wartości. Postanowienia te mają sprzyjać tworzeniu spółek z udziałem pracowniczym i sanacji prywatyzowanych przedsiębiorstw. W regionach zagrożonych bezrobociem strukturalnym obniżony ma być próg obowiązkowej wartości kapitału akcyjnego lub zawodowego do 10% wartości funduszy założycielskiego i przedsiębiorstwa. Trudno obecnie ocenić, czy ten wskaźnik został poprawnie określony w relacji do skutków bezrobocia strukturalnego. Może należałoby się zastanowić nad obniżeniem wspomnianego progu lub rezygnacji z niego. Istotne jest bowiem ograniczenie bezrobocia i ożywienie regionu dotkniętego kryzysem gospodarczym.

Trudno byłoby przyjąć, jak czynią to autorzy paktu, że chodzi o warunki leasingu, gdyż proponowane rozwiązania stanowią jedynie namiastkę tzw. Operating Leasing. Tego rodzaju leasing polega na przekazaniu m.in. dóbr inwestycyjnych w zamian za czynsz najmu, którego raty są wyraźnie określone. Dobro stanowiące przedmiot leasingu jest w zasadzie po upływie terminu najmu zwracane lub może być sprzedane przedsiębiorstwu przyjmującemu w leasing. Tymczasem w proponowanych rozwiązaniach zawarty jest zbyt wiele wskaźników, które nie zawsze przemawiają na rzecz ułatwienia leasingu, co jest bardzo istotne dla transformacji stosunków własnościowych.

Wydaje się także, że określenie wspomnianych wskaźników powinno być poprzedzone symulacją różnych wariantów ograniczania bezrobocia i to w kontekście z założeniami ogólnej polityki gospodarczej państwa. W obecnej redakcji te wskaźniki robią wrażenie zawieszonych w próżni i dlatego zastrzeżenia co do ich skuteczności.

Dla realizacji paktu o przedsiębiorstwie państwowym ważne znaczenie może mieć przyszła ustawa o restrukturyzacji przedsiębiorstw i banków.

Chodzi tu o poprawę kondycji finansowej przedsiębiorstw i banków przez oddłużenie tych pierwszych i innego ukształtowania sytuacji kredytowej tych drugich. Na skutek niewłaściwego systemu finansowego i kredytowego przedsiębiorstwa państwowe popadły w długi, których nie są zdolne spłacić i ich kumulacja jest pozbawiona sensu. W podobnej sytuacji znalazły się banki, które nie mogą uzyskać zwrotu udzielonego kredytu. Niewątpliwie spowodowało to zakłócenie płynności finansowej. Przyczyną tych zakłóceń jest nierespektowanie ekonomiczno-finansowych reguł działalności przedsiębiorstw i banków. Stosowane reguły nadal nie są dostosowane do warunków gospodarki rynkowej i to w okresie jej tworzenia. System finansowy przedsiębiorstw i kredytowy mają charakter sztuczny, nasycony pierwiastkami administracyjnymi.

Jakie zatem cele zakreśla proponowana ustawa. Wymienia ona trzy cele, a mianowicie:

- stworzenie szans przedsiębiorstwom osiągającym dobre wyniki ekonomiczne i potrafiącym funkcjonować w warunkach gospodarki rynkowej,
- likwidację przedsiębiorstw, które nie mają szans funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej,
- sanację banków przez rozwiązanie zadłużenia banków komercyjnych.

Ustawa wymienia zarazem środki osiągnięcia tych celów. Są to w szczególności:

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

Postępowanie ugodowe jest mutacją postępowania układowego określonego rozporządzeniem Prezydenta RP z 1934 r. Nie jest to zatem zupełnie nowe rozwiązanie. W postulowanym postępowaniu ugodowym biorą w różnym stopniu udział dłużnik i wierzyciel. Przedsiębiorstwo zadłużone jest zobowiązane do przedstawienia programu sanacji a bank do rozważenia ograniczenia zadłużenia i uruchomienia nowych kredytów, które mają stanowić źródło finansowania sanacji przedsiębiorstw.

Przewidzianych jest kilka wariantów postępowania banków, jak:

- odroczenie spłaty kredytów lub dogodniejsze rozłożenie spłaty kapitału odsetek,
- całkowita lub częściowa zamiana długu na akcje w spółce,
- całkowite lub częściowe umorzenie zadłużenia,
- umożliwienie dłużnikowi zaciągnięcia nowych kredytów lub udzielenie mu gwarancji kredytowych.

Analiza tych wariantów prowadzi do wniosku, że w zasadzie zmierzają one do rezygnacji wierzyciela z udzielonych dłużnikowi kredytów. Wówczas istnieje prawdopodobieństwo, że dłużnik odzyska płynność finansową. Nie ma pewności, gdyż zarówno finansowanie, jak i kredytowanie przedsiębiorstw nie tworzą spójnych systemów. Wiele rozwiązań ma charakter doraźny i niekiedy wzajemnie wykluczający się, przez co istnieje prawdopodobieństwo, że dłużnik ponownie popadnie w kłopoty finansowe. Na podstawie obecnego stanu prawnego takie prawdopodobieństwo istnieje. Stan prawny jest bowiem bardzo zagmatwany i nie daje przez to informacji

o warunkach systemowych w zakresie finansowania i kredytowania przedsiębiorstw.

W postępowaniu ugodowym mogą brać udział przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50%.

Według propozycji ustawy wniosek o postępowanie ugodowe składa dłużnik, lecz jego wszczęcie następuje wyłącznie na podstawie decyzji banku. Spełnione powinny być następujące warunki:

- wartość wierzytelności powinna przekraczać 1 mld zł i nie powinna być niższa od 10% ogólnej wartości zobowiązań dłużnika,
- wierzytelności banku wobec dłużnika powinny stanowić 20% ogólnej wartości jego zobowiązań.

Wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania ugodowego przedsiębiorstwo powinno złożyć program sanacji i uzgodnić go z wierzycielami. Przedsiębiorstwo państwowe ma złożyć równocześnie wniosek do Ministra Przekształceń Własnościowych o przekształcenie w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa oraz uzyskać stosowną promesę. Charakterystyczne jest to, że następuje powiązanie zadłużenia z przekształceniem statusu prawnego dłużnika.

Trudno zrozumieć dlaczego bankowym postępowaniem ugodowym objęte zostały również zobowiązania wobec budżetu państwa. Egzekucja tych należności ma bowiem odrębny tryb i dlatego nie ma uzasadnienia jego zmiany. Przecież podstawę stanowi ustawa o zobowiązaniach podatkowych, która określa pierwszeństwo dochodzenia wierzytelności budżetowych. Jest to jeden z przykładów wprowadzania dodatkowych rozwiązań do już istniejących. Tworzy się przez to mozaika niespójnych rozwiązań.

Postępowanie ugodowe ma w zasadzie charakter pozabankowy. Zatwierdzenie ugody następuje w przypadku zgody wierzytelności mających 50% wartości wierzytelności. Wniesienie sprzeciwu przez wierzycieli powoduje przekazanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Sąd gospodarczy bada zgodność ugody z przepisami prawa. Wierzyciel może dochodzić w sądzie gospodarczym rozwiązania zawartej ugody, gdy uważa, że dłużnik nie wykonuje ugody. Tych uprawnień pozbawiony jest dłużnik. Zauważalna jest przede wszystkim asymetria, gdyż dłużnik nie może żądać przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego. Jest to o tyle niekonsekwentne, że chodzi o postępowanie ugodowe i jedna ze stron została pozbawiona bardzo istotnego prawa sprzeciwu. Zatem widoczna jest jednostronność ukształtowania postępowania ugodowego. Potwierdza to także daleko idąca kontrola działalności dłużnika przez wierzycieli. Wierzyciele mogą pozbawić organy zarządzające dłużnika prawa kierowania przedsiębiorstwem i powołania nowych organów. Czyli postępowanie ugodowe zostało wzmocnione ingerencją banków w sprawy personalnego managementu.

Publiczna sprzedaż wierzytelności bankowych polega na zaofiarowaniu przez bank wierzytelności na sprzedaż. Sprzedaż ma mieć formę otwartego przetargu lub licytacji. Dłużnik nie ma żadnego wpływu na przebieg tej sprzedaży. Publiczna sprzedaż wierzytelności ma zlikwidować długi podmiotów, które utraciły zdolność płatniczą i nie rokoją nadziei sanacji działalno-

ści. W drodze publicznej sprzedaży bank zamierza uzyskać zwrot choćby część wierzytelności. Dlatego zdecydowano się na sprzedaż długu bez określania minimalnej ceny. Chodzi bowiem o to, by w ogóle znaleźć nabywcę długu. W rezultacie cena będzie niższa od nominalnej wartości wierzytelności. Takie są jednak realia w postępowaniu z przedsiębiorstwami w złej kondycji finansowej. Tego rodzaju rozwiązanie nakłada na sprzedawcę wierzytelności tryb publicznej jej sprzedaży. Inaczej byłyby niejasności i podejrzenia. Ma to sprzyjać, zdaniem autorów ustawy, obiektywizacji ceny. Ta cecha ceny zależy od wielu innych czynników, a nie tylko od podania jej do publicznej wiadomości. Wymagało to zarazem uchylenia obowiązku dochowania tajemnicy przez banki.

Niska cena oferowanego do sprzedaży długu powinna stanowić zachętę dla banku do podjęcia postępowania ugodowego, gdyż skutkiem publicznej sprzedaży długu po bardzo niskiej cenie może być jeszcze większa strata. Stąd też ugoda może mieć większe znaczenie ekonomiczne dla wierzycieli niżli publiczna sprzedaż długu. Kwestie te wymagają szczegółowszego uregulowania przez Ministra Finansów. Sprzedaż długu ma także przywrócić podmiotom płynność finansową, gdyż inaczej zakłócone jest funkcjonowanie obiegu gospodarczego. Do kręgu podmiotów uprawnionych do kupna wierzytelności należą osoby fizyczne i prawne, z wyjątkiem dłużnika. Ma to tę konsekwencję, że dłużnik nie może kupić własnych zobowiązań wobec banku. Jednakże przed publiczną sprzedażą wierzytelności dłużnik może spłacić swoje zobowiązania wobec banku. Jest to raczej wątpliwe, by w praktyce z tej możliwości skorzystał, bo kondycja finansowa na to nie pozwoli.

Istnieje także możliwość zmiany wierzytelności na akcje przedsiębiorstw państwowych lub jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Zamiana taka jest uwarunkowana powstaniem wierzytelności przed 30 czerwca 1992 r. Powoduje to wykluczenie możliwości zamiany na akcje wierzytelności nabytych w trybie publicznej sprzedaży. Tego rodzaju przepis powoduje ograniczenie obrotu akcjami. Tymczasem istotne jest powstanie wtórnego rynku w zakresie obrotu. Trudno żeby o zakresie obrotu akcjami decydował termin powstania wierzytelności. Zdaniem autorów ustawy ma to zapobiec zadłużaniu się przedsiębiorstw, które wychodziłyby z założenia, że i tak długi zostaną wykupione. Praktyka ostatniego okresu potwierdza, że nie udało się temu przeciwdziałać. Wierzyciele mogą wystąpić wobec Skarbu Państwa z żądaniem zamiany roszczeń na akcje, gdy ich wierzytelności wobec przedsiębiorstwa przekraczają 30% sumy zobowiązań dłużnika. Z żądaniem takim wierzyciel może wystąpić do Skarbu Państwa także przed upływem terminu wymagalności. Rozwiązanie to ma zwiększyć popyt na akcje Skarbu Państwa. Stymulowanie popytu na akcje zostało wzmocnione przyznaniem wierzycielowi prawa roszczenia do ich nabycia od Skarbu Państwa.

Propozycje ustawy przewidują możliwość przekazania bankom z budżetu środków na powiększenie ich funduszy własnych. Z tej formy powiększenia funduszy mogą tylko skorzystać banki państwowe, banki będące jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa oraz banki w formie spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50%. Środki na ten cel pochodzą z pożyczki zagranicznej i zostaną przekazane bankom w formie obligacji skarbowych. Dotyczyć to będzie 9 następujących banków:

- Banku Depozytowo-Kredytowego S.A. w Lublinie
- Banku Gdańskiego S.A. w Gdańsku
- Banku Śląskiego S.A. w Katowicach
- Banku Przemysłowo-Handlowego S.A. w Krakowie
- Banku Zachodniego S.A. we Wrocławiu
- Pomorskiego Banku Kredytowego S.A. w Szczecinie
- Powszechnego Banku Gospodarczego S.A. w Łodzi
- Powszechnego Banku Kredytowego S.A. w Warszawie
- Wielkopolskiego Banku Kredytowego S.A. w Poznaniu

Ta lista banków nie jest przypadkowa. Zostały one wydzielone w 1989 r. z Narodowego Banku Polskiego, część z nich została przeznaczona do prywatyzacji. Część z wymienionych banków zawarła także porozumienia z bankami zachodnimi, co ułatwić powinno zarządzanie, zwłaszcza w zakresie tzw. debt management. Budżetowe powiększenie kapitału banków ma im umożliwić zróżnicowanie warunków kredytowania, przez obniżenie odsetek i dogodniejsze rozłożenie spłaty pożyczek. Banki będą mogły ewentualnie zwiększyć możliwość zamiany długu na udziały w przedsiębiorstwach i umorzyć im część zadłużenia. Jednakże ta forma dofinansowania banków powinna być uznana za jednorazową. W gospodarce rynkowej banki komercyjne powinny dywersyfikować swoją działalność, by zapewnić sobie stałą płynność finansową. Obecnie działalność bankową cechuje zbytne administrowanie pieniędzmi, mniej zaś prognozowania i kalkulacji ryzyka związanego m.in. z udzielanymi kredytami.

Innym źródłem dofinansowania banków ma być celowa pożyczka zagraniczna i tutaj wyłania się pewien problem. Chodzi o określenie warunków uzyskania i spłaty tej pożyczki. W przypadku bowiem budżetowego dofinansowania te warunki są znane. Natomiast o pożyczce zagranicznej celowej jest tylko ogólna wzmianka. Tymczasem warunki towarzyszące tej pożyczce mogą wywołać różne skutki w położeniu finansowym banków, których nie można ocenić. Jest to zbyt ogólnikowo sformułowane. Trudno jest się odnieść w szczegółach do kwestii dofinansowania banków, gdyż nieznanne są przepisy wykonawcze Ministra Finansów, które mają na ogół decydujące znaczenie.

Główną ideą paktu o przedsiębiorstwie państwowym ma być jego przekształcenie własnościowe i dostosowanie do warunków gospodarki rynkowej. Nasuwa się pytanie o to, jak zawarte rozwiązania finansowe te zamierzenia wspomagają? W warstwie finansowej pakt o przedsiębiorstwie nie przedstawia spójnych i nowych rozwiązań. Powtarza przede wszystkim rozwiązania stosowane, które były przedmiotem uzasadnionej krytyki. Odnosi się to w szczególności do podatku od wzrostu wynagrodzeń, który ma być zastąpiony dywidendą. Jest to zmiana w znacznym stopniu natury kosmetycznej. W obu przypadkach następuje okrojenie wynagrodzeń i przez to konsumpcji. Wystarczyłoby obciążenie dodatkowo wypłacanych wynagrodzeń podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Nie ma finansowego i ekonomicznego uzasadnienia, by fundusze przeznaczone na wypłatę dodatkowych wynagrodzeń obciążać podatkiem od przedsiębiorstw. One i tak go przerzucają na nabywców dóbr i usług. Dla poprawnego opodatkowania osób fizycznych i prawnych niezbędne jest dokonanie głębokiej reformy systemu

podatkowego, której rdzeniem powinny być trzy podatki, a mianowicie podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od spółek i podatek od wartości dodanej. Jak dotąd reforma taka jest odraczana i można to wytłumaczyć jedynie brakiem koncepcji i znajomości roli podatków w gospodarce rynkowej. Wątpliwości budzi w ogóle zamiar posłużenia się podatkami w toku przekształcania przedsiębiorstw, zwłaszcza zaś koncyptowanie doraźnych form obciążeń na rzecz budżetu, w których gąszczu zagubią się niebawem Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Przekształceń Własnościowych. Ponadto reforma podatkowa powinna mieć aspekt międzynarodowy wynikający z postanowień traktatu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi.

Lektura paktu o przedsiębiorstwie nasuwa też podstawowe pytanie o jego sens. Bliższa analiza prowadzi do wniosku, że chodzi o wytłumaczenie nastrojów niezadowolenia społecznego. Jest on jednak zawodny, gdyż może przejawy tego niezadowolenia odroczyć, co z kolei wpływa na ich kumulację.

Z punktu widzenia finansowego istotne znaczenie miałyby szacunek kosztów i korzyści przekształcania przedsiębiorstw, gdyż jego wynik mógłby mieć wpływ na wybór form transformacji. Niezbędne byłoby oszacowanie wartości przekształcanego własnościowo mienia przedsiębiorstw. Nie jest to przedsięwzięcie łatwe ze względu na dwupoziomowy system cen (odrębne ceny dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych). Dopiero tak oszacowana wartość przedsiębiorstw może stanowić punkt wyjścia dla zastanowienia się nad formami ich przekształcania i oceny ewentualnych wpływów z tego tytułu. Trudno bowiem oprzeć się wrażeniu, że autorzy paktu o przedsiębiorstwie nie byli zdecydowani, co zrobić z przedsiębiorstwami państwowymi w obawie przed reakcją załóg. Tymczasem obawy te są przesadne, gdy załogom zaprezentuje się zrozumiałą analizę kosztów i korzyści. Wówczas i one zrozumieją podejmowane przedsięwzięcia. Obecna redakcja paktu o przedsiębiorstwie nacechowana jest doraźnością propozycji i obawami reakcji załóg przedsiębiorstw państwowych.

Należy się także zastanowić nad celowością sanacji przedsiębiorstw państwowych, gdyż załogi ich sądzą, że dzięki niej nie stracą pracy. Prawda zaś jest inna, część załóg straci pracę w terminie późniejszym. Dlatego należy rozważyć skierowanie części wpływów z prywatyzacji na kształcenie zawodowe i tworzenie nowych miejsc pracy. Powinno się to dokonywać w ramach transferów budżetowych, a nie przez tworzenie funduszy pozabudżetowych. W przypadku transferów budżetowych zapewniona jest autoryzacja i kontrola parlamentarna. Może to wydłużyć tok finansowania, ale zachowana będzie jego jawność, co przy tak emocjonalnie wrażliwej sprawie ma istotne znaczenie.

Można autorom paktu o przedsiębiorstwie proponować w szerszym zakresie metod finansowania właściwych spółkom w gospodarce rynkowej. Propozycja ta mieści się w szerszym pytaniu o rolę państwa i rynku w procesie transformacji przedsiębiorstw państwowych. Odpowiedź na to pytanie powinna być rozważna, gdyż są sytuacje, w których zawodzi rynek lub państwo.

FINANCIAL ASPECTS OF THE STATE ENTERPRISE PACT

S u m m a r y

The article discusses financial provisions of the Enterprise Pact. Most of such provisions regulate the relations between the enterprise and the budget. A characteristic feature of the Pact is the absence of new solutions. This is especially true in the case of the taxation of enterprises (dividend), which taxation is to be modified to a limited extent only.

The same observation can be made about the taxation of wages, for the Pact contains the proposal to replace the Excess Wages Tax by dividend. Such a replacement does not change anything and is in contradiction with the assumptions of market economy. In particular, the employer is allowed to increase wages to the extent to which it can transfer the cost of such wages to the price of goods and services. It would be enough to tax wages with the Personal Income Tax.

The Enterprise Pact is accompanied by the Act on Restructuring of Banks and Enterprises. Generally speaking, it is aimed at improving the financial condition of enterprises and banks through the debt restructuring of the former and improving the credit capacity of the latter.

Od Redakcji

Zespół artykułów dotyczących Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania oddano do druku w dniu 19 maja 1993 r.