

Natalia Gajl

PRAWNE ZAŁOŻENIA PRZEKSZTAŁCEN WŁASNOŚCIOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW

I. Przechodzenie gospodarki polskiej na tory gospodarki rynkowej oparte zostało, po pierwsze, na bardzo szerokim zakresie reprivatyzacji i denacjonalizacji przedsiębiorstw państwowych. Po drugie, przyjęto założenie, iż należy stworzyć odpowiednie, korzystne warunki prawne, finansowe, podatkowe, kredytowe i inne dla rozwoju wszelkiego rodzaju form gospodarki prywatnej, o różnych formach organizacyjnych i prawnych, w szczególności w formie spółek. Po trzecie, założono, iż w ramach reprivatyzacji będzie miało miejsce także odpowiednie przyciągnięcie kapitałów zagranicznych do działalności gospodarczej, wspomagając kapitałowo oraz myślą techniczną produkcję oraz rozwijając eksport polski. Po czwarte, ustalono, iż konieczne jest stworzenie, do czasu prywatyzacji, odpowiednio skomercjalizowanego, a więc ekonomicznego modelu działania przedsiębiorstw państwowych.

Zakres unormowań prawnych dotyczących nowych form działania przedsiębiorczości jest obecnie bardzo rozległy. W zakresie podstawowych rozwiązań zmieniony został także duży zestaw aktów normatywnych, ustalonych jeszcze dla innego modelu gospodarczego. Akty te nie objęły, jak dotąd, całokształtu zagadnień dotyczących reformy. Szereg aktów jest dopiero w stadium opracowywania, a także dyskusji, co utrudnia na tym etapie ocenę charakteru reformy i przyjętego modelu prawno-finansowego. Do tej tematyki należałoby powrócić w przyszłości, oceniając całokształt przyjętego nowego modelu gospodarczego, a w szczególności rozwiązań finansowych. Większość bowiem z dotąd uchwalonych aktów normatywnych bezpośrednio lub pośrednio łączy się i determinuje w określonym stopniu efektywność gospodarowania przedsiębiorstw tak prywatnych, jak i publicznych.

Można ogólnie stwierdzić, iż tak w Polsce, jak i w innych krajach Europy Wschodniej i Środkowej zmiany struktury polityczno-ustrojowej i gospodarczej są zasadniczym powodem, iż zmienia się i dostosowuje do tych nowych założeń przede wszystkim ustawodawstwo finansowe. Powoduje to bardzo widoczny proces uchwalania obecnie ogromnej ilości nowych

w swej treści, bo dostosowanych do przeprowadzanych reform, aktów normatywnych z zakresu finansów. Zmieniają się w tym rządzie także teksty innych kompleksowych norm o formie kodeksowej, a w tym prawa budżetowego, bankowego, celnego, a także dewizowego. Bardzo duże zmiany muszą następować w całym systemie opodatkowania.

Drugim powodem bardzo wielu unormowań prawnych jest moim zdaniem znaczna ekonomizacja prawa jako takiego, która powoduje, iż normami prawnymi obejmuje się współcześnie na całym świecie, także w krajach wysoko rozwiniętych Europy Zachodniej, jak i rozwijających się, wiele zjawisk i instytucji ekonomiczno-finansowych. W sumie zwiększa to znacznie zakres i rolę norm prawnych w regulacji zagadnień ekonomiczno-finansowych.

Można byłoby w końcu wskazać także i na trzeci powód – rozszerzanie się ilości norm prawnych w normowaniu zjawisk ekonomicznych. Jest nim, moim zdaniem, szczególne znaczenie rozwiązań finansowych, w całokształcie przeprowadzanych reform gospodarczych zmierzających do stworzenia modelu rynkowego. Waga finansów jest w tym modelu ogromnie istotna i wyraźnie, moim zdaniem, wykazuje tendencje wzrostowe.

Opierając się na podstawowych uzasadnieniach przedstawianych propozycji rządowych w zakresie reformy polskiej, zarysowane zostały dotąd dwa kierunki działań. Pierwszy kierunek wyraża się w stworzeniu dobrych warunków i odpowiedniej bazy dla powstawania różnych form działalności prywatnej. Jest to podstawowy kierunek działań, który ma na celu pobudzenie działania przedsiębiorstw prywatnych i o kapitałach mieszanych opierając się na wolnym rynku i mechanizmach gospodarki rynkowej.

Dla problematyki przemian gospodarczych w Polsce ma duże znaczenie szereg zmian mających na celu doprowadzenie do ukształtowania modelu rynkowego. Przeobrażenia całego systemu gospodarczego mają bowiem zgodnie z założeniami mieć miejsce poprzez: a) przekształcenia własnościowe, zbliżające strukturę własności do istniejącej w krajach wysoko rozwiniętych; b) wprowadzenie mechanizmów rynkowych, w tym swobody ustalania cen i rozwinięcie różnych form obrotu papierami wartościowymi; c) likwidację reglamentacji i pośrednictwa handlowego, stwarzając warunki dla konkurencji wewnętrznej i zewnętrznej ograniczając jednocześnie działanie monopolii; d) stworzenie nowego rynku pracy dla zwalnianych pracowników. W związku z tym konieczne są głębokie zmiany w dziedzinie finansów, w szczególności na drodze przebudowy systemu podatkowego oraz systemu pieniężnego, kredytowego wraz ze stworzeniem rynku kapitałowego, a także rozwiniętych form obrotu papierami wartościowymi.

W tak zakreślonym programie reform gospodarczych i finansowych w Polsce występują różne kierunki działania. Pierwszy stanowią przekształcenia własnościowe idące w kierunku prywatyzacji bądź likwidacji przedsiębiorstw

państwowych. Zostało to częściowo unormowane prawnie w ustawodawstwie z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹.

W tym zakresie należy stworzyć i pogłębić warunki ekonomicznego działania i rozwijania się różnego rodzaju form przedsiębiorstw prywatnych. Powstaje od razu kwestia, czy przepisy prawne należy jedynie odnieść do stworzenia głównych podstaw dla działania przedsiębiorstw prywatnych i państwowych czy też należy je rozpatrywać z punktu widzenia stworzenia instrumentów efektywnego gospodarowania w odniesieniu do przedsiębiorstw prywatnych. Interpretacja taka byłaby naturalnie wadliwa.

Ogólny trend zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy Wschodniej, a w tym w szczególności na Węgrzech i w dawnej Czechosłowacji, w dziedzinie reforma dotyczącej przedsiębiorstw prywatnych i państwowych idzie dwoma torami. Pierwszym zasadniczym jest kierunek prywatyzacji szeregu przedsiębiorstw państwowych. W tym aspekcie muszą być jednakże analizowane przesłanki wyboru przedsiębiorstw prywatyzowanych, jak i tych, które ulegają likwidacji. Tu analiza instrumentów zmierzających do zwiększenia i podniesienia rentowności musi być też brana pod uwagę. Drugi kierunek działań wymaga stworzenia instrumentów zmierzających do racjonalizacji i osiągania dobrych wyników ekonomicznych i finansowych przez przedsiębiorstwa państwowe, które nie od razu bądź wcale nie będą prywatyzowane.

Ekonomizacja systemu prawno-finansowego przedsiębiorstw państwowych, które mają nadal choćby nawet przejściowo jeszcze funkcjonować, jest sprawą wielce ważną i nie należy jej nie doceniać.

We współczesnych państwach, niezależnie od ustroju politycznego, z reguły działa pewien zakres przedsiębiorstw państwowych². Są one na ogół, pomimo zachodzących niekiedy, jak to miało miejsce w Wielkiej Brytanii, trendów do denacjonalizacji, trwałym elementem w gospodarce współczesnych państw. Różnice zachodzą głównie w odniesieniu do ilości i rodzaju proporcji występowania przedsiębiorczości państwowej.

Przedsiębiorstwa państwowe, pomimo różnych założeń teoretycznych i politycznych, występują w praktyce w państwach wysoko uprzemysłowionych w wielu bardzo różnych dziedzinach. Odgrywają one stale znaczną rolę w zakresie bezpośredniego zarządzania gospodarczego państwa oraz jako instrument oddziaływania interwencyjnego. Stąd też we wszystkich państwach podnoszony jest problem racjonalnego zarządu tymi przedsiębiorstwami i konieczność stworzenia odpowiednich warunków prawnych dla ich komercjalizacji.

¹ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU z 1990, nr 51, poz. 298 z dalszymi zmianami.

² Patrz szerzej N. Gajl, *Modele zarządzania i finansowania przedsiębiorstw uspołeczniionych*, t. I, Warszawa 1986, s. 128 i n.

Ten sam kierunek poszukiwania form racjonalizacji i ekonomizacji struktury przedsiębiorstw powinien więc mieć miejsce w Polsce. W sytuacji gospodarczej kraju jest to zagadnienie bardzo istotne, które wymaga pilnie rozwiązań.

II. Powstaje pytanie, czy na tak szeroką skalę dotąd nie spotykaną prowadzonych reform gospodarczych, a w szczególności ze względu na duży zakres reprivatyzacji, można w ogóle znaleźć odpowiednie wzory modelowe w teorii finansów i gospodarce innych państw Europy Zachodniej. Odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna i skomplikowana, ponieważ reformowanie gospodarki w tak znacznym zakresie i w takim stopniu, jak to ma obecnie miejsce w Polsce, nie występowało dotąd w innych państwach. Tym niemniej można znaleźć pewne wzorce w gospodarce różnych państw europejskich – wysoko uprzemysłowionych – w których działa przede wszystkim od lat rynek prywatny. Pomimo denacjonalizacji występuje jednakże i tam pewien wachlarz działania i model prawno-organizacyjny i finansowy przedsiębiorstw publicznych. Jest to co prawda zakres stosunkowo niewielki. Tym niemniej pomimo nieznacznego zakresu przedsiębiorstwa uspołecznione w tych krajach zwracają uwagę na potrzebę ustalenia odpowiedniego modelu prawno-finansowego, przyczyniając się do sprawnego i ekonomicznego ich działania. Przedsiębiorstwa te są wykorzystywane dla realizowania szeregu akcji gospodarczych, zamierzonych przez państwo w ramach prowadzonej w interesie ogólnym polityki interwencyjnej. W tym aspekcie także i w modelu współczesnej gospodarki rynkowej działanie przedsiębiorstw uspołeczniionych ma swe znaczenie.

Analizę zacznijmy od poszukiwania wzorów i modelu w zakresie rozwoju różnych form przedsiębiorczości prywatnej w formie spółek. W realizacji reformy bowiem tak w Polsce, jak i w innych krajach Europy Wschodniej ważną rolę jako model prawno-finansowy odgrywać mają różnego rodzaju spółki – w tym akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością, *joint venture* i inne, w których udziały mogą posiadać zarówno krajowe przedsiębiorstwa prywatne, jak i publiczne, a także kapitały zagraniczne. Przedsiębiorstwa państwowe, zgodnie z projektami reform, mają być do czasu sprywatyzowania przekształcone w jednoosobową spółkę o udziałach Skarbu Państwa. I tu więc „spółka”, choć w formie fasadowej, wysuwa się na czoło.

W ramach realizowanej reformy mają działać i być rozwijane przedsiębiorstwa prywatne o różnych formach prawnych, w tym między innymi także małe przedsiębiorstwa lub rzemiosła oparte na zasadach ryczałtu itp., ale wyraźnie najważniejszą pozycję mają zająć wszelkiego rodzaju spółki. Z tego też względu dobrym wzorem prawnym, moim zdaniem, dla tego rodzaju działalności może stać się model gospodarki włoskiej.

W gospodarce włoskiej bowiem forma spółek od dawna i po dziś dzień stanowi formę dominującą. Tradycje włoskie w tym przedmiocie należą do

jednych z najstarszych. Forma spółek – choć występuje w większości krajów współczesnych – we Włoszech jest szczególnie rozległa i powszechna. Doprowadziło to w rezultacie do wprowadzenia przez państwo szeregu specjalnych, oryginalnych form zarządu udziałami. Powstał model rozwiniętego prawno-finansowego zarządu, co warte jest rozważenia z punktu widzenia ewolucyjnego wykorzystania i adaptowania tego modelu na potrzeby gospodarki polskiej.

Spółki o udziałach państwowych rozwinęły się we Włoszech dawno, proces ten bowiem rozpoczął się z przyczyn militarnych jeszcze przed I wojną światową, a następnie rozwinął się po niej, kiedy to trudne warunki ekonomiczne i niski stopień uprzemysłowienia, w szczególności na południu kraju, spowodowały konieczność włączenia się państwa w odbudowę kraju.

Pierwszej pomocy finansowej przedsiębiorstwom zrujnowanym wskutek wojny udzieliły banki państwowe. Banki zajmowały się interwencją ekonomiczną, kredytując wiele przedsiębiorstw, brały udział w akcjach interwencyjnych udzielając gwarancji, zawierając w imieniu rządu umowy, zmniejszając lub umarzając kredyty itp. W wyniku rozległe i w różnych dziedzinach prowadzonej akcji pomocy finansowej państwo stawało się właścicielem lub współwłaścicielem bardzo wielu przedsiębiorstw bankowych i finansowych, przemysłowych, handlowych, transportowych, kulturalnych i innych.

Po II wojnie światowej w rękach państwa znalazło się bardzo wiele przedsiębiorstw tak dawniej już utworzonych, jak i nowych w większości z udziałami państwowymi. Nie powstała więc potrzeba nacjonalizacji przedsiębiorstw, jak to miało miejsce w latach czterdziestych w wielu państwach europejskich. Sektor publiczny we Włoszech był bowiem już duży i nie ustępował wielkością, a nawet przewyższał nacjonalizację dokonaną w innych krajach Europy Zachodniej.

Wielkość i różnorodność udziałów państwa w spółkach prywatnych doprowadziły we Włoszech do szukania specjalnych rozwiązań prawno-organizacyjnych i finansowych w celu umożliwienia państwu kierowania udziałami w sposób bardziej zorganizowany³. Jeszcze w okresie międzywojennym dla kierowania posiadanymi przez państwo bardzo licznymi udziałami w różnych branżach zostały powołane przedsiębiorstwa państwowe, które można by określić jako przedsiębiorstwa kierownicze o formie holdingów.

Najistotniejszą rolę odgrywają działające po dziś dzień, a utworzone w latach trzydziestych, Institute di Riconstruzione Industriali (IRI) – Instytut Rekonstrukcji Przemysłowej – i Ente Nazionale Indrocarburi (ENI), a także tworzone po II wojnie światowej Przedsiębiorstwa Państwowe Węglowodorowe, EFiM i inne. Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność gospodarczą, usługową,

³ Por. G. Stefani, *Economia della finanza publique*, Padova 1980, s. 75 i n.; A. Chiancone, *Scienza della finanze e diritto finanziario*, Padova 1981, s. 13 i n.

finansową, kulturalną oraz handlową za pośrednictwem na ogół innych przedsiębiorstw przemysłowych, bankowych itp., o formie holdingów, lub bezpośrednio poprzez różnego rodzaju spółki, w których posiadają liczne udziały i są ich właścicielami. Dlatego charakter tych przedsiębiorstw jest przede wszystkim „kierowniczy”. Spełniają one w dużym stopniu funkcję holdingów finansowych, które zarządzają posiadanymi udziałami w spółkach, dofinansowując ważne zadania gospodarcze, finansując inwestycje, zwiększając kapitały finansowe poszczególnych przedsiębiorstw itp. Ponadto nadzorują i koordynują działalność wszystkich spółek z nimi powiązanych.

Chociaż przedsiębiorstwa IRI, EFiM i inne są całkowicie przedsiębiorstwami państwowymi, ich organizacja, formy zarządu itp. opierają się na modelu spółki akcyjnej, co pozwala na lepsze zsynchronizowanie ich ze strukturą kierowanych przez siebie spółek.

Nawet jednakże specjalizacja i działanie szeregu przedsiębiorstw kierowniczych nie była w stanie zapewnić we Włoszech w dostatecznym stopniu wpływu państwa na działanie licznych spółek prywatnych i mieszanych. Z tego względu jeszcze w 1956 r. zostało powołane specjalne Ministerstwo Udziałów Państwowych – Ministero dello Partecipazione Statali⁴, które koordynuje i nadzoruje działalność przede wszystkim państwowych przedsiębiorstw kierowniczych, a za ich pośrednictwem również spółek, w których posiadają one udziały. Ta dwupoziomowa struktura organizacyjna nie występuje w innych państwach.

Ministerstwo Udziałów Państwowych, jak to wynika ze schematu⁵, posiada bardzo liczne udziały w bez małą wszystkich gałęziach gospodarki, łącznie z udziałami w szeregu bankach. Udziały w spółkach o dużym znaczeniu ekonomicznym i finansowym obejmują przeszło 450 przedsiębiorstw – mających znaczenie gospodarcze. Są to udziały bezpośrednie – podstawowe. Występują nadto nie objęte tą liczbą udziały posiadane z kolei przez spółki o udziałach państwa w innych przedsiębiorstwach. Największy pakiet akcji posiadanych występuje w przedsiębiorstwie państwowym IRI, które działa poprzez 10 holdingów, posiadając udziały w przeszło 220 przedsiębiorstwach. W tym zakresie Ministerstwo posiada również udziały bezpośrednie w 40 różnych przedsiębiorstwach, a w tym w 9 bankach.

Drugie z przedsiębiorstw kierowniczych ENI działa przy pomocy 11 subholdingów, posiadając udziały w przeszło 100 przedsiębiorstwach. W tej grupie Ministerstwo posiada bezpośrednie udziały w 12 przedsiębiorstwach.

W najpóźniej utworzonych, bo w 1986 r., przedsiębiorstwie kierowniczym EFiM działa 5 subholdingów, które posiadają udziały w przeszło 140

⁴ Legge 22 dicembre 1956, n. 156, Istituzione del Ministro delle Partecipazioni Statali.

⁵ Patrz *State attraverso delle Partecipazioni Statali*, Quadro delle principali partecipazioni azionarie al 31 dicembre 1989.

przedsiębiorstwach. W tej grupie także Ministerstwo Udziałów Państwowych posiada bezpośrednie udziały w 12 przedsiębiorstwach. Wskazany tu zakres przedmiotowy działania Ministerstwa Udziałów Państwowych jest, jak wynika z różnych tabel i otrzymanych dokumentów, ogromnie szeroki. Pozwala to wywierać wpływ, koordynować i finansować działalność wielu dziedzin gospodarczych, społecznych, kulturalnych i finansowych.

Warto wskazać choćby na poszczególne departamenty, na jakie dzieli się obecnie Ministerstwo Udziałów Państwowych, aby móc ocenić kierunki i wielostronność jego działań. W skład Ministerstwa wchodzi departamenty zajmujące się: a) koordynacją i analizą programów dla poszczególnych sektorów dokonywanych nie tylko z punktu widzenia legalności, ale wyników ekonomiczno-finansowych; b) analizą lokalizacji inwestycji oraz aspektów zatrudnienia w programach rozwoju; c) badaniami naukowymi i technicznymi; d) oceną propozycji nabycia nowych przedsiębiorstw o udziałach państwa w tych przedsiębiorstwach; e) oceną i opracowaniem problematyki związanej ze stosunkami przedsiębiorstw z udziałem państwowym z innymi krajami, nie będącymi członkami EWG, oraz studiami nad problemami związanymi z udziałem przedsiębiorstw EWG.

Oddzielny departament zajmuje się oceną z punktu widzenia efektywności działalności i rezyfikacją bilansów przedsiębiorstw i instytucji o bezpośrednim udziale państwa.

Szereg innych departamentów dokonuje analizy i kontroli w rozbiciu przedmiotowym poszczególnych rodzajów działalności. Zajmują się one zagadnieniami węglowodorów, źródeł energii chemicznej, petrochemią, włóknami sztucznymi, mechaniką, elektromechaniką, elektroniką, stoczniami i przemysłem lotniczym, kopalniami i hutnictwem, stalowniami, metalami nieżelaznymi, produkcją cementu i prefabrykacją, uzdrowiskami, turystyką, transportem powietrznym, morskim i drogowym, działalnością kin, radia, telewizji i telekomunikacji, a nadto dystrybucją papieru, szkła itp.

Jak wynika z przeglądu tematyki, Ministerstwo ma szeroki krąg zagadnień podlegających jego kompetencji. Są to nie tylko uprawnienia analityczne i oceniające, a w tym dokonywanie analiz ekonomiczno-finansowych, ale i bezpośrednia koordynacja i prognozowanie poszczególnych działów gospodarki. Wydaje się, że szereg z tych form powinno znaleźć swe odbicie w Polsce w strukturze i uprawnieniach Ministerstwa Przekształceń Własnościowych oraz ministra finansów.

Bardzo oryginalną formę prawną przybrała struktura największych przedsiębiorstw kierowniczych, w tym IRI, ENI i EFIM. Są to przedsiębiorstwa o kapitale w pełni państwowym, które utworzone zostały poprzez odpowiednią dotację Skarbu Państwa. Nadano im osobowość prawną, toteż działają jako samodzielne, prawnie wyodrębnione z budżetu, samodzielne organizacyjnie i finansowo przedsiębiorstwa państwowe. Ich działalność można by w pewnym

stopniu przyrównać do działalności holdingów i tak się je określa w literaturze. Jest to jednakże działalność znacznie szersza, przekracza ona w zakresie posiadanych uprawnień i prowadzonej działalności finansowej oraz nadzorczej zakres działania i kompetencji tradycyjnych holdingów.

Ze względu na formę prawną i wyodrębnioną strukturę organizacyjną oraz samodzielność finansową przedsiębiorstwa tego rodzaju należą do grupy, które w znacznym stopniu można porównywać do znacjonalizowanych przedsiębiorstw francuskich, tzw. *entreprise publique* i angielskich *public corporation*.

Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność gospodarczą, usługową lub handlową za pośrednictwem innych przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, bankowych itp., działających w formie różnego rodzaju spółek, w których posiadają one liczne udziały i są ich właścicielami. Dlatego charakter tych przedsiębiorstw jest przede wszystkim „kierowniczy”. Spełniają one w dużym stopniu funkcję holdingów finansowych, które zarządzają posiadanymi udziałami w spółkach, dofinansowując ważne zagadnienia oraz zadania gospodarcze, finansując inwestycje, zwiększając kapitały finansowe poszczególnych przedsiębiorstw itp. Ponadto jednakże nie tylko nadzorują, ale i koordynują, programują działalność spółek. Sam cel powołania tych przedsiębiorstw i ich ścisły związek ze spółkami, w których mają one udziały, powoduje, iż są one nierozdzielnie związane z grupą przedsiębiorstw o charakterze spółek mieszanych⁶. Chociaż bowiem przedsiębiorstwa te są całkowicie państwowe, organizacja ich, formy zarządu itp. opierają się na modelu spółki akcyjnej. Pozwala to na lepsze zsynchronizowanie ich ze strukturą kierowanych przez siebie spółek.

Warto w tym względzie przeanalizować szerzej statut IRI⁷, przedsiębiorstwa najwcześniej, bo jeszcze w okresie międzywojennym powołanego, a którego statut jest obecnie w znacznym stopniu wzorem dla pozostałych przedsiębiorstw kierowniczych.

Przedsiębiorstwo to, posiada duże kompetencje w dziedzinie zarządzania i finansowania podporządkowanych przedsiębiorstw. Zgodnie z art. 3 i 4 statutu może podejmować wszelkie operacje finansowe niezbędne dla osiągnięcia celowej działalności. Tak szerokie uprawnienia dają IRI nieograniczone prawo do nabywania bądź zbywania udziałów, zaciągania pożyczek, wypuszczania obligacji itp. Ponadto kieruje i kontroluje działalność podporządkowanych przedsiębiorstw, w których posiada udziały, na ogół nie bezpośrednio, ale za pomocą specjalnych 10 holdingów. Przykładowo, w spółce finansowej Societa Finanziaria Cantieri Navali (Fincantier) zgrupowane są

⁶ Szerzej: N. Gajl, *Systemy prawno-finansowe kapitalistycznych przedsiębiorstw*, Warszawa 1965, s. 97 i n.; eadem, *Modele...*, t. II, s. 35 i n., 489 i n.

⁷ Por. *Decreto Legislativo 12 febbraio*, n. 51, ratifi. della legge 17 aprile 1956 nr 561.

udziały przemysłu stoczniowego, w Societa Finanziaria Marittima (Finmare) – udziały przedsiębiorstw okrętowych, w Societa Finanziaria Siderurgica (Finsinder) – udziały przedsiębiorstw przemysłu hutniczego, w Societa Finanziaria Elettrica (Finelettrica) – udziały przedsiębiorstw energetycznych oraz w Societa Finanziaria Telefonica (Stet) – udziały przedsiębiorstw łączności.

Forma organizacji przedsiębiorstw państwowych jest w dużej mierze oparta na wzorze spółki akcyjnej. Dlatego też powoływana jest rada nadzorcza, której funkcje i uprawnienia są analogiczne jak w spółkach akcyjnych. Ponadto powoływany jest zarząd oraz specjalne komitety doradcze. W przedsiębiorstwach działają tzw. komitety przewodniczącego bądź rady wykonawcze, którym rada nadzorcza przekazuje część swych uprawnień związanych z bieżącym zarządem przedsiębiorstwa. W większości przedsiębiorstw powoływane są ponadto kolegia rewidentów, działające w zasadzie według zasad prawa handlowego. Natomiast rolę walnego zgromadzenia sprawują bezpośrednio ministerstwa lub też specjalnie powołane jednostki o uprawnieniach zwierzchnich.

Zasady finansowania IRI oparte są w założeniu na zasadzie samofinansowania. Początkowy kapitał zakładowy IRI został określony przy jego tworzeniu w statucie na sumę 6 353 862 867 000. Kapitał ten w miarę potrzeby był następnie w niektórych latach zgodnie z uchwałami parlamentu powiększany o inne ogólne dotacje kapitałowe lub też dotacje kapitałowe lub też dotacje celowe, udzielane na ściśle określone zadania i cele.

Przedsiębiorstwo sporządza co roku bilans i rachunek zysków i strat. Czysty zysk dzielony jest zgodnie z art. 18 w sposób następujący: a) 20% przeznaczają się na tworzenie rezerwy zwyczajnej, b) 15% zysku przeznaczają się zgodnie z art. 24 na specjalny fundusz przeznaczony na podniesienie inicjatywy zawodowej, podnoszenie kwalifikacji itp. oraz c) 65% zysku przeznaczają się na rzecz Skarbu Państwa jako zwrot sum dotacji i innych wkładów udzielonych IRI przez Skarb. W przypadku zaś, gdy dotacje i inne wkłady przyznane przez Skarb zostają spłacone, sumy te przeznaczają się na fundusz rezerwowy przedsiębiorstwa. Sama rezerwa zwyczajna, zgodnie z art. 19, służy amortyzacji ewentualnych strat. O ile były one w danym roku większe od zgromadzonej rezerwy, to mogą być potrącalne z zysku roku następnego.

Z praktyki wynika, iż wielkość wydatków, które obciążają przedsiębiorstwo, jest na ogół tak duża, iż często nie wykazuje ono w ogóle zysków. W praktyce w tym przypadku przedsiębiorstwo nie dokonuje w ogóle wpłat na rzecz Skarbu Państwa. Jest ono też zwolnione od płacenia podatków. Podatki natomiast według ogólnych zasad płacą z reguły wszystkie spółki, w których IRI posiada udziały. Nie występuje więc podwójne opodatkowanie.

Bardzo podobne, a w wielu punktach nawet identyczne ze statutem IRI, są statuty uchwalone w odniesieniu do innych przedsiębiorstw kierowniczych, w tym ENI⁸ oraz EFİM⁹.

Działalność gospodarcza i ilość udziałów tych przedsiębiorstw jest bardzo duża. Można przypuszczać w świetle materiałów rachunkowych, iż sytuacja finansowa tych przedsiębiorstw jest zadawalająca. Są one co najmniej samowystarczalne. Podobnie jak i IRI są one zobowiązane do określonych zasad podziału zysku¹⁰. Nie wpłacają jednakże do Skarbu Państwa 65% swych zysków, są bowiem uprawnione do przeznaczania tych sum na inne cele i zadania, także inwestycyjne. Są to zadania objęte tzw. dyrektywami ogólnymi Ministerstwa Udziałów Państwowych. Wśród tych zadań znajduje się między innymi przykładowo finansowanie terenów południowych Włoch.

Jest rzeczą zmienną, iż w statucie niedawno uchwalonym dla EFİM art. 7, dotyczący podziału zysku, został z góry sformułowany nieco inaczej niż art. 18 statutu IRI i art. 22 statutu ENI, które brzmią identycznie. Zysk w EFİM zgodnie z art. 17 przeznaczony jest w 20% na fundusz rezerwowy. W 15% przeznacza się go szerzej, niż w tamtych przedsiębiorstwach, na różne cele naukowo-badawcze i techniczne, a w części tylko na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Dalsza różnica wynika także ze sformułowania obowiązku ewentualnej wpłaty na rzecz Skarbu Państwa. Nie jest to tak jak w IRI i ENI, wpłata w wysokości 65% określona jest jako obowiązkowa, ale jedynie z zaznaczeniem, iż nadwyżka – wyrażająca się w 65% – może być przeznaczona na rzecz Skarbu Państwa. Można przypuszczać, iż taki zapis został wprowadzony w formie nieco mniej obligatoryjnej pod wpływem działania praktyki, w świetle której większość przedsiębiorstw prowadzi politykę finansową nie nastawioną na osiągnięcie zysku, ale przede wszystkim na wykonanie szeregu zadań ekonomicznych i społecznych, ustalonych ogólnie w dyrektywach i planach wieloletnich państwa. Wobec tego nie przekazuje wpłat z zysku na rzecz Skarbu.

Działalność przedsiębiorstwa oparta jest na zasadzie samowystarczalności finansowej, dlatego można by założyć, iż w wypadku negatywnych rezultatów działalności możliwość likwidacji przedsiębiorstwa jest logicznym następstwem przyjętych zasad finansowania. Jednakże sytuacja kierowniczych przedsiębiorstw państwowych zwykle jest dużo lepsza od tej, jaka mogłaby powstać w analogicznym przedsiębiorstwie prywatnym. Przede wszystkim przedsiębiorstwa mogą korzystać z szeregu dogodnych źródeł finansowych w formie pożyczek państwowych, nisko oprocentowanych kredytów, są uprawnione do wypuszczania obligacji z gwarancją państwa, a także otrzymują dotacje lub

⁸ Por. *Statuto dell' Ente Nazionale Idrocaburi (ENI)*, DPR 22 dicembre 1954, n. 1523.

⁹ Por. *Statuto Ente Partecipazioni e finanziamento Industria Manifatturiera*, DPR 12.09.1986 nr 667 G.U. n. 241 del 16.10.1986.

¹⁰ Patrz art. 14 statutu ENI.

subwencje państwowe. W tych warunkach w większości przypadków likwidacja nie wynika z braku środków finansowych.

Warto wskazać również, iż ze względu na różne formy kontroli działalności przedsiębiorstw zła sytuacja finansowa przedsiębiorstw jest wcześniej znana Ministerstwu Udziałów Państwowych, które może podjąć zawczasu odpowiednie środki zaradcze. Natomiast deficyty są często powodowane świadomą polityką niskich cen narzucanych przez Ministerstwo. Dlatego też głównym kryterium przesadzającym o likwidacji przedsiębiorstw są nie raczej finansowe, ale motywy gospodarcze, socjalne bądź polityczne, decydujące o potrzebie utrzymania bądź zlikwidowania przedsiębiorstw kierowniczych.

Warto zwrócić uwagę na model prawny w zakresie posiadanych udziałów przez przedsiębiorstwa państwowe kierownicze oraz we wszystkich podporządkowanych im spółkach. Ilość akcji posiadanych przez jednostki państwowe ulega stałej ewolucji. Przedsiębiorstwa państwowe bowiem nie są zobowiązane do uzyskania uprzedniej aprobaty celem sprzedaży udziałów posiadanych w spółkach akcyjnych. Decyzja co do nabycia lub sprzedaży akcji zależy od ich uznania, choć także i w tym zakresie powinna teoretycznie być zgodna z ogólnymi dyrektywami Ministerstwa Udziałów Państwowych.

Sprzedaż posiadanych akcji odbywa się zgodnie z przepisami prawa handlowego według aktualnej ceny rynkowej (giełdowej). O ile spółka mieszana, w której przedsiębiorstwo państwowe posiada większość udziałów, nie rokuje nadziei na poprawę wyników finansowych, a utrzymanie jej nie jest ekonomicznie uzasadnione, przechodzi w stan likwidacji; minister udziałów państwowych może wprowadzić komisaryczny zarząd. Kontrolę nad działalnością wszystkich przedsiębiorstw sprawuje zgodnie z art. 100 Konstytucji – Izba Obrachunkowa¹¹.

W przypadku, gdy większość akcji znajduje się w rękach jednostek państwowych, likwidacja może odbywać się jednakże nie na mocy ogólnie obowiązujących przepisów prawnych, ale na mocy specjalnego trybu likwidacyjnego. Wszelkie prawa przechodzą wtedy na ministra skarbu¹², który jako przedstawiciel majątku państwowego przejmuje prawa likwidatora przedsiębiorstwa, ustanawia komisaryczny zarząd masy likwidacyjnej itp.

Normy prawne dotyczące wszelkiego rodzaju spółek, ze spółką akcyjną i spółką z ograniczoną odpowiedzialnością na czele, są, jak wiadomo, ujęte we Włoszech w kodeksie cywilnym. Jest to jeden z najbardziej rozwiniętych i zekonomizowanych kodeksów cywilnych. Tym niemniej duża liczba zagadnień, która normuje kodeks, powoduje z natury rzeczy pewną ogólność w ich rozwiązaniu. Toteż w odniesieniu do spółek akcyjnych wprowadzono szereg

¹¹ Szerzej między innymi: *Presentation of the ENI Group*, July 1990, s. 10.

¹² *Legge 4 dicembre 1956*, n. 1404. Patrz: M. F. Aggradi, *Istruzioni e direttive agli enti e Sociate dipendenti*, Roma 1960, s. 69.

unormowań szczegółowych, uwzględniających specyfikę przedsiębiorstwa akcyjnego w ten sposób, aby mogły nimi kierować jednostki publiczne. W skutek tych zmian wiele klasycznych, tradycyjnych rozwiązań kodeksu zostało zmienionych, przekształcając się z norm o charakterze prawnym w normy o charakterze częściowo publicznym. Do nich należy między innymi rozwiązanie, iż Ministerstwo lub przedsiębiorstwo państwowe może zachować prawo do mianowania i odwoływania stanowisk kierowniczych (a w tym także rewidentów) nawet wtedy, gdy pakiet posiadanych akcji jest mniejszy niż 51% i nie zapewniałby uprzywilejowanej pozycji państwu.

Można więc stwierdzić, iż kierowanie spółkami przybrało charakter dwoisty. Wyraża się to w zarządzie i normach administracyjnych stosowanych do przedsiębiorstw, jak i poprzez wykorzystanie pakietów udziałów finansowych dla zarządu spółką, a więc połączenie konstrukcji handlowo-finansowych, typowych dla formy i istoty spółki, z kierowaniem i koordynacją o charakterze norm publicznych.

W sumie rozwiązania włoskie stanowią ciekawy przykład połączenia norm prawa gospodarczo-ekonomicznego z kierowaniem i zarządzaniem, posługującym się różnymi formami norm administracyjnych oraz finansowych. Forma taka jest bardzo przydatnym i skutecznym instrumentem oddziaływania na rozwój i ekspansję gospodarki kraju.

Powstaje problem, na ile i czy rozwiązania prawne w zakresie zarządu i finansowania spółek stosowane we Włoszech mogą być przydatne w realizowaniu reformy polskiej jako pewien wzór – model.

Przechodzenie do gospodarki rynkowej, a w tym prywatyzacja szeregu przedsiębiorstw państwowych, sprzedaż akcji przedsiębiorstwom prywatnym, a także kapitałowi zagranicznemu, niesie za sobą wiele trudnych problemów prawnych. Dotąd nie wszystkie zagadnienia zostały w Polsce w pełni rozwiązane i określone normatywnie. Z tego też względu wydaje się, iż szereg koncepcji, a w tym formę przedsiębiorstw kierowniczych stosowaną we Włoszech, można by z powodzeniem wykorzystać, adaptując ją do potrzeb i stosunków polskich.

Dla rozwoju gospodarki prywatnej w Polsce istotne – podstawowe wręcz – znaczenie można przypisać ustawie o działalności gospodarczej¹³. Ustawa ta stanowi akt o charakterze kompleksowym, w którym zgodnie z postulatami teorii¹⁴ obejmuje się wszystkie rodzaje działalności gospodarczej. W art. 1 podkreślona została ważna zasada, iż prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach. Sformułowana zasada stanowi podstawę dla zrealizowania postulowanej równości wszystkich

¹³ Ustawa z 23 grudnia 1988 r., o działalności gospodarczej, DzU z 1988, nr 41, poz. 324, zm. z 1990, nr 26, poz. 149 z dalszymi zmianami.

¹⁴ Patrz A. Wasilewski, *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, PUG, 1988, nr 5-6.

sektorów. Akt ten wypełnił lukę, jaka wobec nieujęcia jeszcze szerszego tych podstawowych zagadnień w konstytucji wytworzyła się w podstawowych normach prawnych. Można przypuszczać, iż zagadnienia te znajdą swe szersze ujęcie w nowej konstytucji, znajdującej się obecnie w opracowaniu.

Przyjęty model podkreśla samodzielność działania podmiotów gospodarczych w wielu dziedzinach. Stwarza, po pierwsze, podstawy dla podnoszenia efektywności gospodarowania, ustala bowiem, co ma duże znaczenie ekonomiczne, regułę swobody w zakresie zatrudnienia (art. 5). Wprowadza zrównanie obowiązków stanowiąc, iż niezależnie od typu własności (art. 7) na jednolitych zasadach podnoszone muszą być obciążenia publiczno-prawne, a więc podatki i inne ciężary. Według jednolitych zasad jednocześnie następować będzie także korzystanie z kredytów bankowych oraz różnych form zaopatrzenia w środki produkcji itp.

Należy wskazać i podkreślić inny jeszcze ważny przepis (art. 4) dający ogromnie szeroką wykładnię, dopuszcza bowiem dokonywanie przez jednostki gospodarcze wszystkich czynności i działań, których prawo nie zabrania.

Już chociażby na tle tych założeń można stwierdzić, iż ustawa o działalności gospodarczej stanowi zapoczątkowanie i podstawę dla realizacji reformy i przechodzenia do gospodarki rynkowej. Są niezbędne także i dalsze szczegółowe rozwiązania prawne, które powinny konsekwentnie w najbliższych latach być realizowane jako zasadniczy model reformy gospodarczej.

Poza tym podstawowym aktem została uchwalona odrębna ustawa w odniesieniu do działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych¹⁵. Można poddać pod wątpliwość fakt, iż akt ten został uchwalony w formie odrębnego reżimu. Wydaje się, iż ze względu na istotę tego aktu, który podobnie jak i pierwszy ma charakter normy podstawowej, w założeniu mającej inicjować i zachęcać do podejmowania działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, należało ująć tę problematykę łącznie. Nie przesądzałoby to zresztą faktu, iż szereg rozwiązań dotyczących udziału kapitału obecnego, jak np. otrzymanie zezwolenia, opierać by się musiało na nieco innych silniej kontrolowanych regułach i zasadach działania.

Zgodnie z założeniami reformy i nowymi sformułowanymi zasadami w ustawie o przekształceniach majątkowych formy różnych spółek mają się rozwijać w Polsce szczególnie szeroko i stać się formą wiodącą. Można więc założyć, iż spółki zarówno dla polskiego kapitału prywatnego (tworzone na podstawie likwidowanych lub przekształcanych przedsiębiorstw państwowych) oraz o kapitałach mieszanych, w tym zagranicznych, podobnie jak to ma miejsce we Włoszech, staną się w przyszłości podstawową, najbardziej

¹⁵ Ustawa z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, DzU z 1991, nr 60, poz. 253 z dalszymi zmianami.

powszechną formą prawną. Stąd wykorzystanie doświadczeń włoskich wydaje się szczególnie istotne.

Wśród spółek z o.o. i akcyjnych szczególne znaczenie w nowych formach działań w Polsce odgrywa jednocześnie bardzo rozwijająca się i coraz bardziej popularna forma *joint venture*. Na czoło w tego rodzaju spółkach wysuwają się głównie wspólne przedsięwzięcia inwestycyjno-produkcyjne i rozwiązania techniczne. Tego rodzaju spółki rozwijają się obecnie w świecie bardzo szeroko¹⁶. Stanowią one nieco inną kategorię niż pozostałe spółki z o.o. lub akcyjne¹⁷. We wszystkich rodzajach spółek klasycznych¹⁸ bowiem istotny jest bezpośredni wynik finansowy oraz jego realizacja do włożonego wkładu. W przypadku *joint venture* partnerów często łączy nadto długookresowy związek produkcyjny, wspólny profil technologiczny i techniczny. Jest to więc zekonomizowana, uzupełniająca się płaszczyzna działania.

Jest rzeczą zmienną, iż trudno byłoby znaleźć dla tego rodzaju działalności w języku polskim odpowiedniego terminu ujmującego i definiującego działalność i cechy *joint venture*. Toteż nazwa angielska została przyjęta w słownictwie polskim. Jest ona zresztą powszechnie przyjęta i stosowana w słownictwie i terminologii także innych nieanglosaksońskich krajów.

Pomimo konieczności realizacji reformy i prywatyzacji pewne ograniczenia dla rozwiązań ustalonych ustawą o działalności gospodarczej podmiotów polskich i zagranicznych dotyczą nadal gospodarki dewizami. Uchwalone prawo dewizowe¹⁹ stanowi bezsprzecznie pewien postęp na drodze do swobodnego obrotu dewizami. Ustawa z grudnia 1989 r. wprowadziła jednakże niektóre ograniczenia. Zgodnie z art. 19 spółka musiała odsprzedać bankowi polskiemu 15% wpływów z walut obcych, uzyskanych z tytułu eksportu. Wywóz za granicę sum wyższych zysku wymaga zgody ministra finansów. Ograniczenia są już znacznie mniejsze niż to miało miejsce uprzednio. Można przypuszczać, iż w miarę stabilizacji sytuacji gospodarczej kraju i te ograniczenia zostaną ponieczone. Nie są one bowiem zgodne z duchem reformy, a także z formami inspirującymi do rozwoju gospodarczego.

Można byłoby także wysunąć szereg obiekcji pod adresem obecnego prawa bankowego. Nie zostało ono niestety w pełni przystosowane do nowej sytuacji ekonomicznej i przyjmowanego modelu przedsiębiorczości. Brak jest

¹⁶ Por. J. Głuchowski, *Prawno-międzynarodowe stosunki finansowe państw socjalistycznych*, Warszawa 1984, s. 27 i n.

¹⁷ Patrz dział XI kodeksu handlowego z 1934 r., *Kodeks handlowy*, koment. J. Zejda, Łódź 1988.

¹⁸ Szerzej w zakresie systemu spółek: A. Ciałus, *Prawo cywilne i handlowe państw obcych*, Warszawa 1979, s. 39 i n.

¹⁹ Ustawa z 15 lutego 1989 r. – *Prawo dewizowe*, DzU 1989, nr 6, poz. 33, z dalszymi zmianami.

jak dotychczas dobrze przygotowanych i rozwiniętych form działalności banków publicznych i prywatnych tak w zakresie rozliczeń, jak i w szczególności w dziedzinie zróżnicowanych zasad i warunków kredytowania. Kredyt w tym nowym modelu powinien stać się instrumentem współdziałającym w rozwoju działalności gospodarczej, a jednocześnie inspirujący pewne kierunki działalności gospodarczej. Można przypuszczać, iż przyszłe zreformowane prawo bankowe tym założeniom będzie odpowiadać. Problemy taka wymaga zresztą odrębnego opracowania szczegółowego w zakresie kredytów udzielanych przedsiębiorstwom o kapitale zagranicznym.

W sumie można generalnie przyjąć tezę, iż model prawny spółki stanowi formę dobrze w zasadzie służącą i inspirującą do wdrażania mechanizmów rynkowych i otrzymywania dobrych wyników.

Ten pogląd stał się między innymi powodem, iż dopuszczony został model i formy spółek jednoosobowych Skarbu Państwa dla organizacji i systemu prawnego przedsiębiorstw państwowych. Forma ta, choć może będzie przydatna organizacyjnie, stanowi jedynie pewną sztuczną fasadę działania przedsiębiorstwa. Nie można jednakże przy ocenie działania spółek w ogóle zapominać, iż o inspirowaniu do podnoszenia i otrzymywania dobrych rezultatów gospodarczych i finansowych decyduje nie tylko model prywatyzacji, ale i długi szereg różnych instrumentów finansowych – a w tym przede wszystkim stabilny system podatkowy i dobrze zbudowany a nie fiskalny oparty na różnych formach oddziaływania ekonomicznego, dobry system bankowy, dewizowy, ubezpieczeniowy itp. Same rozwiązania modelowe w zakresie struktury prawno-finansowej spółek są jedynie jednym z wielu nie decydujących zresztą elementów skłaniających do efektywności działania i przechodzenia w kierunku gospodarki rynkowej.

W świetle założonych w ramach reformy rozwoju różnych form prawnych działania przedsiębiorczości prywatnej powstaje ważny problem, dotyczący form prawnych przekształceń przedsiębiorstw państwowych i ich prywatyzacji, a także ewentualnej ich likwidacji. Z pewnością ta ostatnia forma jest najbardziej drastyczna. Jest to forma, którą powinno się stosować przede wszystkim do nieefektywnych gospodarczo i finansowo przedsiębiorstw, których działanie nie jest jednocześnie z punktu widzenia ogólnej gospodarki kraju konieczne, oraz które nie spełniły założeń i nadają się do likwidacji²⁰.

Na tym tle ważny problem dotyczy form działania struktury i finansowania przedsiębiorstw państwowych, które nie będą w najbliższym czasie ulegać prywatyzacji albo też w ogóle ze względów ogólnopolitycznych, społecznych czy ekonomicznych powinny zostać w rękach państwa, a więc będą działać nadal jako przedsiębiorstwa państwowe.

²⁰ Szerzej: C. Kosikowski, *Problemy prawne działalności związanej z działalnością przedsiębiorstwa państwowego*, RPEiS, 1989, nr 1.

Nasuwa się pytanie, które z form prawnych i zasad finansowania są dostatecznie skuteczne, aby zapewnić wzrost zainteresowania wynikami i zwiększyć racjonalność i ekonomiczność działania przedsiębiorstwa państwowego. Pytanie to występuje przede wszystkim w zakresie oceny form prawnych w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę jednoosobową Skarbu Państwa, która ma zgodnie z ustaleniami ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stać się formą bardzo powszechną.

Ustawodawca przyjął, iż w stosunku do przedsiębiorstw państwowych przekształconych w spółkę zostaną stworzone bardziej racjonalne i konkurencyjne formy działania, także i wtedy gdy zgodnie ze znowelizowanymi przepisami będą to spółki jednoosobowe, w których wszystkie akcje będzie posiadał Skarb Państwa (art. 30).

Przy ustaleniu odpowiednich form zainteresowania materialnego wynikami pracowników przedsiębiorstwa muszą być uruchomione odpowiednie formy kontroli i nadzoru rady nadzorczej. Można przypuszczać, iż forma spółki pozwoli zwiększyć zakres zainteresowania ekonomicznym gospodarowaniem.

W ustawodawstwach wielu krajów zachodnich znana jest forma prawna „spółki jednoosobowej”. Znana jest także od dawna forma posługiwania się statutem spółki akcyjnej przy pełnym posiadaniu kapitału przez państwo. Jest to bowiem forma, którą spotkać można w wielu państwach. Statut spółki akcyjnej jest wzorem bardzo wygodnym do przyjęcia z kilku powodów. Po pierwsze jest to wygodne do przyjęcia w tych wszystkich przypadkach, gdy przejmuje się i nacjonalizuje przedsiębiorstwa, które w tej formie działały uprzednio. Po drugie, poza tym względem czysto praktycznym, można wskazać także i na to, iż przyjęcie modelu spółki umożliwia – nacjonalizując – zachowanie jednocześnie szeregu rozwiązań prawa handlowego, utrzymując strukturę organizacyjną zarządu, rady nadzorczej, formy kontroli itp., mało zmienione. Po trzecie, forma ta zostaje zsynchronizowana z formami spółek prywatnych. Ma to także swe znaczenie zarówno dla harmonizacji w zakresie struktur prawnych w kraju, jak i zagranicą.

W Wielkiej Brytanii statut spółki akcyjnej utrzymany został w przypadku Banku Anglii, choć wszystkie udziały należą do rządu, a bank ten bardzo wyraźnie wyposażony jest w szereg funkcji i atrybutów władczych oraz kontrolnych w stosunku do innych banków prywatnych²¹, co umożliwia mu kierowanie i kontrolę gospodarki kraju. W tym przypadku przy zachowaniu fasady struktury prawno-organizacyjnej spółki kompetencje kierownicze i kontrolne tego banku wyraźnie wchodzi w sferę norm prawa publicznego. Podobne formy spotkać można w wielu innych państwach.

²¹ Art. 1 i n. „bank of England Act” 1946; por. także R. S. Sayer, *Modern Banking*, Oxford 1960, s. 66 i n.

Można w tym zakresie wskazać także na przykładzie Polski na zagadnienia związane z bankami. W ramach różnych form działania banków państwowych forma spółki akcyjnej została zachowana w odniesieniu do Banku Handlowego w Warszawie²², pomimo iż kapitał tego banku jest w pełni państwowy. Bank ten od wielu lat prowadzi finansowanie, rozliczanie i kredytowanie obrotów towarowych i usługowych z zagranicą. Można więc założyć, iż forma spółki akcyjnej pomimo pełnego upaństwowienia utrzymana była nadal, między innymi ze względu na tradycje tej formy i chęć ułatwienia kontaktów tego banku z długim szeregiem jednostek działających w tej formie w wielu krajach. Tego rodzaju formy współcześnie występują głównie w zakresie gospodarki banków. Stąd trudno jest z góry przewidzieć, w jakim stopniu ten model spełni swe zadania w Polsce w zakresie gospodarki przedsiębiorstwami produkcyjnymi, handlowymi, usługowymi itp., przekształcanymi w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Wiele zagadnień i konstrukcji prawnych nie zostało dotąd jeszcze rozwiązane w ustawodawstwie polskim. Na przykład nasuwają się wątpliwości w związku choćby z formami i zakresem przekazywanych akcji (art. 18 i n.)²³. W tym przypadku (art. 2 i n. ustawy z 13 lipca 1990 r.) powinny między innymi mieć miejsce i być szerzej i wszechstronniej przeanalizowane przepisy dotyczące działania spółek.

Na tle przeglądu form prawnych działania przedsiębiorstw trzeba również zwrócić uwagę na problem powoływania przez gminy i miasta przedsiębiorstw lokalnych. Rozszerzenie uprawnień samorządu terytorialnego w nowym modelu gospodarki rynkowej jest bardzo duże, w szczególności w zakresie decydowania o wydatkach i rozwoju regionu. W ślad za tym nie poszły jednakże dostatecznie rozszerzone źródła dochodów oraz decydowanie o działalności gospodarczej. Dyskusja w Sejmie i w Senacie na temat możliwości prowadzenia przez samorząd terytorialny przedsiębiorstw lokalnych była bardzo kontrowersyjna.

Wielu z parlamentarzystów wysunęło obiekcje, po pierwsze, czy powołanie przedsiębiorstw lokalnych jest w ogóle zgodne z linią dążącą jednocześnie do prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Po drugie, zwrócono uwagę i wyrażano obawy, czy powoływanie przedsiębiorstw lokalnych nie będzie stanowiło formy przejawu centralizmu i monopolizacji, której właśnie w przypadku realizacji reformy chce się uniknąć.

Po trzecie wreszcie, podnoszono obiekcje, czy samorząd terytorialny powinien zajmować się w ogóle działalnością gospodarczą. Tego rodzaju obawy moim zdaniem nie są zasadne. Toteż dobrze się stało, iż w końcu

²² Art. 57 ustawy z 26 lutego 1982 r. o prawie bankowym, DzU 1982, nr 7, poz. 56.

²³ Patrz Z. Fedorowicz, *System gospodarczy i efektywność ekonomiczna*, Warszawa 1990, s. 26 i n.

przeważała opinia kompromisowa o możliwości występowania i tworzenia pod pewnymi warunkami różnych form przedsiębiorstw lokalnych.

Artykuł 9 ustawy o samorządzie terytorialnym²⁴ stanowi, po pierwsze, iż gmina może tworzyć różne jednostki organizacyjne, a w tym przedsiębiorstwa i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Po drugie ustala, iż gmina może również prowadzić działalność gospodarczą, wykraczającą poza typowe zadania o charakterze użyteczności publicznej, o ile „wymagają tego potrzeby społeczne”. Ogólne ujęcie, jakim jest sformułowanie terminu „potrzeby społeczne”, jest ogromnie pojemne. Pozwala na bardzo szeroką interpretację potrzeb, co w sumie umożliwia w praktyce gminom tworzenie różnego rodzaju przedsiębiorstw o różnym zasięgu, formach prawnych i przekroju działania. Jest to moim zdaniem bardzo dobre rozwiązanie, choć jak można domniemywać, nie było ono przez inicjatorów w pełni zamierzone.

W zakresie nowych kompetencji finansowych wart wskazania jest również art. 18 pkt g, h, j. Do kompetencji rady gminy bowiem należą obecnie: określenie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd, tworzenia i przygotowywania oraz przystępowania do spółek i spółdzielni, rozwiązywania i występowania z nich, a także tworzenia i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych wyposażając je w majątek lub likwidując.

Są to uprawnienia bardzo istotne, o charakterze typowo gospodarczym i finansowym. Wskazują one, iż zostały *de facto* przyjęte podobne zasady i uprawnienia, jakie mają zastosowanie do organów założycielskich oraz samych przedsiębiorstw powiązanych z organami centralnymi. Powstały więc pewne przesłanki dla stosowania w gminach posunięć gospodarczych i finansowych, opartych na zasadach efektywności i ekonomiczności działania, wykorzystując różne formy dochodów kapitałowych.

Należałoby w tym przedmiocie wskazać również na art. 54 ust. 2 stwierdzający, iż dochodami gminy „mogą” być nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania, pożyczek, jak i emisji obligacji. Katalog ten jest niejednolity. Nową formą w dotychczasowych formach dochodów jest przede wszystkim możliwość wypuszczenia przez gminy obligacji o charakterze lokalnym oraz zaciągania pożyczek. O tym, jakie będą warunki emitowanych obligacji i zasad ich zbywania, wykupu zgodnie z art. 19 ust. 9 pkt c, decydować będą samodzielnie rady gminy. Jest to więc pierwszy krok w kierunku zwiększenia znaczenia dochodów kapitałowych i gospodarczych w gospodarce lokalnej.

²⁴ Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, tekst jednolity: DzU, nr 18, poz. 88 z dalszymi zmianami.

W aktualnym modelu reformy lokalnej nie ma miejsca na dawno już nieaktualną, choć jeszcze w tradycyjnej literaturze finansowej niekiedy powoływaną definicję przedsiębiorstwa terenowego stanowiącą, iż przedsiębiorstwa lokalne mają zaspokajać typowe potrzeby terenu, wykorzystując głównie lokalny surowiec i miejscową siłę roboczą. Definicja ta dawno przestała być aktualną²⁵.

Można moim zdaniem założyć, iż niektóre z silnych ekonomicznie i kapitałowo przedsiębiorstw będą występować w przyszłości nie tylko w skali kraju, ale także w obrocie międzynarodowym, stwarzając konkurencję dla innych przedsiębiorstw tak prywatnych, jak i państwowych. Jest to zgodne z duchem obecnej reformy i założeniami gospodarki rynkowej. Z punktu widzenia gminy ma to zaletę, iż stwarza możliwość znacznego poszerzenia dochodów własnych, stale nie wystarczających, a także zwiększenia wpływu na kierunki rozwoju terenu.

Należałoby moim zdaniem w praktyce pójść w najbliższym okresie w kierunku rozszerzenia zakresu i form nowych ekonomicznie, silnych przedsiębiorstw lokalnych działających w różnych formach prawnych, a zakładanych przez gminę, jak również i ich związki. W przyjętym parametrycznym i rynkowym modelu przedsiębiorstwa – tworzone jako lokalne – powinny konkurować z przedsiębiorstwami centralnymi, a przede wszystkim prywatnymi, co może się przyczynić do podniesienia inwencji, ekonomiczności i inicjatywy poszczególnych grup przedsiębiorstw.

W sumie można stwierdzić, iż model gospodarki rynkowej to model, w którym działają różne formy prawne przedsiębiorstw konkurując pomiędzy sobą. Dlatego też należy moim zdaniem założyć, iż teoretyczny model przedsiębiorczości w ramach realizowanych przekształceń własnościowych nie będzie miał struktury jednorodnej, ale będzie właśnie prezentował różne formy i konstrukcje prawno-organizacyjne i finansowe, w jakich będą działały w ramach wolnego rynku różne grupy przedsiębiorstw. Te wielorakie formy prawne stanowią cechę charakterystyczną współczesnej gospodarki. Powstaje natomiast także inna kwestia, jak ocenić można obecnie obowiązujące normy prawne dotyczące gospodarki prawno-finansowej przedsiębiorstw w tych przypadkach, gdy na razie, a może jeszcze przez dłuższy okres, nie zostaną przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

System prawno-finansowy przedsiębiorstw wielokrotnie od zapoczątkowania reformy gospodarczej był zmieniony i doskonalony. Nie ulega wątpliwości, iż zwiększone zostały już obecnie ustawą o przedsiębiorstwach państwowych ramy samodzielności prawnej, majątkowej i finansowej przedsiębiorstw, a działalność ich oparta została na dobrze w zasadzie dobranym założeniu,

²⁵ Ustawa z 19 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16 z późniejszymi zmianami.

iz jest przedsiębiorstwem samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się (art. 1)²⁶. Jak wiadomo jednakże, ten trend dotąd wzmacniający teoretycznie samodzielność przedsiębiorstw nie przyniósł w praktyce w pełni spodziewanych rezultatów.

Obecnie w przygotowaniu jest nowy projekt reformujący częściowo ustawy o przedsiębiorstwie państwowym. Można przypuszczać, iż wadliwe rozwiązania dotyczące treści prawno-strukturalnej zostaną zmienione, a sama struktura prawno-finansowa przedsiębiorczości lepiej zostanie dostosowana do nowych założeń i potrzeb gospodarki rynkowej.

Należałoby przede wszystkim postulować, aby przy tej okazji ustawodawca ustalił w sposób jasny i nie budzący wątpliwości treść i wykładnię pojęcia samofinansowania²⁷. Jak dotąd ta istotna zasada, która urosła do podstawowej rangi prawnej, a przeniesiona została z teorii finansów krajów zachodnich, gdzie zresztą nadaje się jej też niekiedy różne brzmienie, nie jest w naszym ustawodawstwie prawidłowo interpretowana. Odwrotnie, traktuje się ją minimalistycznie nie łącząc z koniecznością finansowania inwestycji i rozwoju przedsiębiorstwa, ale jedynie z potrzebą pokrywania wydatków, a więc samoopłacalnością. Taką interpretację przyjął ustawodawca m. in. w art. 2 ustawy o gospodarce funduszem przedsiębiorstw państwowych²⁸ z 1989 r. stanowiąc, iż przedsiębiorstwa działają na zasadach samofinansowania, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów „koszty działalności i zobowiązania”.

Taka interpretacja nie jest prawidłowa. Nie wpływa bowiem w dostatecznym stopniu na ekonomiczną, ekspansywną gospodarkę przedsiębiorstw, finansujących swój rozwój. Obecnie w nowym tekście ustawy o gospodarce finansowej²⁹ w ogóle te zagadnienia pominięto, niestety nie wyjaśniając jego treści i nie dając prawidłowej interpretacji dla tej tak ważnej podstawowej zasady.

Drugim zagadnieniem, które jak dotąd także nie zostało rozwiązane w pełni prawidłowo i zgodnie z duchem reformy, jest podjęcie i interpretacja własności mienia przedsiębiorstw. Wydawałoby się, iż prawa własności, które można by interpretować z tekstu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, zostały wzmocnione w sposób właściwy odpowiednimi zmianami kodeksu cywilnego. Jednakże tak się nie stało, tego samego bowiem dnia uchwalona została ustawa o gospodarce finansowej. Z jej treści wynika inna niezsyn-

²⁶ Nieco inaczej C. Kosikowski, *Modele przedsiębiorstw lokalnych w świetle prawa polskiego*, „Problemy Rad Narodowych” 1989, nr 75.

²⁷ Szerzej: N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1987.

²⁸ Patrz jednolity tekst ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, DzU 1990, nr 26, poz. 152 z dalszymi zmianami.

²⁹ Patrz ustawa z 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, tekst jednolity po zmianach: DzU 1992, nr 6, poz. 27 z dalszymi zmianami.

chronizowana z dokonaną zmianą kodeksu cywilnego treść pojęcia mienia przedsiębiorstwa.

Przyjęto w ustawie założenie, iż źródła finansowania (art. 3 i n.) dotyczące majątku przedsiębiorstwa odzwierciedlają dwa różne fundusze – założycielski i przedsiębiorstwa. Pierwszy odzwierciedla wartość majątku wydzielonego przedsiębiorstwu z budżetu przy jego utworzeniu. Jest więc nadal odbiciem wielkości mienia ogólnonarodowego przyznanego przedsiębiorstwu do użytkowania, w stosunku do którego, jak można domniemywać, prawa właściciela będzie zachowywać nadal Skarb Państwa.

Drugi z funduszy, fundusz przedsiębiorstwa, odzwierciedla wartość majątku, po odliczeniu funduszu założycielskiego, czyli tę która powstała z własnych zasobów finansowych przedsiębiorstwa, tj. z zysku oraz amortyzacji – dwu typowych źródeł samofinansowania oraz ewentualnych kredytów i pożyczek zaciągniętych przez przedsiębiorstwo. Prawa własnościowe przedsiębiorstwa do tej części „nowego” majątku są pełne i zgodne z treścią znowelizowanego kodeksu cywilnego.

W odniesieniu do pierwszego z funduszy, założycielskiego, zachowanie praw właściciela przez Skarb Państwa potwierdza także w przyjętym rozwiązaniu fakt, iż przedsiębiorstwa zostały zobowiązane do płacenia tzw. dywidendy obciążenia pobieranego od majątku ujętego, w tym funduszu na rzecz budżetu.

Dywidenda, którą mają płacić przedsiębiorstwa, wbrew nazwie nie jest dywidendą w prawnym tego słowa znaczeniu, kiedy to stanowić powinna zmienny w swej wielkości dochód, pobierany i zależny od wielkości zysku i jego podziału. Dywidenda, którą muszą opłacać przedsiębiorstwa (art. 14 ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw), stanowi *de facto* jeszcze jeden podatek o charakterze majątkowym, którego stopę podatkową ustala się corocznie w ustawach budżetowych, przy uwzględnieniu przewidywanej stopy zysku w gospodarce narodowej oraz podstawowej stopy oprocentowania kredytu. Obciążenie to płacone jest z czystego zysku przedsiębiorstwa po zapłaceniu podatków, zmniejsza więc silnie wbrew założeniom modelowym zakres samofinansowania. Sama nazwa nadto nie jest prawidłowa i adekwatna do przyjętej konstrukcji.

Przyjęta koncepcja jest niespójna z założeniami reformy oraz zmianami dokonanymi w kodeksie cywilnym, w których podkreśla się prawa podmiotowe przedsiębiorstw do całego majątku, który użytkują. W dawnym modelu tzw. zasilania – obciążono przedsiębiorstwa oprocentowaniem środków trwałych. Motywowano to chęcią wpływu na ekonomiczność gospodarowania i racjonalnego wykorzystania przez przedsiębiorstwa ich majątku trwałego, wpływając między innymi także na wyzbywanie się przez przedsiębiorstwa nieużytkowanych części tego majątku. Obecnie taki ekonomiczny motyw nie występuje. Należy postulować, aby te wadliwe rozwiązania, nie dające

pełnych praw do majątku samym przedsiębiorstwom, zostały jak najprędzej uchylone.

Nasuwa się w związku z tym krytyczna uwaga, iż doszło jeszcze jedno niestety silne fiskalne obciążenie zysku przedsiębiorstw w formie dywidendy, której wysokość nie jest z góry ustalona, a więc nie odpowiada nawet Smithowskiej zasadzie pewności opodatkowania. W sumie można skonstatować, iż jest to obciążenie, które należy potraktować jako przejaw fiskalizmu, mającego na celu przede wszystkim doraźne zmniejszenie deficytu budżetowego. Nie jest to instrument zsynchronizowany z przeprowadzoną reformą i ekonomizacją systemu gospodarowania.

Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych w jej znowelizowanej treści jest bardzo ogólna i wielu zagadnień nie normuje. Do takich instytucji należą zasady podziału zysku i gospodarka funduszowa. Tą drogą miało od lat miejsce ustalenie kierunku działania przedsiębiorstw.

Rezygnacja z tych instytucji następowała sukcesywnie. Najpierw zrezygnowano z ustalenia szczegółowych kierunków podziału zysku i tworzenia wielu funduszy obowiązujących i fakultatywnych, co stanowiło pewien przejaw centralizmu. Następnie utrzymano tylko kilka funduszy obowiązkowych, aby ostatnio w ogóle znieść instytucję zasad podziału zysku i funduszy.

Można pozornie stwierdzić, iż jest to krok właściwy, przedsiębiorstwa zyskują bowiem dużą samodzielność w zakresie decydowania o ich wewnętrznej gospodarce, co odpowiada ogólnym założeniom reformy i zgodne jest ze zmierzaniem do gospodarki wolnorynkowej. Niemniej można wysunąć także szereg obiekcji, w szczególności o ile rozważa się działanie norm prawnych z punktu widzenia konieczności zapewnienia ekonomiczności działalności przedsiębiorstw oraz zabezpieczenie ryzyka gospodarczego.

Zasady podziału zysku, jak i formy różnych funduszy, a w tym funduszu rezerwowego, różnie zresztą nazywanego, występują z reguły w spółkach, do struktury których mają być przystosowane przedsiębiorstwa państwowe. Nie wydaje mi się zasadne rezygnowanie tych instytucji właśnie w stosunku do przedsiębiorstw państwowych, których gospodarkę powszechnie się krytykuje. Przedsiębiorstwa, jak dotąd, za mało są zainteresowane zwiększeniem ekonomiczności gospodarowania i podejmowaniem ryzyka.

W świetle nowego modelu rynkowego przedsiębiorstwa będą musiały przystosować się i konkurować z wieloma innymi przedsiębiorstwami prywatnymi. Z tych względów nie należałoby rezygnować, ale przeciwnie utrzymać obowiązek tworzenia funduszy rezerwowych, co ma zresztą, jak wiadomo, miejsce w spółkach akcyjnych. Należałoby także utrzymać moim zdaniem obowiązek przekazywania części zysku przedsiębiorstw na rzecz funduszy samofinansowania.

Tego rodzaju rozwiązania prawne współdziałają w racjonalizacji gospodarki przedsiębiorstw. Nie krępują je w działaniu, ale jedynie zapewniają ogólnie

racjonalizację oraz wpływ na kierunki ekonomiczno-finansowe i ich działalność. Te względy przemawiają moim zdaniem za utrzymaniem zasad podziału zysku i instytucji funduszy.

Instytucja funduszy nie została zresztą na obecnym etapie całkiem poniekąd. Istnieje bowiem obowiązek tworzenia w przedsiębiorstwach państwowych funduszy socjalnych i mieszkaniowych. Tym niemniej przemawia to też za tworzeniem także innych funduszy w gospodarce przedsiębiorstwa, a w szczególności zabezpieczających i rezerwowych.

Można naturalnie założyć, iż zachęcanie do dbania o efektywność działania i osiąganie dobrych rezultatów w przedsiębiorstwach państwowych przekształconych w spółkę osiągnie się, jak to zakłada ustawa o przekształceniach majątkowych w art. 24, na drodze nabywania przez załogi akcji na zasadach preferencyjnych. Nie można jednakże nie podnieść wątpliwości, iż w sytuacji kryzysowej niewielu tylko pracowników będzie stać na nabycie akcji, zaś zakup na zasadach konkurencyjnych już dziś z góry jest ograniczony i nie może przekroczyć w ogóle 20% ogólnej liczby akcji przedsiębiorstwa.

Chcąc uzyskać dobry efekt i wzrost zainteresowania wynikami przedsiębiorstw państwowych, które jeszcze nie ulegają przekształceniu w spółkę jednoosobową Skarbu Państwa, można by postulować wprowadzenie instytucji udziału bezpośredniego w zysku pracowników przedsiębiorstw. Dobrze dobrane kryteria udziału w zysku pracowników mogłyby, jak się wydaje, przynieść pożądane rezultaty i doprowadzić do zekonomizowania gospodarki przedsiębiorstw państwowych, jeszcze przed ich prywatyzacją.

Natalia Gajl

LEGAL ASSUMPTIONS OF STATE-OWNED ENTERPRISES PROPERTY TRANSFORMATION

The transition of the Polish economy to the market economy calls for an analysis and consideration of the form and legal-financial structure of enterprises, both private and public, as well as the degree of adaptation of the whole binding legislation.

The assumed direction towards private enterprises as the basic form of various forms of companies suggests some consideration of the structure and model of companies in Italy. It is also worth-while to consider and analyse the forms of operation of state-owned enterprises, so-called leading companies, a specific form of a holding, and the Italy's Ministry of National Shares. Those enterprises possess and buy shares in companies and co-ordinate their activity. The developed forms of operation, organization and financing of companies in Italy can in many aspects be a good model for the solution of those problems in Poland.

As regards the state-owned enterprises in Poland it is proposed to transform them gradually into sole corporations of the Treasury, and then to privatize them. But another problem arises: what should be the temporary forms of organization and finance of the state-owned enterprises, not yet transformed into corporations? Some forms of rationalization of their operation should also be designed. Their mismanagement is commonly criticized. What is more, a strong tax fiscalism is applied to them, e.g. the burden incorrectly called dividend, which obstructs self-financing. So far no instruments of affecting the activity of those enterprises, obviously mostly ineffective, have been designed. On the contrary, two institutions successfully applied in companies have been abandoned: division of profit and formation of funds, including obligatory reserve funds.

These institutions should return. Another instrument should be added, cooperating and inspiring to obtain favourable results, which is direct participation of the staff in the profit. It seems that introduction of those instruments could favourably influence the economic and financial results of the state-owned enterprises, even before their privatization.