

*Anna Stepniak-Kucharska\**

## **„MIĘKKIE” OGRANICZENIA BUDŻETOWE JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORSTW**

### **1. WSTĘP**

Transformacja systemowa rozpoczęta na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku oraz późniejsze osłabienie koniunktury skutkowały pogorszeniem sytuacji ekonomicznej polskich przedsiębiorstw. Zmiany te wymusiły na podmiotach konieczność przeprowadzenia działań naprawczych. Jednym z podstawowych zadań stojących przed przedsiębiorstwami, jeśli nie najważniejszym, było uzdrowienie sytuacji finansowej, a przede wszystkim restrukturyzacja zadłużenia i odzyskanie zdolności kredytowej.

Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw przebiegała dwutorowo. Podejmowana była przez same firmy<sup>1</sup>, bez ingerencji innych podmiotów. Jednak równocześnie państwo wspierało te procesy, stosując „miękkie” ograniczenia budżetowe.

„Miękkie” finansowanie obejmuje przede wszystkim zobowiązania wobec trzech grup podmiotów – państwa, banków i kontrahentów handlowych (dostawców i odbiorców). Można więc wyodrębnić następujące obszary ich występowania: ceny, system podatkowy, subsydia, łatwy dostęp do kredytu i preferencyjne warunki kredytowe<sup>2</sup> oraz zaległości płatnicze wobec innych przedsiębiorstw.

Stosowanie miękkich ograniczeń przez państwo może przybierać dwie formy. Z jednej strony państwo wspiera podmioty publicznymi środkami, udostępniając im szeroki wachlarz instrumentów pomocy publicznej (dotacje, zwolnienia podatkowe, preferencyjne kredyty, gwarancje rządowe czy subsydia). Z drugiej ingeruje w procesy rynkowe, wprowadzając systemowe instrumenty mające na celu doraźną pomoc dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a więc dokonując ich oddłużania. Celem stosowania tych

\* Dr, Instytut Ekonomii, Uniwersytet Łódzki.

<sup>1</sup> Pojęcia „przedsiębiorstwo”, „podmiot gospodarczy” i „firma” używa się w niniejszym artykule zamiennie, abstrahując od ich prawnej definicji.

<sup>2</sup> J. Kornai, *Economics of Shortage*, North Holland Publishing, Amsterdam 1980, s. 100.

instrumentów jest przede wszystkim umożliwienie przedsiębiorstwom pozbycia się „złych” (nadmiernych, niemożliwych do spłacenia) długów.

Od roku 1990 państwo dwukrotnie podjęło decyzję o systemowym oddłużeniu przedsiębiorstw. Po raz pierwszy firmom umożliwiono wyczyszczenie „złych” długów na początku lat 90., gdy szok transformacyjny zagroził dalszemu ich istnieniu.

Po raz drugi „miękkie” finansowanie zastosowano w roku 2002, gdy po kilkuletnim okresie osłabienia aktywności gospodarczej znacząco spadły wyniki finansowe podmiotów i wzrosło ich zadłużenie, co w konsekwencji doprowadziło do lawinowego wzrostu liczby upadłości i likwidacji z przyczyn ekonomicznych.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja form „miękkiego” finansowania wykorzystywanych przez polskie przedsiębiorstwa po roku 1990. W opracowaniu przedstawione zostaną uwarunkowania prawne oraz przebieg działania instrumentów oddłużeniowych początku lat 90. oraz z roku 2002. Ponadto podjęta zostanie próba oceny skuteczności tych instrumentów.

## 2. ZADŁUŻENIE POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW W LATACH 1991–2004

Efektom przemian polskiej gospodarki było systematyczne zwiększanie się poziomu łącznego zadłużenia przedsiębiorstw (zob. tab. 1).

Mimo iż szok transformacyjny doprowadził do powstania w większości podmiotów szeregu trudności, w tym z zatorami płatniczymi i nadmiernym zadłużeniem, to w pierwszej połowie lat 90. przyrost zadłużenia był, w porównaniu z późniejszym okresem, stosunkowo wolny. Było to zdeterminowane działaniem dwóch czynników. Z jednej strony wysokie stopy procentowe, jeśli tylko sytuacja finansowa na to pozwalała, ograniczały ekspansję kredytową, a nawet powodowały wręcz masową spłatę długów wobec sektora bankowego. Z drugiej strony ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków umożliwiła największym firmom pozbycie się części ich zadłużenia<sup>3</sup>.

Pogorszenie koniunktury i zakończenie działania instrumentów oddłużeniowych prowadziło do zwiększenia zapotrzebowania na kapitały obce i do narastania zadłużania się przedsiębiorstw. W latach 1995–1999 długi polskich podmiotów gospodarczych wzrosły aż czterokrotnie. W ostatnich czterech latach widoczne jest ponowne wyhamowanie zadłużania się przedsiębiorstw.

---

<sup>3</sup> Więcej w: A. Stępnia-Kucharska, *Wpływ rozwiązań oddłużeniowych na poziom zadłużenia publicznoprawnego przedsiębiorstw*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Oeconomica [w druku].

Tabela 1

## Zadłużenie polskich przedsiębiorstw w latach 1991–2003 (w mln pln, ceny stałe)

Rodzaj zobowiązań	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Przedsiębiorstwa ogółem														
Ogółem	30 495	52 870	76 182	95 758	112 079	168 079	244 633	315 360	390 977	426 870	472 750	503 603	534 159	528 347
Długoterminowe	.	18 325	29 216	38 770	36 414	50 170	72 865	96 436	123 228	13 426	154 925	158 449	179 191	161 875
• Kredyty	5 248	8 452	12 923	17 538	22 044	31 465	44 054	55 883	66 067	66 419	68 091	75 976	83 204	102 941
Krótkoterminowe	.	34 545	46 966	56 987	75 665	117 908	171 768	218 924	267 749	292 606	317 825	345 144	354 968	366 472
• Kredyty	5 195	7 320	9 746	11 127	11 187	21 443	30 574	42 826	51 368	59 678	65 102	68 428	66 028	863 95,3
• Handlowe	12 825	19 054	24 612	30 902	34 795	59 626	89 749	112 331	136 332	143 120	149 713	162 989	177 457	182 875
• Publicznoprawne	2 849	6 648	10 734	12 394	10 294	14 042	16 709	21 916	28 982	31 193	28 622	43 314	32 514	34 888
Przedsiębiorstwa przemysłowe														
Ogółem	15 136	26 684	38 441	49 402	62 430	85 639	115 749	146 453	184 080	192 093	211 584	230 843	232 513	228 291
Długoterminowe	.	.	.	.	19 302	24 729	30 737	39 355	48 210	48 817	58 108	57 488	62 988	54 495
• Kredyty	2 395	4 190	6 274	8 542	9 803	14 906	19 533	24 510	30 904	28 985	30 182	34 983	37 796	40 621
Krótkoterminowe	.	.	.	.	43 129	60 911	85 011	107 098	135 870	143 276	153 476	173 355	169 525	173 796
• Kredyty	.	.	.	.	7 144	13 057	18 530	23 473	28 946	32 561	34 982	37 284	36 165	45 188
• Handlowe	6 184	9 626	12 041	15 657	17 680	27 714	39 133	46 845	60 683	62 206	65 068	73 093	79 107	81 217
• Publicznoprawne	1 765	3 450	5 211	6 413	7 548	9 563	11 299	15 351	20 023	21 511	19 833	32 875	19 321	20 746

Źródło: oprac. własne na podstawie „Roczników Statystycznych GUS” z lat 1997–2004 oraz „Biuletynu Statystycznego” 2005, nr 2

Wzrostowi całkowitego zadłużenia przedsiębiorstw towarzyszyły nieznaczne zmiany jego struktury. W całym badanym okresie dominowało zadłużenie krótkoterminowe. Większy jego udział wykazywały jednak przedsiębiorstwa przemysłowe.

W latach 1992–1994 przedsiębiorstwa zwiększały, choć w niewielkim stopniu, udział zadłużenia długoterminowego. Podobne zjawisko widoczne jest również w ostatnich latach badania. W zadłużeniu długoterminowym dominowały przede wszystkim długi pozabankowe. Jedyne w latach 1995–1999 większą część zadłużenia długoterminowego stanowiły kredyty bankowe. Co istotne, w okresie pogorszenie koniunktury pod koniec lat 90. coraz większe znaczenie miały długoterminowe długi pozabankowe.

Analiza struktury zobowiązań krótkoterminowych wskazuje, iż w całym badanym okresie dominowały w nich zobowiązania handlowe. Najmniejszy był natomiast udział zobowiązań publicznoprawnych. Do roku 1995 nastąpiło zmniejszanie udziału zadłużenia wobec banków i kontrahentów zarówno w zadłużeniu krótkoterminowym, jak i łącznym. W latach późniejszych kredyty krótkoterminowe stanowiły względnie stabilną część zobowiązań krótkoterminowych. Natomiast udział zobowiązań handlowych uległ zmniejszeniu dopiero w latach 1998–2002.

Zobowiązania publicznoprawne w dominującej części badanego okresu wykazywały tendencję wzrostową. Analogicznie, jak zadłużenie ogólne, w pierwszych latach transformacji poziom zobowiązań przedsiębiorstw wobec Skarbu Państwa wzrastał stosunkowo wolno. Przyspieszenie tej tendencji nastąpiło w latach 1995–1999, a więc rok wcześniej, niż w przypadku zadłużenia ogólnego. Znacząca redukcja poziomu zadłużenia publicznoprawnego w 2003 r. była natomiast efektem kolejnej restrukturyzacji długów przedsiębiorstw z tytułu podatków, cel i ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup>.

Przez cały analizowany okres dominującą część zadłużenia publicznoprawnego stanowiły zobowiązania przedsiębiorstw przemysłowych. W pierwszych latach zmian systemowych długi przedsiębiorstw przemysłowych wobec Skarbu Państwa wzrastały szybciej niż przedsiębiorstw ogółem. W latach 1995–2001 wystąpiła ich względna stabilizacja. Natomiast w roku 2002 podmioty przemysłowe wykazywały znaczący, prawie dwukrotny, wzrost zadłużenia publicznoprawnego.

Redukcja długów w ostatnim roku badania, jak wcześniej zaznaczono, stanowiła konsekwencję kolejnej ustawy oddłużeniowej. Co istotne, udział zobowiązań publicznoprawnych przedsiębiorstw przemysłowych w zobowiązaniach wszystkich przedsiębiorstw spadł do 59%, a więc do poziomu najniższego od początku transformacji. Tak znacząca redukcja długów może świadczyć o tym, iż z rozwiązań oddłużeniowych w największym stopniu skorzystały firmy przemysłowe.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, DzU, nr 155, poz. 1287 z późniejszymi zmianami.



### 3. FORMY ODDŁUŻANIA PRZEDSIĘBIORSTW WPROWADZONE W POCZĄTKOWYM OKRESIE TRANSFORMACJI

Transformacja gospodarki doprowadziła do gwałtownych zmian w otoczeniu polskich przedsiębiorstw. Konsekwencją tych przemian było znaczne pogorszenie się sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorstwa obarczone problemami charakterystycznymi dla podmiotów działających w warunkach gospodarki socjalistycznej nie potrafiły poradzić sobie w burzliwym otoczeniu. W efekcie znaczna część z nich miała problemy z utrzymaniem płynności i z nadmiernym zadłużeniem. Brak środków na bieżącą działalność, jak i na spłatę dotychczasowych zobowiązań, powodował, iż firmy spłacały jedne zobowiązania innymi, wpadając w pułapkę kredytową.

W odpowiedzi na systematycznie pogarszającą się sytuację finansową podmiotów gospodarczych uchwalono ustawę o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, nazywaną dalej ustawą oddłużeniową (pierwszą) lub restrukturyzacyjną<sup>5</sup>. Jej celem było uzdrowienie kondycji finansowej przedsiębiorstw państwowych, które miały szansę na efektywne funkcjonowanie w gospodarce rynkowej, oraz wyeliminowanie podmiotów nierokujących nadziei na efektywne funkcjonowanie. Dodatkowym zadaniem przyjętych rozwiązań było uzdrowienie sektora bankowego<sup>6</sup>, które miało stanowić wstęp do jego prywatyzacji.

Ustawa wprowadziła możliwość przeprowadzenia bankowego postępowania ugodowego, publicznej sprzedaży wierzytelności oraz zamiany wierzytelności na akcje. Jednocześnie zachowana została możliwość zastosowania innych form postępowania restrukturyzacyjnego, w tym układu sądowego, ugody cywilnej czy postępowania upadłościowego. Ponadto, w ramach odrębnych rozwiązań prawnych, przedsiębiorstwa mogły skorzystać z restrukturyzacji zaległości publicznoprawnych wobec Skarbu Państwa i ZUS.

**Bankowe postępowanie ugodowe (bpu)** było podstawowym instrumentem restrukturyzacji finansowej podmiotów gospodarczych, przewidzianym w ustawie o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Istota postępowania opierała się na restrukturyzacji finansowej dwóch grup firm: przedsiębiorstwa dłużnika i banków. Z jednej strony, dzięki oddłużeniu i poprawie sytuacji finansowej<sup>7</sup>, stwarzała ona dłużnikom szanse rozwojowe na wypracowanie

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie innych ustaw, DzU, nr 18, poz. 82.

<sup>6</sup> Por.: A. Krajewska, *Efektywność restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw. Aspekty oddłużeniowe*, [w:] Mączyńska E. (red.), *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji gospodarki polskiej*, DiG, Warszawa 2001, s. 316–317.

<sup>7</sup> Bpu mogło opierać się na odroczeniu lub rozłożeniu w czasie terminów płatności wierzytelności, umorzenie części lub całości długu, obniżeniu oprocentowania długu, zaniechaniu naliczania oprocentowania w określonym czasie od całości lub części wierzytelności, przejściowym

strategii funkcjonowania w warunkach konkurencji rynkowej poprzez wsparcie działań restrukturyzacyjnych przez banki i innych wierzycieli. Z drugiej prowadziła do uzdrowienia sektora finansowego, a w szczególności do „oczyszczenia” portfeli kredytowych banków w efekcie rozwiązania problemu „złych” długów bankowych, a co za tym idzie, niejednokrotnie stanowiła wstęp do prywatyzacji sektora bankowego<sup>8</sup>.

Rozwiązania przyjęte w ustawie restrukturyzacyjnej przekazywały bankom jeszcze jeden instrument umożliwiający im restrukturyzację „złych” kredytów. Zgodnie z postanowieniami ustawy banki mogły zastosować wobec niewypłacalnych dłużników **sprzedaż wierzytelności**, tj. praw do żądania od dłużnika spełnienia świadczenia. Przepisy te zezwalały bankom na zbywanie osobom trzecim wierzytelności przysługujących im wobec dłużnika. Rozwiązania te dotyczyły jednak wyłącznie wymagalnych wierzytelności bankowych, tj. wierzytelności powstałych w wyniku czynności bankowej, których termin świadczenia już upłynął.

Trzecim rozwiązaniem przyjętym w ustawie o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków była możliwość konwersji **posiadanych lub nabytych wierzytelności na akcje**. Ustawa przyznawała wierzycielom przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa uprawnienie do zaspokojenia ich wierzytelności w drodze zamiany na akcje lub udziały. Równocześnie jednak wierzyciele mogli zamieniać wymagalne należności na udziały bądź akcje przedsiębiorstw również na podstawie innych aktów prawnych, tj. prawa o postępowaniu układowym czy Kodeksu Handlowego. Od roku 1996 pojawiła się również nowa możliwość oparta na przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw<sup>9</sup>. Ponadto, odrębnym rozwiązaniem była przewidziana w ustawie restrukturyzacyjnej możliwość konwersji w wyniku przeprowadzenia bankowego postępowania ugodowego.

**Układ sądowy** jest postępowaniem sądowym, którego celem, podobnie jak bpu, jest zawarcie układu między dłużnikiem a wierzycielem (wierzycielami). Zawarcie układu ma umożliwić dłużnikowi wywiązanie się ze zobowiązań o charakterze cywilno-prawnym. Z jednej strony ma to pomóc dłużnikowi uzdrowić sytuację finansową i umożliwić dalsze prowadzenie działalności

---

kapitalizowaniu należnych odsetek, rozłożeniu w czasie spłat odsetek i kapitału, zamianie części lub całości wierzytelności na akcje.

<sup>8</sup> *Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków*, Raport na zlecenie Ministra Finansów i Fundacji Rozwoju Sytuacji Finansowej, Warszawa 1995, s. 40; A. Parfiniewicz, J. Żebrowski, *Rola banków we wdrażaniu programu restrukturyzacji finansowej*, „Bank” 1993, nr 5; L. Fila, D. Kulczycka, *Restrukturyzacja finansowa – szansa dla przedsiębiorstw*, NICOM Consulting Ltd., Warszawa 1995, s. 2.

<sup>9</sup> *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, obowiązująca od dnia 8 kwietnia 1997*, DzU, nr 188, poz. 561 z późniejszymi zmianami.

gospodarczej, a z drugiej, jego celem jest odzyskanie przez wierzyciela, w dłuższym okresie, całej kwoty wierzytelności.

Postępowanie układowe pełni funkcję prewencyjną w stosunku do postępowania upadłościowego, gdyż najczęściej jedyną alternatywą niezawarcia układu sądowego jest przeprowadzenie postępowania upadłościowego.

Przedsiębiorstwa mogły również wykorzystać możliwość oddłużenia poprzez **indywidualne porozumienia z wierzycielami**. Z formy tej mógł skorzystać każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Umorzeniu lub rozłożeniu na raty podlegały jednak wyłącznie długi wobec wierzycieli handlowych i banków. Porozumienia odbywały się na podstawie przepisów prawa cywilnego.

W praktyce ugody cywilnoprawne stanowiły uzupełnienie innych form oddłużania, a w szczególności bpu oraz umorzenia zobowiązań publicznoprawnych. Mogło to być spowodowane tym, iż w ramach tego typu porozumień trudno było uzyskać znaczącą redukcję długów, a spłata pozostałej kwoty wierzytelności odbywała się w znacznie krótszym okresie niż w przypadku innych form pasywnej restrukturyzacji finansowej.

Rozwiązania przyjęte w ustawie restrukturyzacyjnej umożliwiały przedsiębiorstwom redukcję długów wobec kontrahentów handlowych i banków. Z postępowań w zasadzie wyłączone zostały zobowiązania publicznoprawne (z wyjątkiem bankowego postępowania ugodowego), stanowiące dla podmiotów równie istotny problem. Dlatego też, 4 marca 1994 r. minister finansów wydał zarządzenie dotyczące częściowego **zaniechania podatków** i innych należności, co do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych<sup>10</sup>.

Cele zarządzenia można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach – mikro- i makroekonomicznej. Celem mikroekonomicznym, analogicznie jak w przypadku rozwiązań przyjętych w ustawie oddłużeniowej, była poprawa sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych w wyniku pozbycia się „złych” długów. Z makroekonomicznego punktu widzenia zarządzenie umożliwiało odblokowanie należności budżetowych z tytułu niezapłaconych przez przedsiębiorstwa podatków oraz wyegzekwowanie bieżących należności podatkowych. Zaległości wobec budżetu na koniec 1993 r. oszacowane zostały bowiem na kwotę 26 bilionów złotych (2,6 mld nowych zł), z czego 22 biliony złotych (2,2 mln nowych zł) winne były przedsiębiorstwa państwowe. Ponadto, część z tych zaległości odnosiła się do podatków dawno zniesionych lub znoszonych jak podatek od płac oraz obrotowy.

<sup>10</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 1994 roku w sprawie częściowego zaniechania podatków i innych należności, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych oraz warunków tego zaniechania, MP, nr 18 z 1994 r.

Z oddłużania mogły skorzystać wszystkie podmioty, z wyjątkiem tych, którym umorzono długi na podstawie ustawy restrukturyzacyjnej, a więc firmy poddane bpu i postępowaniom układowym. Z oddłużenia wyłączone zostały także podmioty, wobec których ogłoszono upadłość bądź likwidację.

Podatki podlegające umorzeniu podzielone zostały na trzy grupy, uwzględniające termin ich powstania – do 31 grudnia 1992 r., do 4 lipca 1993 r. i do końca roku 1993. Warunkiem skorzystania z rozwiązań było wniesienie tzw. kwoty minimalnej. Podmioty znajdujące się w lepszej sytuacji finansowej obowiązane były wpłacić 10% kwoty zadłużenia. Natomiast firmy słabsze wносиły tylko 5% kwoty zadłużenia. Zarządzenie ustanawiało również preferencje dla podatników wcześniej płacących zaległości podatkowe.

Warunkiem zaniechania poboru podatków było też złożenie przez podatnika wniosku oraz programu spłaty zadłużenia wraz z odsetkami. Umorzenie zaległości wiązało się jednak ze spełnieniem przez przedsiębiorstwa dodatkowych warunków. Najczęściej dotyczyły one bieżącego regulowania zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych i Funduszu Pracy.

Rozwiązania przyjęte w zarządzeniu nie były programem jednorazowym, lecz stanowiły pierwszy etap programu oddłużeniowego Ministerstwa Finansów. Drugi etap obejmował odroczenie, rozłożenie na raty oraz umorzenie tej części podatków, która pozostała do spłacenia jako pozostałość etapu pierwszego. Etap ten opierał się na rozwiązaniach przyjętych w zarządzeniu MF z 20 maja 1996 r. Założenia były analogiczne jak w przypadku etapu pierwszego, jednak wyłącznie nie podlegały już przedsiębiorstwa, które przeprowadziły bpu lub układy sądowe.

W ramach restrukturyzacji długów publicznoprawnych podmioty gospodarcze mogły również skorzystać z **porozumienia z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych**.

Zakres przedmiotowy restrukturyzacji zobowiązań publicznoprawnych nie został ograniczony, tak jak w przypadku oddłużania podatków. Uгода z ZUS mogła zostać zawarta przez każdy podmiot mający zaległe zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Przyjęte rozwiązania nie umożliwiały redukcji podstawowej kwoty zadłużenia, lecz jedynie jej rozłożenie na raty według ustalonego harmonogramu.

W przypadku porozumienia z ZUS, tak samo jak w przypadku porozumień zawieranych z urzędami skarbowymi, wszczęcie postępowania wymagało złożenia przez dłużnika wniosku oraz zobowiązania do bieżącego regulowania składek.



Dodatkowym wsparciem udzielonym przez Skarb Państwa przedsiębiorstwom, które zawarły porozumienia z ZUS, była możliwość spłaty części zadłużenia środkami pochodzącymi z dotacji<sup>11</sup>.

Analiza pierwszej fazy restrukturyzacji finansowej polskich przedsiębiorstw w skali makroekonomicznej jest bardzo utrudniona ze względu na długi okres, który od niej upłynął, oraz brak kompletnych informacji dotyczących przebiegu i efektów poszczególnych form oddłużania podmiotów gospodarczych. Ponadto, wyrywkowe dane dotyczące przede wszystkim bankowego postępowania ugodowego, prezentowane w nielicznych opracowaniach, znacznie różnią się od siebie wynikami. Dlatego też przedstawione na ten temat informacje należy traktować wyłącznie jako dane orientacyjne.

Z opracowania R. Chudzika<sup>12</sup>, prezentującego w najszerszy sposób efekty pierwszej finansowej restrukturyzacji przedsiębiorstw<sup>13</sup> wynika, że oddłużeniu poddanych zostało ponad 5 mld zł zobowiązań podmiotów gospodarczych (zob. tab. 2). Największa część z nich zredukowana została w drodze bankowego postępowania ugodowego. Znaczącym zainteresowaniem cieszyły się także inne metody restrukturyzacji, w tym redukcja zadłużenia wobec ZUS i Skarbu Państwa.

Tabela 2

Efekty restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków w Polsce w latach 1993–1994

Forma oddłużania	Efekty	
	w mln zł	w %
Bankowe postępowanie ugodowe	16,2	31,40
Normalne procedury	2,7	5,23
Publiczna sprzedaż wierzytelności	7,8	15,12
Zapoczątkowanie upadłości	11,7	22,67
Zamiana długu na akcje (udziały)	0,5	0,97
Inne metody	12,7	24,61
Razem	51,6	100,00

Źródło: R. Chudzik, *Comparative Analysis of the Bank Restructurisation Programs in the Czech Republic, Hungary and Poland*, Frankfurt 1997, s. 15

<sup>11</sup> A. Krajewska, *Efektywność restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw...*, s. 326.

<sup>12</sup> R. Chudzik, *Comparative Analysis of the Bank Restructurisation Programs in the Czech Republic, Hungary and Poland*, Frankfurt 1997, s. 15.

<sup>13</sup> Obejmującego okres do 31.12.1994 r.

Według danych Ministerstwa Skarbu Państwa<sup>14</sup> do ostatniego dnia obowiązywania przepisów (marzec 1996 r.) bankowym postępowaniem ugodowym objętych zostało 231 przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP<sup>15</sup>. W grupie tej było 213 przedsiębiorstw państwowych, w których jeden z warunków realizacji ugody stanowiła ich komercjalizacja<sup>16</sup>. Ponadto 135 ugód zawierało warunek konwersji wierzytelności na akcje.

Badania przeprowadzone przez M. Belkę i S. Krajewskiego<sup>17</sup>, obejmujące 279 przedsiębiorstw, których organem założycielskim był Minister Przemysłu i Handlu, wskazują natomiast, że największą popularnością cieszyło się oddłużanie z tytułu zaległych danin publicznych. O darowanie długów podatkowych na łączną kwotę 7,5 mln zł wystąpiło bowiem 90 podmiotów. Natomiast postępowaniom bankowym poddanych zostało tylko 30 firm, a ich wierzytelności opiewały na kwotę 0,98 mln zł (zob. tab. 3).

Tabela 3

Efekty restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw w Polsce w latach 1993–1995

Forma restrukturyzacji finansowej	Liczba przedsiębiorstw	Kwota zadłużenia (w mln zł)
Układy sądowe	42	1,67
Bankowe postępowanie ugodowe	30	0,98
Ugody cywilno-prawne	51	0,83
Ugody z ZUS	66	0,79
Sprzedaż długu	9	0,04
Kompensacja zobowiązań	80	1,76
Cesje należności	38	0,26
Oddłużenie podatków centralnych	90	1,15
Razem	406	7,49

Źródło: M. Belka, S. Krajewski, *Financial Restructuring of State-Owned Enterprises in Poland*, ACE-Workshop, Vienna, 16–18 February 1996, s. 20

<sup>14</sup> *Dynamika przekształceń własnościowych*, nr 37, MSP, Biuro Analiz ekonomicznych, Warszawa 1997.

<sup>15</sup> W których proces przekształceń własnościowych realizowany jest przez MSP (dawniej MPW).

<sup>16</sup> *Dynamika przekształceń własnościowych*, nr 57, MSP Biuro Analiz ekonomicznych, Warszawa 2004.

<sup>17</sup> M. Belka, S. Krajewski, *Financial Restructuring of State-Owned Enterprises in Poland*, ACE-Workshop, Vienna, 16–18 February 1996.

Opracowanie sporządzone przez Ministerstwo Finansów<sup>18</sup>, obejmujące analizę restrukturyzacji „złych” długów bankowych, wskazuje, iż do końca marca 1994 r. siedem banków wszczęło postępowania restrukturyzacyjne na kwotę przekraczającą 16 bilionów złotych (1,6 mld nowych zł). Bankowym postępowaniem ugodowym objętych zostało 128 przedsiębiorców zalegających wobec banków na łączną kwotę prawie 8 bln zł (800 mln nowych zł). Równocześnie, banki wystawiły do sprzedaży ponad 300 długów na łączną kwotę 1,7 bln zł (170 mln nowych zł), z czego do 31.03.1994 r. sprzedano 136 z nich na kwotę 28 mld zł (2,8 mln nowych zł).

Badania przeprowadzone przez L. Pawłowicza<sup>19</sup>, obejmujące sześć banków komercyjnych, wskazują, że w okresie od 31.03.1993 do 31.12.1994 r. banki wszczęły ok. 400 postępowań naprawczych na ponad 17 bln zł (1,7 mld nowych zł). Największą część z nich stanowiły bankowe postępowania ugodowe (244), które obejmowały 84% wierzytelności bankowych<sup>20</sup>. Do końca stycznia roku 1995 uprawomocniło się ponad 200 z nich na kwotę przekraczającą 10 bln zł (1 mld nowych zł). Ponad 40% zadłużenia stanowiły wierzytelności przedsiębiorstw państwowych.

W próbie liczącej 400 przedsiębiorstw, sądowym postępowaniem układowym objętych zostało ponad 11% wierzytelności bankowych, a ugodami cywilnoprawnymi 4,5% wierzytelności. Ponadto, ze sprzedaży wierzytelności o wartości 3,2 bln zł (320 mln pln) banki uzyskały 675 mld zł. W efekcie ogłoszonych upadłości przedsiębiorstw badane banki odzyskały 995 mld zł (99,5 mln nowych zł).

Zdecydowanie najszerzy obraz procesów restrukturyzacyjnych, dokonujących się w polskich przedsiębiorstwach z udziałem banków, prezentują Ch. Grey i A. Holle. Dane prezentowane w raportach dla Banku Światowego<sup>21</sup>, obejmujące 7 banków komercyjnych wskazują, iż na koniec roku 1991 zadłużenie 787 firm (dłużników tych banków) przekraczało kwotę 16 bln zł (ok. 1,43 mld USD). W grupie tej 60% podmiotów poddanych zostało różnym formom restrukturyzacji finansowej. Najczęściej wykorzystywaną formę stanowiło bankowe postępowanie ugodowe (zob. tab. 4).

<sup>18</sup> A. Biały, *Po „czyszczeniu portfeli”*. Wyniki bankowej restrukturyzacji, „Rzeczpospolita”, 20.04.1994 r.

<sup>19</sup> L. Pawłowicz (red.), *Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków. Pierwszy raport z badań*, IBnGR, Gdańsk 1994, s. 19–24; L. Pawłowicz (red.), *Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków. Drugi raport z badań*, IBnGR, Gdańsk 1995, s. 20–28.

<sup>20</sup> Wierzytelności wobec podmiotów zaliczonych do grupy efektywnych, a więc uprawnionych do skorzystania z restrukturyzacji.

<sup>21</sup> Ch. Gray, A. Holle, *Bank-Led Restructuring in Poland: An Empirical Look at the Bank Conciliation Process*, „Policy Research Working Paper Series”, World Bank, Washington, September 1996; Ch. Gray, A. Holle, *Bank-Led Restructuring in Poland. Bankruptcy and Its Alternatives*, „Policy Research Working Paper Series”, World Bank, Washington, September 1996.

Spośród 787 przedsiębiorstw zostało następnie wybranych 139 podmiotów, które poddano szczegółowym analizom. Większość badanych podmiotów zrestrukturyzowana została w drodze bpu (62). Nieznaczny był natomiast udział firm, w których sprzedano wierzytelności (10) lub przeprowadzono układ sądowy (10). Ponadto, 23 firmy ogłosiły upadłość, a 12 zostało zlikwidowanych z przyczyn ekonomicznych. W pozostałych 22 przedsiębiorstwach nie było potrzeby przeprowadzenia „oddłużeniowej” restrukturyzacji finansowej, gdyż regulowały one swoje zobowiązania bankowe<sup>22</sup>.

Tabela 4

Efekty restrukturyzacji finansowej prowadzonej przez banki w Polsce w latach 1993–1995

Forma restrukturyzacji finansowej	Liczba przedsiębiorstw	Średnia kwota zadłużenia przypadająca na bank (w mld zł)
Kredyty spłacane	315	15,1
Bankowe postępowanie ugodowe	181	41,4
Układ sądowy	16	13,8
Sprzedaż wierzytelności	63	16,8
Likwidacja	39	9,4
Upadłość	134	12,1
Inne	39	13,8
Razem	787	122,4

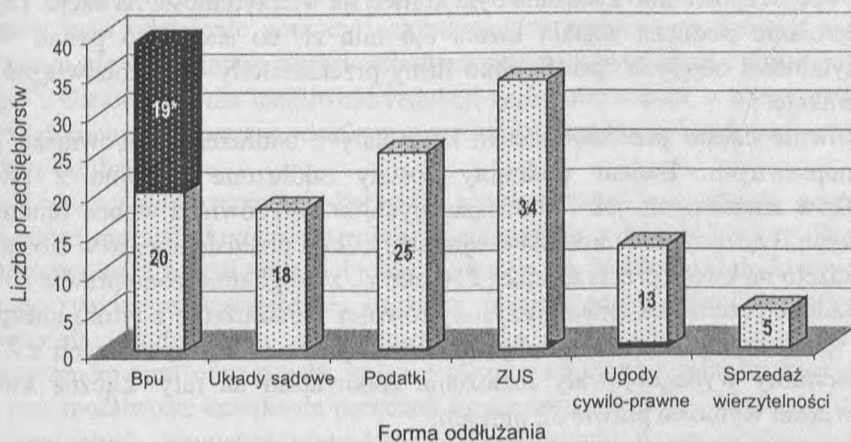
Źródło: Ch. Gray, A. Holle, *Bank-Led Restructuring in Poland. Bankruptcy and Its Alternatives*, „Policy Research Working Paper Series”, World Bank, Washington, September 1996

Badania przeprowadzone przez INE PAN w latach 1997–1998<sup>23</sup>, obejmujące duże przedsiębiorstwa przemysłowe, wskazują, że w pierwszej połowie lat 90. 61 podmiotów (41%) spośród 149 badanych przedsiębiorstw skorzystało z różnych form oddłużania (zob. rys. 1). Część z nich równocześnie poddana została kilku formom restrukturyzacji finansowej.

<sup>22</sup> Ch. Gray, A. Holle, *Bankowe postępowanie ugodowe w procesie restrukturyzacji w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 4–5; tychże, *Skutki restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków*, „Gospodarka Narodowa” 1998, nr 2–3.

<sup>23</sup> Podstawą doboru próby były badania empiryczne przeprowadzone przez INE PAN w ramach projektu badawczego PBZ-001-09 realizowanego na zlecenie Ministerstwa Skarbu Państwa w latach 1990–1998. Badania te obejmowały 200 dużych przedsiębiorstw przemysłowych. Dane za dalszy okres, obejmujący lata 1998–2003, zebrane zostały samodzielnie przez autorkę pracy, która była członkiem zespołu badawczego INE PAN. W badaniach tych próba została zawężona do 149 podmiotów.





\* w 19 przedsiębiorstwach bankowe postępowanie ugodowe związane było z konwersją zadłużenia na akcje.

Rys. 1. Efekty restrukturyzacji finansowej dużych przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce w latach 1990–1997

Źródło: oprac. własne na podstawie badań ankietowych (projekt badawczy INE PAN PBZ-001-09)

Najczęściej wykorzystywano bankowe postępowanie ugodowe. Postępowaniem objęte zostało prawie 20,6 mld zł długów (zob. tab. 5). Podmioty w drodze bpu średnio pozbyły się 55% „złych” długów. Różny był jednak stopień umarzania wierzytelności – od zera do 90%).

Tabela 5

Efekty restrukturyzacji finansowej dużych przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce w latach 1990–1997 (w tys. zł)

	Kwota zadłużenia		
	objęta postępowaniem	umorzona	do spłaty
Bpu <sup>24</sup>	20 591 555,8	8 503 660,5	207 231,9
Podatki	210 945,8	159 544,5	51 401,3
ZUS	51 958,5	–	51 958,5
Układ sądowy	177 872,2	58 697,8	119 174,4
Indywidualne porozumienia	153,4	22,4	131,1
Razem	21 185 742,1	8 744 262,2	560 816,5

Źródło: jak do rys. 1

<sup>24</sup> Suma kwoty zadłużenia umorzonego i do spłaty nie daje kwoty zadłużenia objętego postępowaniem, gdyż część zobowiązań poddanych zostało konwersji na akcje lub udziały.

Z bpu bezpośrednio związana była konwersja wierzytelności na akcje. Łącznie zamianie poddana została kwota 8,6 mln zł, co stanowiło ponad 40% wierzytelności objętych bpu. Średnio firmy przekształciły 40% zobowiązań na swoje akcje.

Równie często przedsiębiorstwa korzystały z oddłużenia zobowiązań publicznoprawnych. Badane podmioty zostały oddłużone zarówno z tytułu podatków zniesionych, jak i obowiązujących, w tym również wobec funduszy celowych. Łącznie porozumienia obejmowały długi przedsiębiorstw w stosunku do budżetu na kwotę przekraczającą 210 mln zł, z czego umorzono prawie 76%.

Badane przedsiębiorstwa korzystały również z oddłużenia z tytułu ubezpieczeń społecznych. W ramach indywidualnych porozumień zawieranych z ZUS 34 podmioty wynegocjowały rozłożenie zobowiązań na raty. Łączna kwota zobowiązań wyniosła prawie 52 mln zł.

Sądowym postępowaniom układowym poddane zostały wierzytelności podmiotów gospodarczych na kwotę ponad 402 mln zł, z czego ponad 40% umorzono. Średnio przedsiębiorstwom umorzono prawie 50% zobowiązań. W najlepszym przypadku było to 87%, a w najgorszym cały dług rozłożony został na raty. Jednak największa część przedsiębiorstw zmniejszyła swoje zobowiązania w granicach 40–50% (ok. 40% podmiotów).

Indywidualnymi porozumieniami z wierzycielami zostało objęte ponad 153 mln zł zobowiązań. Z kwoty tej zaledwie 15% umorzono, pozostałą część rozłożono na raty. Wśród podmiotów, które zawarły ugody cywilnoprawne średni stopień umorzenia zobowiązań wynosił 19%. W grupie tej dominowały jednak przedsiębiorstwa (40%), w których postępowanie wiązało się wyłącznie z rozłożeniem płatności długów na raty. W pozostałych podmiotach nastąpiło darowanie od 17 do 44% zadłużenia

Sprzedaż wierzytelności odnotowano jedynie w pięciu z analizowanych przedsiębiorstw, z czego tylko cztery udostępniły szczegółowe dane. Łącznie wartość sprzedanych długów wyniosła 1,5 mln zł.

#### 4. USTAWA ODDEŁUŻENIOWA Z ROKU 2002

Pogorszenie się sytuacji finansowej przedsiębiorstw pod koniec lat 90. skutkowało ponownym narastaniem zobowiązań podmiotów, w tym szczególnie wobec Skarbu Państwa i ZUS-u. W odpowiedzi na niekorzystne zjawiska zachodzące w firmach (pogorszenie wskaźników finansowych oraz obniżenie konkurencyjności), a tym samym większe ryzyko upadłości, powtórnie przyjęto rozwiązania umożliwiające firmom redukcję zadłużenia. Aktem prawnym dającym firmom szansę na pozbycie się długów i tym samym na poprawę sytuacji finansowej była ustawa z 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektó-

rych należności publicznoprawnych<sup>25</sup>. Zasadniczym celem wprowadzonej ustawy było udzielenie pomocy wszystkim tym podmiotom, które z różnych przyczyn nie wytrzymały ciężaru zaległych płatności względem sektora publicznego<sup>26</sup>. Ustawa dawała możliwość redukcji tych zobowiązań, a nawet całkowitego ich umorzenia wraz z odsetkami i w zasadzie można ją było traktować jako ustawę oddłużeniową.

Z ustawy oddłużeniowej skorzystały wszystkie podmioty gospodarcze, które spełniały kryteria restrukturyzacji zawarte w tekście ustawy. Restrukturyzacją objęci zostali przedsiębiorcy<sup>27</sup>, którzy utracili zdolność do konkurowania na rynku, co wyrażało się istotnym zmniejszeniem obrotów, nadmierną zdolnością produkcyjną, wzrostem zapasów, spadkiem zyskowności lub ponoszeniem strat oraz zwiększeniem zadłużenia i utratą zdolności kredytowej (w tym możliwości uzyskania poręczeń i gwarancji). Szeroki zakres podmiotowy przyjętych rozwiązań powodował, że oddłużaniu mogły zostać poddane podmioty bez względu na ich formę organizacyjną, wielkość, rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej, liczbę zatrudnionych czy strukturę własności.

Z restrukturyzacji wyłączone zostały jedynie dwie grupy przedsiębiorców. Pierwszą z nich stanowiły podmioty znajdujące się w likwidacji lub w upadłości, tzn. te, wobec których właściwe organy podjęły decyzje o likwidacji lub sąd wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości. Do drugiej grupy firm, które nie mogły skorzystać z oddłużania, należały przedsiębiorstwa, w których zaległości publicznoprawne powstały wskutek podjętych przez podatnika bądź płatnika czynności prawnych, mających na celu obejście przepisów podatkowych albo przepisów o ubezpieczeniach społecznych.

Restrukturyzacji podlegały zobowiązania przedsiębiorstw wobec budżetu centralnego, budżetów lokalnych oraz wobec ZUS<sup>28</sup>. Należały do nich m. in. niewpłacone do budżetu podatki, tj.:

- podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podatek dochodowy od osób prawnych,
- zryczałtowany podatek od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne,
- podatek od towarów i usług,
- podatek akcyzowy,

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców, DzU, nr 155, poz. 1287 z późniejszymi zmianami.

<sup>26</sup> J. Tuk, *Warunki oddłużenia przedsiębiorców*, „Doradca Podatnika” 2002, nr 43.

<sup>27</sup> Przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 19 września 1999 roku – *Prawo o działalności gospodarczej*, DzU, nr 101, poz. 1178 z późniejszymi zmianami.

<sup>28</sup> W tym także te, w stosunku do których wydano decyzje o rozłożeniu na raty lub odroczone termin płatności, a także gdy stanowiły przedmiot sporu przedsiębiorstwa z organem oraz należne odsetki za zwłokę i opłatę prolongacyjną; I. Ożóg, *Restrukturyzacja długów przedsiębiorstw*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 9.

- podatki zniesione, co do których nie nastąpiło przedawnienie, oraz
- niezapłacone cło i wpłaty z zysku.

Oddłużeniem mogły również zostać objęte należności podatkowe stanowiące dochód budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednak pod warunkiem, że do końca października 2002 r. rady gminy (powiatu, sejmiku województwa) podjęły uchwałę w tej sprawie.

Ustawa obejmowała także należności z tytułu niezapłaconych składek na rzecz funduszy celowych, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Restrukturyzacja dotyczyła należności znanych na dzień 30 czerwca 2002 r. Wyjątek stanowiło zadłużenie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Oddłużeniu podlegały bowiem tylko zaległości znane na dzień 31 grudnia 2001 r. Z restrukturyzacji wyłączone zostały więc długi przedsiębiorców wobec ZUS powstałe w pierwszej połowie roku 2002. Ponadto, z uwagi na zróżnicowanie źródeł finansowania składek od 1999 r. oraz na stan prawny sprzed reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zróżnicowany był zakres składek objętych restrukturyzacją. W całości restrukturyzacji podlegały zaległości we wpłatach składek należnych do dnia 31 grudnia 1998 r. Natomiast składki należne od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. podlegały restrukturyzacji tylko częściowo<sup>29</sup>. Restrukturyzacji wobec ZUS podlegało znane na dzień 31 grudnia 2001 r. zadłużenie (z okresu od 1.01.1999 do 31.12.2001 r.) z tytułu:

- FUS w zakresie składek na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika,
- Funduszu Pracy,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Wszczęcie postępowania oddłużeniowego następowało na wniosek przedsiębiorstwa. Do wniosku takiego należało dołączyć m. in. program restrukturyzacyjny. Obowiązek ten nie dotyczył jednak małych przedsiębiorców.

Ponadto, przed terminem zakończenia postępowania, przedsiębiorstwo miało obowiązek przedstawić dane o swej sytuacji finansowej, gdyż zgodnie z wolą ustawodawcy umorzenie długów miało następować tylko wówczas, gdy firma odzyska pozycję na rynku. W sytuacji, gdy proces restrukturyzacyjny nie przyniósł uzdrowienia sytuacji przedsiębiorcy, organ restrukturyzacyjny nie umarzał długów. Takie postępowanie miało zapobiec odtwarzaniu zadłużenia w przyszłości.

Jednym z warunków oddłużenia było wniesienie przez podmiot tzw. opłaty restrukturyzacyjnej. Stanowiła ona 1,5% sumy należności objętych restrukturyzacją w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorach uznanych za

---

<sup>29</sup> Por.: D. Burzyńska, A. Stępnia-Kucharska, *Istota i cele restrukturyzacji długów publicznonprawnych przedsiębiorców*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” [SWSPiZ, Łódź] 2004, t. 5, z. 1.



wrażliwe oraz 15% w przypadku pozostałych firm. Opłata miała być wniesiona w ciągu 30 dni od doręczenia decyzji o warunkach oddłużenia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach mogła zostać rozłożona na raty, ale termin ostatniej raty nie mógł przekraczać 12 miesięcy od dnia doręczenia decyzji. Jednak w związku z trudnościami związanymi z gromadzeniem środków finansowych niezbędnych do uiszczenia opłaty okres ten przedłużono o kolejne dwa miesiące (nie dłużej niż do 31 marca 2004 r.)<sup>30</sup>.

Podstawowym warunkiem umorzenia podmiotom długów było jednak spełnienie wymogów zawartych w decyzji o warunkach restrukturyzacji, a w szczególności uregulowanie należności nieobjętych i niepodlegających restrukturyzacji oraz bieżące regulowanie zobowiązań publicznoprawnych.

Niedopełnienie tego obowiązku mogło skutkować umorzeniem postępowania restrukturyzacyjnego i, tym samym, podjęciem działań windykacyjnych na ogólnych zasadach. Co istotne, przedsiębiorstwa wnioskujące o umorzenie zaległości w kilku organach musiały uregulować długi wobec wszystkich z nich. Niespłacenie długów np. wobec ZUS powodowało wyłączenie podmiotów z restrukturyzacji wobec tego organu, jak również oznaczało umorzenie postępowania w urzędach skarbowych czy gminach.

Istotną cechą restrukturyzacji należności publicznoprawnych było to, iż stanowiła ona formę pomocy publicznej. W polskim systemie prawnym podstawowym aktem prawnym regulującym warunki, jakie muszą być spełnione, aby przedsiębiorcom można było udzielać pomocy publicznej, jest ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>31</sup>.

W związku z tym, rozwiązania przyjęte w ustawie restrukturyzacyjnej traktować należy jako pomoc udzieloną ze środków publicznych. Dla przedsiębiorstw korzystających z restrukturyzacji należności publicznoprawnych jest to istotne, gdyż podlegają one warunkom i ograniczeniom dotyczącym wspierania firm środkami publicznymi<sup>32</sup>. Oznacza to, że gdyby wartość otrzymanej pomocy przekroczyła 100 tys. EURO w ciągu trzech lat, to przedsiębiorca straciłby do niej prawo<sup>33</sup>, a co się z tym wiąże, nie miałby prawa do ulg podatkowych w przyszłości.

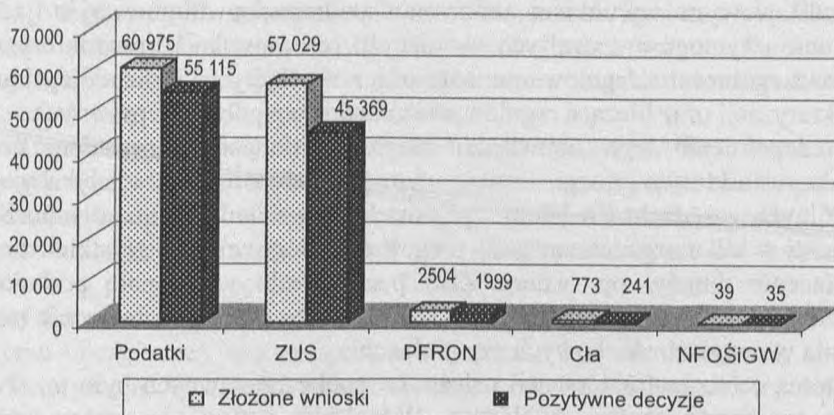
<sup>30</sup> Ustawa z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, DzU, nr 202, poz. 1956, art. 5.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, z późniejszymi zmianami, DzU, nr 60, poz. 704 uchylona przez Ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, DzU, nr 141 z 5 września 2002 r., poz. 1177.

<sup>32</sup> D. Burzyńska, A. Stępnik-Kucharska, *Formy i znaczenie pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, „Acta Universitatis Lodzensis” 2005, Folia Oeconomica, nr 185.

<sup>33</sup> Zasada ta jednak nie obowiązuje w procesie wspierania publicznymi środkami takich branż, jak górnictwo węgla, hutnictwo żelaza i stali, transport, gdyż ta pomoc podlega ustawie niezależnie od jej wartości.

Według danych Ministerstwa Finansów oraz ZUS<sup>34</sup> przedsiębiorcy złożyli ponad 120 tys. wniosków o umorzenie zaległości publicznoprawnych. Wymienione podmioty starały się przede wszystkim o umorzenie zaległości podatkowych wobec budżetu centralnego oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych. W większości przypadków organy restrukturyzacyjne podejmowały decyzje pozytywne dla tych podmiotów (zob. rys. 2).



Rys. 2. Liczba podmiotów objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym w Polsce w latach 2002–2004

Źródło: dane Ministerstwa Finansów

Największa część przedsiębiorców ubiegała się o redukcję zadłużenia wobec urzędów skarbowych (zob. tab. 5). Łącznie złożonych zostało 60 975 wniosków, z czego pozytywnie zaopiniowano 55 115 (90% ogółu). Ostatecznie, na koniec roku 2004 wydano 29 575 decyzji o umorzeniu należności podlegających restrukturyzacji (49% ogółu wniosków i 54% wniosków pozytywnie zaopiniowanych). W toku pozostawały 1174 postępowania opiewające na kwotę 317 981 tys. zł. Równocześnie 30 450 postępowań restrukturyzacyjnych zostało umorzonych<sup>35</sup>, co oznacza, że grupie tej długi nie zostały darowane. Co istotne, w ponad 70% przypadków wynikało to z niewykonania warunków restrukturyzacyjnych.

<sup>34</sup> Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów oraz ZUS – stan na dzień 31.12.2004 r.

<sup>35</sup> 6638 postępowań umorzono z powodu negatywnej oceny danych przedłożonych przez przedsiębiorcę, 5 z powodu niedotrzymania terminu wynikającego z art. 8 ust. 3 ustawy, 2275 z powodu postawienia przedsiębiorstwa w stan upadłości lub likwidacji, 21 532 z powodu niewykonania warunków restrukturyzacji.

Tabela 6

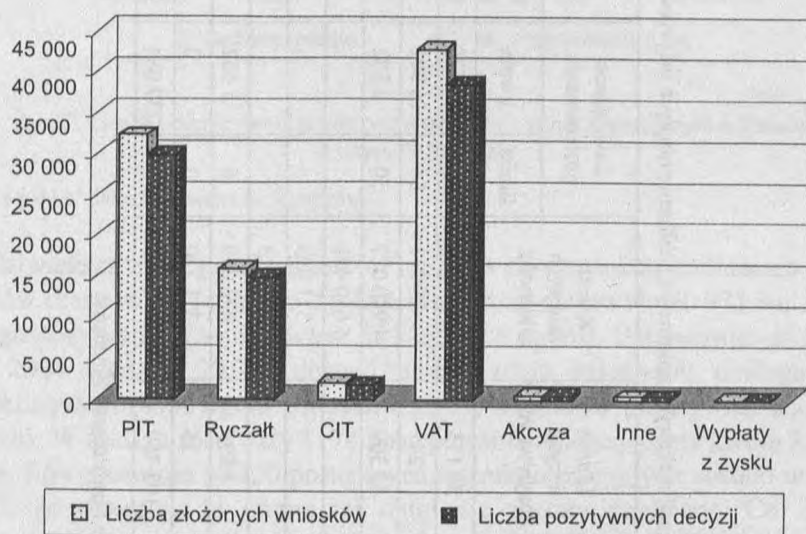
Realizacja ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców w Polsce (kwoty w tys. zł, stan na dzień 31.12.2004 r.)

Rodzaj zaległych należności	Liczba wniosków	Liczba decyzji pozytywnych	Kwota zaległych należności	Zawieszono postępowania		Kwota umorzonych		Liczba postępowań umorzonych	Postępowania wszczęte i niezakończone	
				liczba	kwota	należności głównych	odsetek		liczba	kwota
Podatki	60 975	55 115	5 053 768	506	214 629	1 462 151	1 335 187	30 450	994	292 937
Cła	773	241	98 811	68	16 991	10 559	7 290	214	23	1 513
ZUS	57 029	45 369	4 980 077	50	5 802	295 023	404 503	44 930	164	20 593
• FUS	.	.	4 650 471	.	.	261 437	379 540	.	.	.
• FP	.	.	321 093	.	.	32 666	24 331	.	.	.
• FGŚP	.	.	8 513	.	.	920	632	.	.	.
PFRON	2 504	1 999	433 059	6	1 662	357 936	459 521	719	43	2 938
NFOŚiGW	39	35	371 730	0	0	3 066	1 879	3	0	0
Ogółem	121 320	102 759	10 937 445	630	239 084	2 128 735	2 208 380	76 316	1 174	317 981

Źródło: dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów

O restrukturyzację podatkowych zaległości ubiegali się przede wszystkim przedsiębiorstwa małe (59 271 wniosków), nieznaczny był tu natomiast udział podmiotów dużych. Większość wniosków złożonych w urzędach skarbowych dotyczyła zadłużenia z tytułu podatku VAT (71% złożonych wniosków<sup>36</sup>). Istotny był także odsetek podmiotów ubiegających się o redukcję zadłużenia z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (30%). Dużo mniejszym zainteresowaniem (3,4%) cieszyła się natomiast możliwość umorzenia zaległości z tytułu CIT (zob. rys. 3).

Łącznie kwota zaległych należności podatkowych (wynikająca z decyzji pozytywnych) wyniosła 5053,8 mln zł. Największą część tej kwoty (ponad 75%) stanowił niezapłacony VAT. W grupie podatków dochodowych dominowały zobowiązania z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Wynikało z tego, iż z dobrodziejstw ustawy chciały skorzystać przede wszystkim podmioty małe, zazwyczaj opodatkowane PIT-em (ryczałt, karta podatkowa, księga przychodów i rozchodów). Średnio przedsiębiorstwa ubiegały się o oddłużenie prawie 92 tys. zł zobowiązań podatkowych.



Rys. 3. Struktura wniosków o umorzenie należności wobec budżetu centralnego (w %) w Polsce w latach 2000–2004

Źródło: dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów

<sup>36</sup> Liczba wniosków nie sumuje się do 100%, gdyż przedsiębiorstwa wnioskowały równocześnie o umorzenie zobowiązań z kilku tytułów.



Z kwoty 5 mld zł, na podstawie decyzji restrukturyzacyjnej, umorzeniu podlegało prawie 1,46 mld zł należności głównych i 1,34 mld zł odsetek za zwłokę. Jednak ostatecznie, na skutek umorzenia znacznej części postępowań (upadłość bądź likwidacja oraz niespełnienie warunków restrukturyzacji), Skarb Państwa darował podmiotom gospodarczym 1,9 mld zł, czyli niecałe 40% wnioskowanej kwoty. Największe „redukcje” nastąpiły w zakresie zobowiązań z tytułu VAT (71%) i wypłat z zysku (63%).

O restrukturyzację zobowiązań wobec ZUS ubiegało się ponad 57 000 przedsiębiorstw, a 80% z nich uzyskało pozytywne decyzje. Umorzeniu podlegało prawie 5 mld zł zobowiązań, z czego blisko 3 mld zł należało do spółek węglowych. Podmioty najczęściej starały się o umorzenie zaległości wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (prawie 94%), ok. 11% firm wnioskowało o darowanie zaległości wobec Funduszu Pracy, a nieznaczną część o objęcie restrukturyzacją długu wobec FGŚP.

Przedsiębiorstwa korzystały ponadto z możliwości zredukowania innych zobowiązań publicznoprawnych, tj. PFRON i NFOŚiGW. Podmioty zadłużone wobec PFRON łącznie na prawie 1,2 mld zł złożyły 2504 wniosków, z czego pozytywne decyzje otrzymało 1999 firm. Najmniejszym zainteresowaniem cieszyła się możliwość umorzenia zobowiązań wobec NFOŚiGW. Przedsiębiorstwa złożyły bowiem tylko 39 takich wniosków.

Ustawie restrukturyzacyjnej podlegały także długi przedsiębiorców z tytułu zobowiązań podatkowych stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres przedmiotowy oddłużanych należności ustalany był przez same gminy i miasta w drodze uchwał. Łącznie, gminy i miasta podjęły 450 uchwał umożliwiających restrukturyzację zadłużenia przedsiębiorstw wobec jednostek samorządu terytorialnego.

Jednym z warunków uczestniczenia w postępowaniu restrukturyzacyjnym było wniesienie przez przedsiębiorstwo opłaty restrukturyzacyjnej. Początkowo szacowano, że wpływy do budżetu z tego tytułu wyniosą 1323,8 mln zł. Jednak po uwzględnieniu stanu zaległości, oczekiwanego stopnia partycypacji w programie oraz zróżnicowania stawek opłaty na różne grupy przedsiębiorstw, w ustawie budżetowej na rok 2003 zapisano, iż przedsiębiorcy uiszczą 623,8 mln zł tych opłat<sup>37</sup>. Do końca roku 2003 wpływy do budżetu z tego tytułu wyniosły 233 587 tys. zł<sup>38</sup>.

Bardzo duże różnice między kwotą planowaną a rzeczywiście uzyskaną wynikały głównie z działania trzech czynników. Po pierwsze, oddłużanie cieszyło się znacznie mniejszą popularnością niż zakładano. Po drugie, duża część przedsiębiorstw wnioskowała o rozłożenie na raty opłaty restrukturyzacyjnej. Po trzecie, przesuwanie w czasie terminów, w których można było składać wnioski,

<sup>37</sup> Ustawa budżetowa na rok 2003, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>38</sup> Wykonanie budżetu za rok 2003, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

spowodowało, że część wpływów z opłaty restrukturyzacyjnej przesunięta została na 2004 r. Według danych Ministerstwa Finansów do końca lipca 2004 r. przedsiębiorcy wpłacili do budżetu 271 312 tys. zł z tego tytułu<sup>39</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE

W odpowiedzi na pogarszającą się sytuację finansową podmiotów gospodarczych państwo dwukrotnie podjęło decyzję o ich systemowym oddłużeniu. Po raz pierwszy przedsiębiorstwom umożliwiono wyczyszczenie „złych” długów na początku lat 90., gdy szok transformacyjny zagroził dalszemu ich istnieniu. Po raz drugi „miękkie” finansowanie zastosowano w roku 2002, gdy po kilkuletnim okresie osłabienia aktywności gospodarczej znacząco spadły wyniki finansowe podmiotów i wzrosło ich zadłużenie, co w konsekwencji doprowadziło do lawinowego zwiększenia się liczby upadłości i likwidacji z przyczyn ekonomicznych.

Pierwsza restrukturyzacja finansowa dawała podmiotom wiele możliwości oddłużenia. Badania przeprowadzane przez wiele zespołów badawczych, jak i przez autorkę niniejszego opracowania<sup>40</sup> wskazują, że przedsiębiorstwa najczęściej korzystały z kilku rozwiązań równocześnie. Najpopularniejszą formą było bankowe postępowanie ugodowe. Równie często zawierano ugody z urzędami skarbowymi i z ZUS. Zdecydowanie najrzadziej dochodziło do sprzedaży wierzytelności.

Częstotliwość występowania poszczególnych metod oddłużania zdeterminowana była przede wszystkim ich atrakcyjnością dla dłużników, choć także i dla wierzycieli. Należy jednak pamiętać, że większość postępowań, a w każdym razie te najbardziej atrakcyjne dla dłużnika, ograniczona była tylko do przedsiębiorstw państwowych.

Zdecydowanie najatrakcyjniejszą formą było bankowe postępowanie ugodowe. Dawało ono możliwość redukcji prawie wszystkich grup zadłużenia, a przede wszystkim długów wobec banków. Redukcja zadłużenia kredytowego skutkowałą natomiast poprawą zdolności kredytowej, a więc potencjalnie umożliwiała pozyskiwanie środków finansowych niezbędnych do działalności.

Bpu było również korzystne dla wierzycieli. Co prawda, na skutek zawartych ugód tracili oni znaczną część należności, ale równocześnie otrzymywali szansę, że przynajmniej część z nich odzyskają. Najprawdopodobniejszym skutkiem nie zawarcia ugody była bowiem upadłość dłużnika i utrata całej wierzytelności.

<sup>39</sup> Dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

<sup>40</sup> A. Stępiak-Kucharska, *Efekty pasywnej restrukturyzacji finansowej dużych przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2005, nr 2 (17), [Łódź].

Atrakcyjne dla dłużników były także porozumienia dotyczące zadłużenia publicznoprawnego. W przypadku podatków część długów została firmom umorzona, a część rozłożona na raty. Zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych były natomiast w całości rozkładane na raty, choć równocześnie istniała możliwość darowania firmom zaległych odsetek.

Niski stopień umorzenia zobowiązań publicznoprawnych dawał przedsiębiorstwom stosunkowo małe korzyści finansowe w postaci redukcji zadłużenia. Jednak najważniejszą zaletą tego typu „miękkiego” finansowania jest uregulowanie stanu prawnego zobowiązań z tytułu danin publicznych. Jednym z podstawowych warunków otrzymania kredytu bankowego jest bowiem niezaleganie z płatnościami wobec budżetu i ZUS. Restrukturyzacja zobowiązań wyłącznie wobec banków i kontrahentów handlowych, mimo zmniejszenia poziomu zadłużenia, nie prowadzi więc automatycznie do zwiększenia zdolności kredytowej. Potrzebne jest jeszcze wyczyszczenie „złych” długów publicznoprawnych.

Znacznie mniejszą popularnością cieszyły się układy sądowe i ugody cywilnoprawne. Wynikało to z ich stosunkowo niskiej atrakcyjności dla dłużników. W przypadku układów sądowych problem stanowiła skomplikowana i długotrwała procedura oraz wąski zakres przedmiotowy. Natomiast wadą indywidualnych porozumień z wierzycielami był, podobnie jak w poprzedniej formie, wąski zakres przedmiotowy, a przede wszystkim niski stopień umorzenia zobowiązań. Opierały się one głównie na rozłożeniu płatności na raty.

Najrzadziej przedsiębiorstwa restrukturyzowały swoje zadłużenia poprzez sprzedaż wierzytelności. Spowodowane było to bardzo małą atrakcyjnością zarówno dla wierzycieli, jak i dla dłużników. Wierzyciele nie byli zbyt zainteresowani sprzedażą wierzytelności, gdyż nie byli w stanie uzyskać za nie atrakcyjnej ceny. Zakup długów był również mało atrakcyjny dla potencjalnych inwestorów, gdyż wiązał się z zaangażowaniem środków w firmy słabe, a więc najczęściej wymagające dalszych nakładów kapitałowych. Natomiast dłużnicy zmniejszali swoje zadłużenie, ale nie pozyskiwali tą drogą dodatkowych środków finansowych.

Ponowne oddłużenie przedsiębiorstw w roku 2002 obejmowało wyłącznie ich zobowiązania z tytułu danin publicznych. Z jednej strony, przyjęte rozwiązania były korzystniejsze niż na początku lat 90., gdyż opierały się wyłącznie na umorzeniu zadłużenia. Jednak jednocześnie z postępowania wyłączona została znaczna część długów wobec ZUS, które musiały zostać spłacone przed jego zakończeniem, co często prowadziło do rezygnacji z oddłużenia. Ponadto, przedsiębiorstwa wnioskujące o umorzenie zaległości w kilku organach musiały uregulować długi wobec wszystkich z nich. Niespłacenie długów np. wobec ZUS powodowało wyłączenie z restrukturyzacji zarówno wobec tego organu, jak i wobec pozostałych, np. gmin. Dane Ministerstwa Finansów wskazują, że umorzenie prawie 70% postępowań spowodowane było tym czynnikiem.

Mimo szeregu wad uchwalonych ustaw oddłużeniowych można stwierdzić, że dla wielu przedsiębiorstw mogą one być szansą na uniknięcie upadłości oraz odzyskanie konkurencyjności i płynności finansowej. Trzeba jednak pamiętać, że efekty postępowania oddłużeniowego w największym stopniu zależą od samych przedsiębiorstw, a w szczególności od przeprowadzonych postępowań naprawczych. Państwo umożliwiło jedynie firmom pozbycie się części zobowiązań wobec wierzycieli.

Co istotne, pasywna restrukturyzacja finansowa nie jest rozwiązaniem systemowym, które umożliwi uniknięcie podobnych kłopotów w przyszłości. Negatywną konsekwencją oddłużania jest również ograniczanie działania procesów samooczyszczających rynku oraz utrwalanie bierności przedsiębiorców i oczekiwanie przez nich na kolejną „mannę z nieba” Ministerstwa Finansów. Ponadto, jak się wydaje, wykorzystywanie takich rozwiązań w przyszłości nie będzie możliwe. W krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej stosowanie takich form pomocy publicznej jest bowiem zabronione.

*Anna Stępnia-Kucharska*

#### **„SOFT” BUDGETING AS THE TOOL OF SUPPORTING OF FIRMS**

##### **(Summary)**

The economic transition and the later worsening of the economic situation led to the worsening of the financial situation of Polish firms. Since 1990, the state has taken the decision to use “soft” budgeting (cancel debts) of enterprises twice. The first time took place in the early ‘90s. It comprised resignation from collecting certain taxes, agreements with SSO and bank, judicial and civil conciliation agreements. Writing off debts was applied for the second time in 2002. This time only debts toward the state (taxes, duties and contributions) were cancelled. The aim of both this tools were to help the firms to riddance their “bad” (excessive, impossible to the repayment) debts. On purpose elaborations is the introduction of forms of the “soft” budgeting used by Polish firms after the year 1990. In the elaboration legal conditionings and the course of action of tools debts canceling of the beginning of 90-s and from the year 2002 will be presented. Besides, the test of the legal estimation of the efficiency of these tools will be shown.