Andrzej Suwalski

Partycypacja pracownicza w procesie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych

Za jedną z zasadniczych przesłanek transformacji własnościowej przedsiębiorstw państwowych uznaje się konieczność instytucjonalnego dostosowania tych podmiotów gospodarczych do charakterystycznej dla gospodarki rynkowej formy przedsiębiorstwa – spółki kapitałowej. Zgodnie z założeniami *Kodeksu handlowego* (będącego podstawą prawną funkcjonowania spółek), pełnia władzy przynależy w nich do zgromadzenia wspólników. Przy przystępowaniu do transformacji własnościowej pojawił się więc problem, czy w regułach procesu należy uwzględnić systemowe rozwiązania partycypacji pracowniczej. Proefektywnościowa orientacja przekształceń oznaczała bowiem rezygnację z utrzymania samorządności pracowniczej w dotychczas istniejącym kształcie zagwarantowanym we wprowadzonej w roku 1981 formie przedsiębiorstwa państwowego[1]. Zamykano tym samym pewien rozdział w datującej się od października 1956 roku tradycji samorządności pracowniczej w Polsce.

1. Powojenne tradycje w partycypacji pracowniczej

Koncepcja rad pracowniczych była jednym z głównych elementów programu polskiej „odwilży". Będąc pod wpływem presji społecznej, władze komunistyczne wyraziły zgodę na uchwalenie przez Sejm 19 listopada 1956 roku ustawy o radach pracowniczych[2]. Wprowadzenie pochodzących z demokratycznych wyborów rad mających w imieniu załogi zarządzać przedsiębiorstwem wpłynąć miało na uspokojenie nastrojów społecznych. Po umocnieniu się nowej ekipy rządzącej uchylono to rozwiązanie, motywując ten krok koniecznością przeciwdziałania tendencjom „anarchosyndykalistycznym" przypisywanym radom pracowniczym. W miejsce rad wprowadzono w grudniu 1958 roku instytucję konferencji samorządu pracowniczego[3]. Zmiana po-

---

[1] Ustawa z dnia 25 września 1981 roku o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, Dziennik Ustaw Nr 24/81 poz. 123.

[2] Ustawa z dnia 19 listopada 1956 roku o radach pracowniczych, Dziennik Ustaw Nr 33/56 poz. 238.

[3] Ustawa z dnia 20 grudnia 1958 o samorządzie pracowniczym, Dziennik Ustaw Nr 77/58 poz. 397.

legała na ograniczeniu kompetencji i znaczenia wybieranych w demokratycznych wyborach rad, m.in. przez wzmocnienie w radach roli przedstawicieli związków zawodowych w pełni kontrolowanych przez partię komunistyczną.

Przez cały okres „realnego socjalizmu" idea samorządności pracowniczej, w myśl której robotnicy kierowaliby przedsiębiorstwem, była przedstawiana jako mieszczące się w dogmacie ideologii socjalistycznej antidotum na centralizm gospodarki planowej.[4]. Samorządność miała zapobiegać „biurokratycznym wypaczeniom" oraz „ręcznemu sterowaniu" utrudniającemu czy uniemożliwiającemu racjonalne działania na szczeblu mikroekonomicznym. Punktem odniesienia dla zwolenników tej „rewizjonistycznej" wizji ustroju przedsiębiorstwa były doświadczenia jugosłowiańskie. W tworzącej od 1948 roku swój odrębny model socjalizmu Jugosławii, wprowadzenie w życie idei rad pracowniczych uznano jako jeden z dowodów wyższości nad „biurokratycznym socjalizmem" radzieckim. Swoistą cechą tej wersji socjalizmu stała się więc samorządowa forma przedsiębiorstw, gdzie wybierane przez robotników komitety zarządzające w pełni kontrolowały sprowadzoną do roli wykonawczej administracji dyrekcję[5].

Wielki ruch strajkowy sierpnia 1980 roku będący artykulacją kryzysu polityczno-społecznego systemu socjalistycznego w Polsce narzucił konieczność podjęcia działań reformujących system. Efektem tego stały się koncesje władzy czyniące wyłom w systemie totalitarnym, a przede wszystkim pierwsza w krajach bloku wschodniego legalizacja niezależnych, samorządnych związków zawodowych. W ramach przygotowywanej reformy gospodarczej samorządności przedsiębiorstw wyznaczono rolę gwaranta ich samodzielności wobec dotychczasowych biurokratycznych struktur gospodarczych. Uchwalone we wrześniu 1981 roku akty prawne wprowadzały samorząd załogi i rady pracownicze do przedsiębiorstw, dając im szerokie prerogatywy do współzarządzania firmami. Nie były to wbrew nazwie rozwiazania, o jakie dopominano się w projektach ustroju tzw. przedsiębiorstwa społecznego[6], lecz wprowadzenie partycypacji pracowniczej z wysoko ustawionym zarówno zakresem przedmiotowym współzarządzania, jak i charakterem uprawnień. Gdy w stanie wojennym nastąpiła delegalizacja niezależnych związków zawodowych i represje opozycji, instytucja rad pracowniczych pozostała jako legitymizacja intencji władz w woli demokratyzowania państwa i podejmowania działań na rzecz porozumienia narodowego.

Istniejącym w latach osiemdziesiątych samorządom przypisuje się pozytywną rolę polityczną, gdyż ich funkcjonowanie sprzyjało demokratycznym przeobrażeniom w państwie. Samorządy były też postrzegane jako siła proreformatorska w trakcie podejmowanych kolejnych wysiłków wprowadzania rozwiązań mających zreformować gospodarkę socjalistyczną. Wydaje się jednak, że na taką optykę ocen wpływały raczej zjawiska odnoszące się do kontestacji władzy politycznej poprzez bojkot wy-

---

[4] Por. np. J. Kuroń, *Wiara i wina*. Warszawa 1990, s. 197 - 207.

[5] Zob. B. Gliński, *Partycypacja pracowników w zarządzaniu*. „*Polityka Społeczna*" 1992 nr 7.

[6] Projekt popierany przez „Sieć" – poziomą strukturę NSZZ „Solidarność".

borów do rad przez opcję lub też przeciwnie – uczestnictwo w jej gremiach działaczy zdelegalizowanej „Solidarności". Powoli jednak zaczęto spostrzegać odmiennie tę formę ustrojową przedsiębiorstwa w roli gwaranta efektywnościowego wykorzystania powierzonych w użytkowanie zasobów. Dodatkową trudność przy podejmowaniu takiej próby ocen sprawiała nieprzystosowalność mierników ekonomicznych stosowanych w realiach gospodarki ówczesnej do kryterium gospodarki rynkowej[7].

Pod koniec dekady lat osiemdziesiątych w ramach dyskusji wokół wyboru kierunku zmian systemowych rozpoczęła się krytyka tej formy przedsiębiorstw[8]. Podkreślano w niej nieprzyswajalność tego ustroju przedsiębiorstw do wprowadzonej gospodarki rynkowej. Nadany okres partycypacji powodować musiał komplikacje w zakresie jasnego ustalania ról właścicielskich, a wynikające z tego powodu „rozmycie odpowiedzialności" utrwalało propracowniczą orientację przedsiębiorstw. Istotny też problem sprawiała trudność w pogodzeniu samorządności przedsiębiorstw z ewentualnym ich uczestnictwem w mającym powstać rynku kapitałowym. Jednak ze względu na mocno osadzone w świadomości pracowniczej tradycje samorządności oraz siłę polityczną popierających partycypację organizacji pracobiorców konieczny stał się pragmatyczny kompromis, który w zamierzone prorynkowe przeorientowywanie przedsiębiorstw (dokonujące się m.in. przez wzmocnienie menedżerskiego zarządzania firm) włączał możliwości partycypacji pracowniczej.

Ranga tego zagadnienia spowodowała, że wpłynęło ono w sposób szczególny na charakter przekształceń własnościowych, momentami stając się dominującym wątkiem w dyskusjach nad aktami mającymi regulować jego przebieg. Osią sporu stał się problem, na jakich zasadach i w jakim zakresie do przekształcanych przedsiębiorstw wprowadzić systemowe rozwiązania umożliwiające powstanie i rozwój:

a) **partycypacji niematerialnej** – uczestnictwa w mikroekonomicznych procesach decyzyjnych na różnych szczeblach organizacyjnych – w tym wypadku jednak zapewniającego wpływ na władze spółki,

b) **partycypacji materialnej** – udziału w prywatnej własności „swojego" przedsiębiorstwa w wyniku powstania i rozwoju akcjonariatu pracowniczego.

Wśród racji przemawiających za uwzględnieniem zagadnień partycypacyjnych w sposób systemowy[9] wymienia się przede wszystkim motywy polityczne. Koncesje na rzecz pracowników pozyskać mają poparcie tego środowiska dla radykalnej przebudowy systemowej. Jako równie ważny wymieniany jest powód ekonomiczny, gdyż realizowane przez te rozwiązania upodmiotowienie spełnić ma rolę instrumentu dopingującego do twórczej i wydajnej pracy. Nie bez znaczenia wydaje się też być możliwa konsekwencja społeczna w postaci korzystnego wpływu na poprawę poziomu życia pracowników najemnych.

---

[7] Por. M. Jarosz, *Samorządność pracownicza*. Książka i Wiedza, Warszawa 1988, a także S. Kuziński; *Polityka przemysłowa*. Wrocław 1992, s. 145 - 148.

[8] Wtedy też spopularyzowano przypisywane A. Zawiślakowi określenie tej formy ustrojowej jako tworzące „trójkąt bermudzki władzy" w przedsiębiorstwie.

[9] Zob. J. Mujżel, Własność pracownicza w procesach prywatyzacji. Materiały konferencji z 25 - 26 października 1994, SGH Warszawa.

2. Rozwiązania partycypacyjne we współczesnym kapitalizmie

Idea rozmaitych form partycypacji pracowniczej występujących we współczesnym kapitalizmie sięga w wiek XIX, kiedy to powstawał ruch reformistyczny. Zamierzeniem reformizmu było dokonanie zmian w typowych dla klasycznego kapitalizmu stosunkach własności, gdzie prawa wynikające z własności skumulowane były w rękach niewielkiej w skali całego społeczeństwa grupy posiadaczy kapitału. Cel ruchu reformistycznego polegający na rozszerzeniu dostępu do udziału we własności był więc przeciwstawny do rozwijających się ówcześnie prądów komunistycznych, które uznawały zniesienie własności prywatnej za podstawowy warunek budowy nowego społeczeństwa.

W roku 1931 podejście reformistyczne papież Pius XI włączył w naukę społeczną Kościoła katolickiego[10]. Uczynił to w encyklice *Quadregesimo anno*, gdzie apelował o przekształcenie w miarę możliwości zwykłych umów najmu o pracę w umowy spółkowe. Dzięki temu dla obopólnej korzyści właścicieli kapitału i pracobiorców mogła rozwijać się współwłasność, współzarządzanie oraz współudział w zyskach. Przypuszcza się, że na te sformułowania przedstawione przez Piusa XI (będącego przez pewien okres nuncjuszem apostolskim w Warszawie) miały wpływ doświadczenia powstałej w 1916 roku i działającej przez okres międzywojenny spółki „Gazolina" zajmującej się eksploatacją złóż gazu ziemnego w Zagłębiu Borysławskim[11]. Jej twórca, inżynier Marian Wieleżyński, od początku rozwijał w niej system współwłasności pracowniczej. Rolę instytucji powierniczej kupowanych z dywidend akcji pracowniczych spełniał tam związek zawodowy. Akcje pracownicze według statusu spółki były imienne, niezbywalne oraz uprzywilejowane – na 1 akcję przypadała siła 5 głosów. Po dwudziestu latach funkcjonowania zatrudniającej 677 pracowników spółki, jej kapitał osiągnął poziom 3,6 mln złotych, a pracownicy byli wtedy w posiadaniu 46% kapitału akcyjnego i dysponowali siłą 61,4% głosów na Walnym Zgromadzeniu.

W połowie lat trzydziestych podjęto prace studialne nad możliwością adaptowania rozwiązania akcjonariatu pracowniczego zastosowanego w „Gazolinie" dla ratowania największego w Polsce koncernu przemysłowego – Wspólnoty Interesów Górnośląskich Hut i Kopalń[12]. Konieczne stało się to po załamaniu koncernu spowodowanym po części Wielkim Kryzysem, a po części rabunkową eksploatacją przez kapitał niemiecki. Po nałożeniu nadzoru sądowego nad przedsiębiorstwami koncernu przeprowadzono nacjonalizację udziałów niemieckich. Następnie (do czego już nie doszło), wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski planował rozprowadzenie przejętych przez państwo udziałów w formie specjalnych akcji imiennych na preferencyjnych warunkach polskiemu społeczeństwu na Górnym Śląsku (ze szczególnym uwzględnieniem polskich robotników).

---

[10] Za S. Bratkowski: *Robotnicy-akcjonariusze. Polskie związki wielkiej encykliki*. Fundacja Wspierania Przekształceń Własnościowych przy ZE „ELWRO" Wrocław 1993, s. 14.

[11] Taką hipotezę dokumentuje praca S. Bratkowskiego: op.cit.

[12] Por. S. Bratkowski, op.cit. s. 37 - 43.

Wielki wpływ we współczesnym kapitalizmie na zdynamizowanie rozwoju form partycypacyjnych miała polityka państwowa wspierająca ich rozwój poprzez akty legislacyjne i systemy zachęt podatkowych. Spowodowane to było w dużej mierze uznaniem partycypacji za skuteczny środek zabezpieczania pokoju społecznego. W krajach zachodnioeuropejskich zagadnienie (istniejącej już wcześniej) partycypacji niematerialnej szczególnego znaczenia nabrało od początku lat siedemdziesiątych[13]. Od tego czasu datuje się tam stały silny trend na zwiększanie zakresu udziału przedstawicieli pracowników w prowadzeniu przedsiębiorstwa głównie poprzez dwie formy instytucjonalne:

1) rady zakładowe (o różnym zakresie kompetencji),
2) uczestnictwo w składach rad nadzorczych spółek.

Krajem, którego przykład w tym zakresie jest najczęściej przywoływany w Polsce, są Niemcy, gdzie ustawodawstwo dotyczące rad zakładowych datuje się jeszcze z okresu Republiki Weimarskiej, a miejsca dla pracowników w radach nadzorczych gwarantowane są od roku 1976. Poprzez współuczestnictwo w decyzjach realizowane jest tam *Mitbestimung* – współstanowienie, jeden z kanonów związanej z tym krajem społecznej gospodarki rynkowej. Podstawową zasadą współstanowienia jest uznanie, że w określonych sferach jednostronne decyzje pracodawcy podejmowane bez zgody reprezentacji pracowniczej są prawnie bezskuteczne[14]. Oprócz partycypacji niematerialnej od 1961 roku rozwija się tam formy systematycznego oszczędzania częściowo finansowanego przez pracodawców, a przeznaczonego do nabywania przez pracowników udziałów kapitałowych[15]. Od roku 1984 zdecydowane preferencje zyskały oszczędności pracownicze w formie kapitałowej lokowane we własnym przedsiębiorstwie, co zwiększało zainteresowanie tą formą przez pracowników. Korzyścią była dla nich zarówno oszczędność podatkowa uzyskiwana z tytułu dokonania subwencji na rzecz pracowników, jak i fakt, że środki te były reinwestowane w przedsiębiorstwo.

Podjęta w latach siedemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych akcja tworzenia Planów Własności Pracowniczej Kapitału (Employee Stock Ownership Plan) odegrała wielką rolę w propagowaniu partycypacji materialnej. W odróżnieniu od istniejących w USA od końca II wojny światowej rozmaitych form współuczestniczenia pracowników w zyskach (głównie poprzez tworzone, opierając się na tej podstawie, fundusze emerytalne) nastąpiła wtedy zmiana polityki państwowej polegająca na propagowaniu pracowniczego inwestowania w kapitał produkcyjny[16]. Pierwsza seria ustaw podatkowych mających działać na rzecz tworzenia ESOP została wydana przez Kongres USA w 1974 roku. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie ESOP do przedsiębiorstw o skoncentrowanej własności kapitału w celu przeciwdziałania ne-

---

[13] Obszerne zagadnienie partycypacji niematerialnej przedstawia: B. Błaszczyk, *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami w krajach Europy Zachodniej*. Warszawa 1988.

[14] Por. W. Däubler, *Prawo pracy w Republice Federalnej Niemiec*. „*Państwo i Prawo*" 1992 nr 11.

[15] Por. B. Błaszczyk, Własność pracownicza i pracownicze udziały kapitałowe w krajach gospodarki rynkowej. Fundacja im. F. Eberta w Polsce, Warszawa 1992.

[16] Wielki wpływ na popularyzację osiągnięć ESOP w Polsce odgrywają prace wydawane w cyklu „Demokracja Gospodarcza" przez FWPW ZE „ELWRO".

gatywnym skutkom załamania możliwego w przypadku zmiany generacyjnej związanej z przejściem głównego udziałowcy na emeryturę. Celem ESOP była oczywiście także możliwość powstawania źródła dodatkowego zysku pracowniczego. Od tego czasu datuje się podstawowy schemat ESOP polegający na tworzeniu Pracowniczego Funduszu Powierniczego (ESOT – Employee Stock Ownership Trust), do którego wnosi się albo bezpośrednio nowe akcje przedsiębiorstwa, albo też zwolnioną z podatków gotówkę przeznaczoną na ich zakup. Rozwiązanie to jest wspierane aktywnym uczestnictwem banków. Instytucje te najpierw kredytują większość lub całość kosztów tej operacji, następnie w okresie spłaty pełnią rolę depozytariusza udziałów pracowniczych. Zakres ulg podatkowych dla wszystkich stron uczestniczących w procesie tworzenia kapitału ESOP został podtrzymany i rozszerzony reformą podatkową w 1986 roku.

W ramach Pracowniczego Funduszu Powierniczego pracownicy posiadają indywidualne konta, na których gromadzi się akcje zatrudniającego ich przedsiębiorstwa zakupione z odprowadzonej części zysku. Pełnię praw właścicielskich pracownicy uzyskują zazwyczaj dopiero po spłaceniu zobowiązań wobec banku – depozytariusza. Wówczas też akcje te mogą stać się przedmiotem obrotu. Różnie określony jest zakres wykonywania praw głosu z tytułu własności tych akcji przy prawnie zagwarantowanym minimum polegającym na zapewnieniu uczestnictwa w głosowaniach udziałowców dotyczących decyzji o sprzedaży, likwidacji czy fuzji przedsiębiorstwa (w 15% spółek stosujących ESOP pracownicy mają pełnię praw głosu we wszystkich sprawach tak jak akcjonariusze). Pracownicy-udziałowcy uprawnieni są do otrzymania całkowitej wartości akcji w gotówce po zwolnieniu lub przejściu na emeryturę.

Liczba przedsiębiorstw stosujących ESOP wzrastała gwałtownie w latach osiemdziesiątych i pod koniec 1991 roku osiągnęła w USA poziom 10 tysięcy firm zatrudniających 11,3 mln pracowników-udziałowców. Najbardziej spektakularnym przykładem zastosowania ESOP był wykup huty Weirton Steel przez 7000 pracowników w 1984 roku. Zapobiegło to nie tylko likwidacji przedsiębiorstwa, ale też pozwoliło na poprawę jego sytuacji. Dowodem na to był stały rozwój huty w ciągu następnych 4 lat i wzrost zatrudnienia z 7000 do 8500 pracowników. W roku 1994 sfinalizowano największy pracowniczy wykup w dziejach ESOP – transakcję zakupu 55% akcji linii lotniczych United Airlines zatrudniających 84 000 osób przez trust powierniczy zorganizowany za pośrednictwem działających w przedsiębiorstwie związków zawodowych.

Jako okazję dla rozwoju akcjonariatu pracowniczego wykorzystano też realizację programu prywatyzacji w Wielkiej Brytanii[17]. Zaproponowano tam specjalne preferencje dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Polegały one na przyznaniu darmowych akcji z tytułu zatrudnienia. Wartość tej preferencji wahała się od 55 funtów na jednego zatrudnionego (British Aerospace) do 95 funtów (British Airways). Oprócz darmowych akcji z tytułu zatrudnienia pracownicy mogli dodatkowo też uzyskać je przy zakupie akcji zwykłych. Możliwość profitu z tego tytułu wynosiła od 200 funtów w British Telecom do 900 (British Gas). Uzyskane w ten sposób

[17] Por. J. Klich, *Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii*. Katowice 1993, s. 78 - 79.

tytuły własności nie mogły być jednak natychmiast sprzedane, gdyż nałożono obowiązek deponowania ich na określony czas w zawiązanych w tym celu funduszach powierniczych (nawiązujących do rozwiązań amerykańskich ESOP). Oprócz wydzielenia dla pracowników pewnej liczby akcji darmowych, zastosowano też zasadę rezerwowania wydzielonej puli akcji do sprzedaży wyłącznie dla pracowników. Zainteresowanie wykupem puli akcji pracowniczych wahało się od poziomu 19% (Jaguar) do 96% w British Telecom i 99% w British Gas[18].

Wspomniane niemieckie i amerykańskie rozwiązania oraz przykład brytyjski odegrały rolę „zaplecza ideologicznego", do którego odwoływano się w trakcie walki o zakres pracowniczego współudziału w przekształceniach własnościowych w Polsce.

3. Partycypacja pracownicza a system zbiorowych stosunków pracy

Uznając pozytywne oddziaływania zarówno partycypacji materialnej, jak i niematerialnej, uważa się, że połączenie ich może dać w efekcie silny efekt synergiczny wzmacniający walory efektywnościowe każdej z form z osobna[19]. Partycypacja pracownicza wspierać też może przebudowę istniejącego systemu stosunków przemysłowych w kierunku bardziej racjonalnego i mniej konfrontacyjnego ułożenia stosunków między pracodawcami i pracownikami. Omówione jej formy ograniczone są jednak do obszaru danego przedsiębiorstwa, a w przypadku partycypacji materialnej mają charakter przede wszystkim zindywidualizowany.

W wielu państwach gospodarki rynkowej istnieją także szersze platformy demokracji gospodarczej, dzięki którym zarządzanie partnerskie wkracza na obszary decydowania o prawach pracy, układach i umowach zbiorowych oraz w sposoby rozwiązywania konfliktów powstających w zbiorowych stosunkach pracy. Za podmioty tych relacji uznaje się pracodawców i pracobiorców, niezależnie od stopnia instytucjonalnego zorganizowania pracowników w związki zawodowe, czy inne grupy reprezentujące interesy pracownicze, a także niezależnie od zorganizowania się pracodawców w stowarzyszenia skupiające osoby fizyczne i prawne zatrudniające pracowników. Rolę podmiotu zbiorowych stosunków pracy odgrywa również państwo, przy czym każda z form ingerencji państwa w zbiorowe stosunki pracy od skrajnie rynkowej, poprzez różne modele pośrednie, aż po model administracyjny ma swe określone i daleko idące konsekwencje[20]. W modelu administracyjnym zbiorowych stosunków pracy charakterystycznym dla systemu tatalitarnego, państwo jest najczęściej jedynym regulatorem całego ładu społecznego i tym samym jedynym gwarantem zbiorowych stosunków pracy. Może zatem traktować wszystkie powstające w tych warunkach konflikty przemysłowe czy spory zbiorowe w kategoriach patologii

---

[18] Por. J. Klich, op.cit., s. 80.

[19] Por. J. Mujżel, *Własność pracownicza w procesach prywatyzacji*. Materiały konferencji z 25 - 26 października 1994, SGH Warszawa.

[20] Por. W. Kozek, *Stosunki przemysłowe w prywatyzowanych i prywatnych przedsiębiorstwach*. [W:] *Przekształcenia społeczne w gospodarce*. Pod red. K. Koneckiego i J. Kulpińskiej, Łódź 1994, s. 138.

i, ujmując je jako przykład „zła społecznego", organizować środki do ich represjonowania, a nie zajmować się ich pokojowym rozwiązywaniem. Z kolei dla modelu rynkowego charakterystyczny jest wyrastający z doktryny liberalnej sprzeciw wobec ingerencji państwa w stosunki pracy. Jednym z kanonów tej doktryny jest „wolny rynek pracy", którego podstawą jest „wolna umowa o pracę". „Wolność" w tym aspekcie oznacza, że dwustronne porozumienia zawierane na rynku pracy nie są reglamentowane przez państwo, nie podlegają też naciskom zorganizowanych grup interesów, a szczególnie związków zawodowych. Regulatorem stosunków pracy w tym modelu jest wyłącznie podaż i popyt siły roboczej. Najlepszymi sposobami określenia układu sił na rynku pracy i co się z tym wiąże warunków pracy i wysokości płac są strajk i lokaut. Ewentualne techniki negocjacyjno-arbitrażowe określają sami zainteresowani jako rzecz umowną, a nie bezwzględnie obowiązujące normy prawne. Państwo jest neutralnym obserwatorem, mającym prawo do ingerencji jedynie w wypadku zagrożenia żywotnych interesów wspólnoty. Oprócz tych dwóch skrajnych modeli[21], w praktyce rozwiniętych gospodarek spotyka się modele negocjacyjne oparte na współudziale państwa, organizacji pracowniczych oraz pracodawców w podejmowaniu decyzji regulujących procesy ekonomiczno-społeczne. Ukonstytuowały się dwa rodzaje modeli negocjacyjnych. Pierwszy – zdecentralizowany, określany także jako pluralistyczny, funkcjonuje przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych. W tym systemie negocjacje występują w obrębie przedsiębiorstw, a układy zbiorowe pracy mają przede wszystkim charakter zakładowy, gdyż w małym stopniu występuje tam synchronizacja czy koordynacja negocjacji między przedsiębiorstwami. Natomiast w scentralizowanych modelach negocjacyjnych (określanych obecnie jako neokorporacyjne) występujacych w gospodarkach zachodnioeuropejskich dominują regulacje ponadzakładowe – lokalne, branżowe czy ogólnokrajowe. W negocjacyjnym modelu scentralizowanym następuje koncesja reprezentacji interesów przez pracodawców i pracobiorców na rzecz central pracodawców i pracobiorców. Uzyskują one w ten sposób uprawnienia do podejmowania decyzji na drodze negocjacji uwzględniających interesy stron oraz realia i możliwości gospodarcze. Niezbędna w tym modelu wiarygodność stron określana jest przez zdolność do wzajemnych ustępstw oraz dotrzymania zawartych umów. Zwraca się uwagę, że model neokorporacyjny może mieć charakter zarówno integracyjny – kraje skandynawskie, Niemcy, Belgia, Holandia, gdzie ma miejsce współdziałanie stron i wspólne poszukiwanie rozwiązań obustronnie korzystnych, jak i polaryzacyjny – Francja, Włochy, gdzie upolitycznienie związków zawodowych wprowadza w zbiorowe stosunki pracy raczej elementy współzawodnictwa i walki, niż współdziałania[22].

Współwystępowanie form partycypacyjnych przy dużej centralizacji układu zbiorowych stosunków pracy potencjalnie stwarza niebezpieczeństwo wymuszania uprzywilejowania i wynagradzania pracowników bez uwzględnienia możliwości przedsiębiorstw czy systemu gospodarczego. W praktyce jednak rozwój partycypacji do-

---

[21] Zob. W. Masewicz, [W:] *Prawna regulacja sposobów rozwiązywania sporów zbiorowych pracy w świetle praktyki*. „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*" 1994 nr 2.

[22] Por. S. Borkowska, *Zarządzanie partnerskie*. „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*" 1994 nr 2.

prowadza do bardziej konstruktywnego angażowania się w problemy przedsiębiorstw, gdyż w tej sytuacji słabnie zazwyczaj atrakcyjność związków zawodowych, a wraz z tym upolitycznienie zbiorowych stosunków pracy. Rozwój partycypacji bywa więc postrzegany jako w miarę skuteczny sposób na złamanie monopolu związków zawodowych w reprezentowaniu interesów pracobiorców.

4. Regulacje procesu przekształceń własnościowych w Polsce a problem partycypacji pracowniczej

Koncepcją zakładającą podstawową rolę w przekształceniach własnościowych akcjonariatu pracowniczego był przedstawiony jeszcze przed rozpoczęciem procesu przekształceń program powszechnej prywatyzacji autorstwa Rafała Krawczyka[23]. Proponował on powszechne uwłaszczenie pracowników przedsiębiorstw państwowych jako pierwszy krok prywatyzacji. Odbyć się to miało na drodze przekazania załogom (w formie nieodpłatnej lub za symboliczną opłatą) przez pełniące rolę organów założycielskich urzędy państwowe pakietów kontrolnych akcji firm w postaci równych, ale indywidualnych odcinków. Masowy charakter programu prowadzić miał do natychmiastowego „odpaństwowienia" przedsiębiorstw i szybkiej odbudowy rynkowej kategorii kapitału. Aby „upłynnić przejście" związane z korporatyzacją przedsiębiorstwa autor proponował ukonstytuowanie władzy w powstałej spółce poprzez przekształcenie samorządu załogi w walne zgromadzenie akcjonariuszy, a rady pracowniczej w radę nadzorczą.

Przekazanie pakietów kontrolnych i ustanowienie władz spółek spełnić miało zadanie „pierwszego rozdania" praw własności, które w „łagodny" sposób, wyprowadzając przedsiębiorstwa spod kurateli państwa we władzę akcjonariuszy, jednocześnie prowadziłoby do wyraźnej identyfikacji właściciela firmy. Swój pomysł autor przeciwstawiał alternatywnym wizjom powszechnej prywatyzacji (np. Lewandowskiego i Szomburga), których efektem byłby (przynajmniej początkowo) nadmiernie rozproszony akcjonariat. Za zaletę swojej koncepcji uznawał fakt, że aktywną rolę przypisano w niej szerokiemu włączeniu pracowników traktowanych jako jedyna realna siła społeczna zdolna zarówno do identyfikacji z prywatyzacją, jak i do skutecznego zablokowania procesu. Ponieważ powszechny akcjonariat pracowniczy był w tej koncepcji celem nie autotelicznym, lecz instrumentalnym, znalazły się w tej propozycji różne rozwiązania sprzyjające następującemu później „upłynnianiu" akcji pracowniczych. Tworzenie ułatwień w obrocie akcji poprzez budowę giełdy i dodatkowe wspieranie obrotu przez system ulg podatkowych sprzyjałoby wyprzedaży przez pracowników-akcjonariuszy nie odczuwających potrzeby posiadania tego typu więzi z przedsiębiorstwem. Efektywnościowy cel przekształceń autor podkreślał przez obowiązek prowadzenia przez państwo „twardej" polityki wobec przedsiębiorstw, a w sytuacjach niegospodarności pracowników-akcjonariuszy doprowa-

[23] Zob. R. Krawczyk, *Wielka Przemiana*. Warszawa 1990.

dzaniu przez bankructwa do przekazywania ich majątku bardziej odpowiedzialnym inwestorom.

Swoją koncepcję prywatyzacyjną Krawczyk przeciwstawiał „prywatyzacji budżetowców"[24], uznając koncepcje włączania sprzedaży przedsiębiorstw w „łatanie dziury budżetowej" zarówno za mało realistyczne, jak i mało praktyczne. Poglądy autora wynikały z oceny stanu zamożności społeczeństwa, które uznał za zbyt ubogie, by przejąć w sposób ekwiwalentny własność państwową. Przyjmował też, że przy ewentualnej „wyprzedaży" majątku państwowego społeczeństwo będzie o wiele bardziej zainteresowane wykupem mieszkań lub lokali handlowych niż majątkiem przedsiębiorstw. Za niebezpieczeństwo uznał też transfer kapitału narodowego za pośrednictwem instytucji państwowych w ręce kapitału zagranicznego, gdyż w jego ocenie groziło to korupcją i w efekcie „wyprzedażą za bezcen".

Pierwszym przejawem walki o rozwiązania partycypacyjne stała się kilkumiesięczna debata nad ustawą prywatyzacyjną. Pół roku wcześniej, jesienią 1989 roku, podjęto inicjatywę powołania organizacji integrującej środowiska samorządów pracowniczych i propagującej ideę akcjonariatu pracowniczego. Zadaniem jej miało być uwzględnianie rozwiązań partycypacyjnych w przygotowywanych regulacjach prawnych procesu przekształceń. Zwieńczeniem tej inicjatywy była rejestracja w listopadzie 1989 roku Unii Własności Pracowniczej czerpiącej wzory działalności przede wszystkim z tradycji amerykańskich ESOP. Gdy w marcu 1990 roku rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy prywatyzacyjnej, właśnie z inspiracji głównie Unii Własności Pracowniczej, do laski marszałkowskiej wpłynął kontrprojekt sygnowany przez 23 posłów. Był on odpowiedzią na „konstruktywistyczną" wizję rządową i zawierał m.in. propozycje rozwiązań zakładających większą rolę akcjonariatu pracowniczego w procesie przekształceń[25]. Najważniejszą z nich był pomysł utworzenia instytucji wspierających finansowo rozwój tego akcjonariatu – Funduszy Własności Pracowniczej. Miały one być tworzone obligatoryjnie we wszystkich powstających w ramach przekształceń spółkach, w przypadku jeżeli 2/3 pracowników opowiedziałoby się za tym rozwiązaniem w referendum i co najmniej 2/3 zobowiązałoby się do wpłaty na ten cel co najmniej jednego średniego wynagrodzenia miesięcznego. Fundacja spełniałaby rolę instytucji powierniczej akcji przypadających na pracowników i regulowałaby spłatę zadłużenia z tego tytułu względem skarbu państwa. Mimo że projekt poselski został ostatecznie odrzucony przez sejmową komisję, miał on jednak duży wpływ na ostateczną redakcję ustawy. W ramach sejmowej dyskusji, opcja akcjonariatu pracowniczego powstającego na preferencyjnych warunkach przeciwstawiona była, z jednej strony, koncepcji prywatyzacji w pełni ekwiwalentnej, z drugiej natomiast – nieekwiwalentnej prywatyzacji powszechnej. Oprócz walki o dopuszczenie i zakres własności pracowniczej przedmiotem sporu było również ułożenie reguł współzarządzania partycypacyjnego nie kolidującego z logiką funkcjonowania spółki

[24] Por. R. Krawczyk, op.cit., s. 149.

[25] Szeroką analizę zarówno projektu poselskiego, jak i opis batalii o ustawę prywatyzacyjną przedstawiła: B. Błaszczyk, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989 - 1991)*. Warszawa 1993, s. 41 - 76.

kapitałowej. W uchwalonej po kilkumiesięcznej debacie ustawie[26] uregulowano podstawowe kwestie udziału pracowników w prywatyzacji. Pierwsza z nich dotyczyła ustalenia wpływu organów reprezentacji pracowniczej na podejmowanie decyzji o przekształceniu. Kolejnym rozstrzygnięciem było ustalenie zasad preferencji dla załogi w przekazywaniu akcji przedsiębiorstwa przy prywatyzacji kapitałowej. Następna kwestia odnosiła się do zagwarantowania udziału przedstawicieli pracowników w zarządzaniu spółką powstałą z przekształcenia przedsiębiorstwa. W ustawie zaprojektowano też technikę prywatyzacji likwidacyjnej, dzięki której zawiązana na ustalonych warunkach spółka z udziałem pracowników mogła przejąć w leasing majątek firmy. Warunki finansowe tego sposobu przejęcia przedsiębiorstwa określono aktem wykonawczym w listopadzie 1990 roku.

Oprócz regulacji ustawy duży wpływ na motywację załóg w procesie przekształceń miały rozwiązania podatkowe dotyczące gospodarki finansowej firm. Zdjęcie z przedsiębiorstw obciążeń w postaci opodatkowania wzrostu wynagrodzeń, tzw. „popiwku", oraz opłacania obligatoryjnej dywidendy wynoszącej 10% funduszu założycielskiego uzależniały one od decyzji o przystąpieniu do przekształceń. Redukcja obciążeń, poprawiając kondycję ekonomiczną przekształcanych przedsiębiorstw, stwarzała potencjalne możliwości „skoku płac". Trudności budżetowe warunkujące poszukiwanie źródeł wpływów spowodowały, że nastąpiła zmiana w tym zakresie. W jej wyniku na jednoosobowe spółki skarbu państwa roziągnięto kontrolę płac, a także wprowadzono dla tych przedsiębiorstw nową formę podatku w postaci tzw. oprocentowania kapitału akcyjnego.

Rewizję zasad partycypacji pracowniczej zapowiedziano w będącej integralną częścią *Paktu o przedsiębiorstwie* nowelizacji ustawy prywatyzacyjnej. *Pakt* był próbą przeciwdziałania zagrożeniu załamania się procesu transformacji, jakie zaczęło się rysować w 1992 roku[27]. Z jednej strony na skutek recesji zaczęło narastać zadłużenie gospodarki i rosła liczba przedsiębiorstw tracących zdolność finansową, czego efektem był szybki wzrost przypadków likwidacji z powodów ekonomicznych i „coraz droższy" problem zagospodarowania mienia upadłych przedsiębiorstw. Powodem drugim było niesprawdzanie się w praktyce wprowadzonych w maju 1991 roku uregulowań zbiorowych stosunków pracy[28]. Wbrew ich założeniom w ówczesnych protestach, z ich kulminacją w postaci wielkiej fali strajkowej w lecie 1992 roku, dla protestujących nadal administracja państwowa była adresatem postulatów i roszczeń. To spowodowało, że sformowany wtedy rząd H. Suchockiej wysunął ideę zawarcia umowy społecznej. Składać się ona miała z serii paktów zawieranych w drodze negocjacji pomiędzy rządem a wszystkimi znaczącymi siłami politycznymi i społecznymi. Wśród zagadnień mających być przedmiotem negocjowanych paktów

---

[26] Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dziennik Ustaw Nr 51/90 poz. 298.

[27] Por. J. Hausner, *Populistyczne zagrożenie w procesie transformacji społeczeństwa socjalistycznego. Fundacja im. F. Eberta w Polsce*. Warszawa 1992, s. 65 - 78.

[28] Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców i rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Dziennik Ustaw Nr 55/91 poz. 234 - 236.

(m.in. minimum socjalnego, budownictwa mieszkaniowego, problemów wsi i rolnictwa) na czoło wysuwał się *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym*. Nie zrezygnowano z konieczności kontynuowania przekształceń własnościowych uznając, że jest to najskuteczniejszy środek na prorynkową orientację zachowań przedsiębiorstw oraz zdjęcie z administracji państwowej roli właścicielskiej (wiążącej się m.in. z koniecznością bycia stroną w konfliktach z pracobiorcami). Natomiast zdecydowano się na ustępstwa polegające na poszerzeniu zakresu oferowanych rozwiązań partycypacyjnych. Podpisane po kilkumiesięcznych negocjacjach w lutym 1993 roku porozumienie[29] (przy istnieniu zapisanego protokołu rozbieżności) pomiędzy rządem, organizacją pracodawców i centralami związkowymi zawierało ustalenia dotyczące trzech głównych obszarów:

a) zasad oddłużenia przedsiębiorstw,
b) polityki dochodowej i socjalnej,
c) poszerzenia zakresu współuczestnictwa załóg w prywatyzacji przedsiębiorstw.

Z ustalonych w *Pakcie* rozwiązań najszybciej formy ustawowej doczekała się ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków[30] regulująca zasady oddłużania przedsiębiorstw i otwierająca w ich ramach nową technikę prywatyzacyjną. Natomiast dalsze prace legislacyjne nad innymi ustawami „paktowymi" zostały przerwane rozwiązaniem parlamentu w końcu maja 1993 roku. Po wyborach we wrześniu 1993 roku nowy rząd wycofał z sejmu m.in. projekty ustaw wiązanych z *Paktem*. Projekty ustaw związanych z częścią socjalną *Paktu* były następnie skierowane ponownie do parlamentu (gdzie w końcu 1993 roku i później w 1994 były stopniowo uchwalane) oprócz nowelizacji ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Opozycja sejmowa próbowała wnieść projekt nowelizacji jako inicjatywę poselską, lecz nie zostało to przyjęte przez sejm. Rząd zobowiązał się przedstawić własny projekt i wiosną 1994 roku rozpoczął konsultacje nad ustawą o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Jednak rozbieżności w rządzie dotyczące treści tej propozycji spowodowały, że projekt został przekazany do sejmu dopiero przez następny rząd koalicji SLD-PSL w czerwcu 1995 roku.

Wiosną 1993 roku osiągnięto po dwuletniej debacie zgodę parlamentu na realizację programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. W ramach ustawy[31] regulującej Program Powszechnej Prywatyzacji wprowadzano nowe ujęcie współuczestnictwa pracowniczego. Ujęcie to stało się wraz z rozwiązaniami wynegocjowanymi w *Pakcie* (które, chociaż nie miały ustawowej regulacji zaczęto stosować w praktyce) płaszczyzną odniesienia dla prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz kierunków rewizji zasad partycypacyjnych w przygotowanym ustawowym uregulowaniu komercjalizacji przedsiębiorstw.

---

[29] *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*. „*Prywatyzacja*" 1993 nr 3 i 4.

[30] Ustawa z dnia 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, Dziennik Ustaw nr 18/93 poz. 82.

[31] Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 roku o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dziennik Ustaw Nr 44/93 poz. 202.

5. Ewolucja reguł współuczestnictwa pracowników w procesie przekształceń

Wpływ pracowników na tryb podejmowania decyzji o przekształceniu

1. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zakłada dwie drogi podejmowania decyzji o przekształceniu przedsiębiorstwa. Pierwsza z nich – zwyczajna – oparta jest na oddolnej inicjatywie organów przedsiębiorstwa lub też ich zgodzie wobec inicjatywy organu założycielskiego lub ministra przekształceń własnościowych. Organami przedsiębiorstwa upoważnionymi do podejmowania tych decyzji są dyrektor oraz rada pracownicza – po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów). Opinia negatywna ogólnego zebrania nie jest jednak w tym przypadku przeszkodą, natomiast brak opinii czyni wniosek niekompletnym. Natomiast droga nadzwyczajna odbywa się na wniosek ministra przekształceń własnościowych z pominięciem zgody organów przedsiębiorstwa. Miała ona być stosowana rzadko z uwagi na zakładany konsensusowy charakter decyzji o przekształceniu. Ten tryb podejmowania decyzji zaczęto jednak stosować jesienią 1991 roku przy tworzeniu spółek przeznaczonych do Programu Powszechnej Prywatyzacji.

2. Wynegocjowane ustalenia *Paktu o przedsiębiorstwie* proponowały 6-miesięczny (przedłużany w uzasadnionych przypadkach) okres podejmowania decyzji o przekształceniu drogą zwyczajną. Po upływie tego terminu pełnia władzy decyzyjnej przechodziła w ręce organu założycielskiego i mogła być podjęta drogą nadzwyczajną. *Pakt* wprowadził jednak konieczność uzyskania przez referendum załogi zgody na prywatyzację, które to rozwiązanie zostało przyjęte w praktyce.

3. Ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków uchylała wobec przedsiębiorstw przekształcanych tą techniką w spółki konieczność zachowania drogi zwyczajnej opartej na uczestnictwie organów przedsiębiorstwa w podejmowaniu decyzji.

4. Początkowe projekty Programu Powszechnej Prywatyzacji zakładały odgórne kierowanie przedsiębiorstw do funduszy przy zastosowaniu drogi nadzwyczajnej, natomiast w wersji przyjętej w ustawie dano 45-dniowy okres na odmowę przystąpienia przez wyrażenie umotywowanego sprzeciwu zarówno przez dyrektora, jak i radę pracowniczą po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów).

Kilkakrotnie w ramach przekształceń własnościowych proponowano plan masowej, odgórnej komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych[32]. W ramach tego jednorazowego przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki skarbu państwa nastąpić miała likwidacja rad pracowniczych (przy stworzeniu możliwości wyboru części rad nadzorczych spółek przez pracowników). To ograniczenie wpływu pracowników na proces decyzyjny umożliwiłoby:

a) usprawnienie struktury zarządzania,

---

[32] Obok wcześniejszych z lat 1990 - 91, w roku 1994 prezentował taki projekt J. Monkiewicz w „*Polityce*" z 1994 nr 35.

b) ułatwienie podejmowania działań restrukturyzacyjnych i naprawczych,
c) przyspieszenie procesów prywatyzacyjnych.

Jednak niejednoznaczność ocen dotychczasowego funkcjonowania jedoosobowych spółek skarbu państwa, jak też brak woli politycznej do przeforsowania takiego rozwiązania spowodowały rezygnację z kolejnych tego typu projektów.

Preferencje dla załogi w przekazywaniu akcji przedsiębiorstwa

Drugim ważnym elementem rozwiązań prywatyzacyjnych jest określenie zakresu ulg umożliwiających pracownikom współuczestniczenie w prywatyzacji kapitałowej „swego" przedsiębiorstwa na zasadach uprzywilejowanych względem innych inwestorów.

1. Ustawa o prywatyzacji przedsiebiorstw państwowych zakreśliła poziom preferencji na 50% ceny pierwszego dnia sprzedaży akcji. Pracownikom przysługuje pula do 20% akcji prywatyzowanej firmy, przy czym poziom ulg nie może przekroczyć iloczynu liczby nabywających akcje pracowników i 12-krotnego średniego wynagrodzenia w gospodarce państwowej.

2. *Pakt o przedsiębiorstwie* zakładał przekazywanie pracownikom do 10% akcji lub udziałów nieodpłatnie i następnych 10% za częściową odpłatnością. Pula do 10% akcji lub udziałów przekazywanych nieodpłatnie ograniczona jest iloczynem liczby uprawnionych pracowników i 2-, 3- lub 4-krotnością przeciętnego wynagrodzenia w 6 działach gospodarki narodowej za 6 miesięcy poprzedzających miesiąc nabycia akcji lub udziałów. Poziom 2-krotności uznany jest za podstawowy. Poziom 3-krotności ma miejsce pod warunkiem uregulowania przez przedsiębiorstwo na dzień przekształcenia wszystkich zobowiązań wobec budżetu. Poziom 4-krotności stosuje się pod warunkiem uregulowania wszystkich zobowiazań względem budżetu i przedstawienia planu restrukturyzacji finansowej, majątkowej i organizacyjnej przedsiębiorstwa. Pula do 10% akcji lub udziałów częściowo odpłatnych ograniczona jest do iloczynu liczby uprawnionych pracowników i przeciętnego wynagrodzenia za 6 miesięcy w 6 działach gospodarki narodowej.

Akcje lub udziały przeznaczone dla pracowników miały być udostępniane z chwilą zapadnięcia decyzji o przekształceniu przedsiebiorstwa. Powstała w ten sposób spółka nie miałaby więc formy dotychczasowej jednoosobowej spółki skarbu państwa. W późniejszych pracach legislacyjnych rząd sugerował zawieszenie praw głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy dla pracowników-właścicieli przekazanych nieodpłatnie lub preferencyjnie akcji do czasu pełnej prywatyzacji. Wprowadzenie postanowień *Paktu* bez modyfikacji prowadzić mogłoby do sytuacji, w której pracownicy przedsiębiorstwa wybieraliby 53,33% składu rady nadzorczej spółki (1/3 składu wybierana byłaby przez pracowników jako załogę skomercjalizowanego przedsiębiorstwa oraz 1/5 przez pracowników jako udziałowców).

3. Ustawa restukturyzacyjna wprowadziła zasadę, że w spółkach prywatyzowanych poprzez zamianę wierzytelności na akcje, zamiana nie może naruszyć uprawnień pracowniczych do określonej w ustawie prywatyzacyjnej puli akcji otrzymywanych na zasadach preferencyjnych.

4. W Ustawie o NFI zapewniono pracownikom do 15% udziałów przedsiębiorstwa nieodpłatnie z ograniczeniem do iloczynu liczby uprawnionych pracowników i 24-

krotności średniego wynagrodzenia w 6 działach gospodarki narodowej. Założenie o nieodpłatności przekazywania puli akcji pracowniczych istniało już w pierwotnej wersji programu z czerwca 1991 roku (z uwagi na założony brak ich wyceny przy przekazywaniu do Funduszy). W przypadku spółek NFI ograniczenie kwotowe puli akcji nie powinno mieć znaczenia, gdyż wobec ustawowej regulacji nakazującej tym spółkom obniżenie poziomu kapitału akcyjnego do 15% (co ma na celu zwiększenie ich zdolności emisyjnych) pula ta nie przekroczy zakreślonej kwoty.

Pule akcji przekazywanych nieodpłatnie wprowadzone rozwiązaniami *Paktu* oraz ustawy o NFI nasiliły kontrowersje[33], czy w przyszłościowych rozwiazaniach pozostać przy częściowej odpłatności, czy też wprowadzić system nieodpłatnego przekazywania akcji przy ograniczeniu kwotowym. Sposób częściowej odpłatności krytykowany jest za potencjalne niebezpieczeństwo wystąpienia nacisku załóg na zaniżanie wycen majątku (w celu obniżania wyjściowej ceny sprzedaży akcji) oraz na konieczność „usztywniania" ceny pierwszego dnia sprzedaży. Natomiast system nieodpłatny spotyka się z zarzutem „rozdawnictwa" i nadmiernego uprzywilejowania pracowników wobec innych obywateli. Złagodzenia legislacyjne w tym zakresie nie ograniczają jednak pułapu roszczeń załóg wobec majątku państwowego, gdyż, np. protestujące wiosną 1995 roku załogi przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego wysunęły żądanie przyznania nieodpłatnej puli rozszerzonej do 20% akcji przedsiębiorstwa.

Brak ustawowej nowelizacji rozwiązań partycypacyjnych powoduje, że dotychczas obowiązują zakresy preferencji ustawy z 13 lipca 1990 roku. Mimo że dotyczą one prywatyzacji kapitałowej, miały także miejsce w kilku przypadkach prywatyzacji likwidacyjnej. Przy wnoszeniu przedsiębiorstwa jako aport do spółki pracownicy czasami uzyskiwali też prawo do nabycia od skarbu państwa akcji na zasadach preferencyjnych (np. ZPC „Goplana"). Kilkakrotnie przy prywatyzacji kapitałowej Rada Ministrów zezwoliła na odmienne zasady uprzywilejowania. Pierwszy przypadek dotyczył pracowników Stoczni Gdańskiej, którym w grudniu 1990 roku przznano prawa do akcji jako ekwiwalent za ocenione na 62 mld zł nie pobrane odprawy (były to reperkusje uznania likwidacji stoczni przez rząd M. F. Rakowskiego za decyzję polityczną). Odprawy stanowiły wówczas równowartość 13,7% kapitału akcyjnego. Założenie rewaloryzacji ich wartości do momentu przekazania akcji spowodowało, że przy podpisywaniu ostatecznej umowy we wrześniu 1993 roku wartość akcji pracowniczych wynosiła już blisko 40% kapitału założycielskiego. Z kolei ostateczne porozumienie dotyczące prywatyzacji Stoczni Szczecińskiej z dnia 10 sierpnia 1993 roku dało pracownikom prawo do 25% akcji, a związkom zawodowym przekazano dodatkowo 5% akcji z przeznaczeniem na Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. W sierpniu 1993 roku zdecydowano o nieodpłatnym przekazaniu 10% akcji pracownikom Cementowni Górażdże oraz do 10% (przy ograniczeniu kwotowym – 2-krotności przeciętnego wynagrodzenia w 6 działach gospodarki narodowej za 6 miesięcy poprzedzających nieodpłatne przekazanie akcji) pracownikom Zakładów Papierniczych w Kwidzynie. Również pracownicy Polifarbu Cieszyn skorzystali de-

[33] Wypowiedzi m.in. W. Kaczmarka, A. Wilka, W. Michalka w „*Prywatyzacji*" z 1994 nr 3.

cyzją Rady Ministrów we wrześniu 1993 roku z rozwiązań „paktowych" dotyczących puli akcji przekazywanych nieodpłatnie. Natomiast przy kolejnych strajkach FSM powraca sprawa odmówienia jej pracownikom prawa do akcji preferencyjnych. Uzasadnione to było faktem, że przedsiębiorstwo nie było prywatyzowane na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Analogiczna sytuacja pracowników Huty Lucchini spowodowała, że podczas półtoramiesięcznego strajku w lecie 1994 roku załoga skierowała wobec rządu żądanie przekazania nieodpłatnie 10% puli akcji.

Weryfikacją poglądów o słuszności uprzywilejowania pracowników stały się sytuacje natychmiastowego odsprzedawania nabytych preferencyjnie udziałów inwestorowi strategicznemu (mającemu zazwyczaj zastrzeżone w umowie prawo pierwokupu i czasem sponsorującemu wykup pracowniczy). Wyprzedaży sprzyjał też wzrost cen akcji spółek wchodzących na giełdę. Gwałtowna, natychmiastowa zwyżka cen WBK, Vistuli, Sokołowa w lecie 1993 roku, a przede wszystkim wielokrotne „przebicie cen" po raz pierwszy notowanych zimą 1994 roku BSK i Rafako spowodowały falę krytyki rozwiązań, dzięki którym pracownicy stawali się tak znacznymi beneficjentami procesu prywatyzacji[34]. Problem, czy celem tych rozwiązań jest „kupienie" zgody załóg (które następnie sprzedadzą swoje udziały), czy też ma być to trwała forma partycypacji materialnej, pozostaje nie rozstrzygnięty, co powoduje zawieszenie systemowych ograniczeń zbywania akcji przez pewien określony okres. Nowym podejściem jest akcja edukacyjna dla pracowników spółek podjęta z okazji wprowadzenia programu NFI oraz narzucenie ograniczeń zbywalności akcji pracowniczych i plantatorskich przez okres 3 lat w spółkach cukrowych.

Udział przedstawicieli załóg w zarządzaniu spółkami powstałymi z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych

W wyniku przemian własnościowych przedsiębiorstwa państwowe są korporacjami, przekształcając się w spółki prawa handlowego – spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Przestaje działać w nich samorząd pracowniczy, a struktura zarządzania zbudowana jest na podstawie *Kodeksu handlowego*: walne zgromadzenie akcjonariuszy, rada nadzorcza, zarząd. W rozwiązaniach prywatyzacyjnych dążono do zapewnienia udziału pracowników w strukturze zarządzania spółek (w ramach partycypacji niematerialnej) poprzez zagwarantowanie uczestnictwa ich przedstawicieli w radach nadzorczych.

1. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych daje pracownikom prawo wyboru 1/3 składu rady nadzorczej. Zasada ta obowiązuje dopóki skarb państwa jest właścicielem ponad połowy akcji.

2. Pakt o przedsiębiorstwie dla spółek skomercjalizowanych przewidywał wybór 1/3 składu rady nadzorczej przez pracowników dopóki ponad 50% akcji jest własnością skarbu państwa. Dla przedsiębiorstw sprywatyzowanych ustalono udział przedstawicieli wybieranych przez pracowników, jak następuje:

---

[34] Na przykład A. Kalus, *Przegrana większość*. „*Polityka*" 1994 nr 14.

a) 1 przedstawiciel w radach liczących 5 – 10 członków,
b) w radach liczących 11 – 15 członków – 2 przedstawicieli,
c) w radach liczących powyżej 15 członków – 3 przedstawicieli.

W spółkach (zarówno będących jeszcze własnością skarbu państwa, jak i już sprywatyzowanych) zatrudniających ponad 2500 pracowników *Pakt...* przewidywał funkcję dyrektora ds. pracy – członka zarządu firmy wybieranego przez pracowników.

3. Ustawa o NFI przewiduje, że początkowo w 9-osobowych radach nadzorczych zasiadać będzie 2 przedstawicieli wybranych przez załogę.

Paragrafy 3 - 5 artykułu 379 *Kodeksu handlowego*[35] przewidują dla mniejszościowej grupy akcjonariuszy reprezentujących co najmniej 20% kapitału akcyjnego prawo grupowego wyboru członków rady nadzorczej. Jednak gdy następuje wyprzedaż akcji przez załogę oznacza to rezygnację z tej możliwości. Uzasadniane jest to (poza oczywiście względami merkantylnymi) faktem, że załoga i tak może być jedynie grupowym udziałowcem mniejszościowym, nie mającym wpływu na podział zysku i ewentualne wypłaty dywidend (często zysk musi być reinwestowany). Z kolei w firmach, gdzie znaczny wpływ na uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy posiadali pracownicy-udziałowcy zdarzały się emisje akcji, których część przeznaczona dla „insiderów" była uprzywilejowana pod względem ceny[36].

Rządowy dokument *Strategia dla Polski*[37] zapowiedział wprowadzenie innego systemowego rozwiązania zagadnienia partycypacji niematerialnej pracowników przez powoływanie w przedsiębiorstwach instytucji rad zakładowych. Brak jednak jest uściśleń, czy to rozwiązanie miałoby charakter obligatoryjny i dotyczyłoby wszystkich przedsiębiorstw zarówno publicznych, jak i prywatnych. Brak również ustaleń zakresu ich kompetencji[38] Wprowadzenie rad wiąże się z możliwością powstania nowych antagonizmów. W sytuacji przedsiębiorstw publicznych, gdzie istnieje zazwyczaj pluralizm związkowy i wynikający z tego problem wspólnej reprezentacji, rada zakładowa mogłaby spełniać rolę strony układów zbiorowych, co byłoby uznane za „atak" na pozycję związków zawodowych. Natomiast w przedsiębiorstwach prywatnych, gdzie raczej nie spotyka się w ogóle partycypacji pracowniczej, traktowane jest to jako próba narzucania „odgórnie" przez państwo instytucji trwale antagonizującej stosunki między pracodawcą a pracobiorcami[39].

Możliwość prywatyzacji przedsiębiorstwa przez spółkę pracowniczą

Podczas prac nad kształtem ustawy prywatyzacyjnej istniał nacisk ze strony m.in. Unii Własności Pracowniczej na umożliwienie pracownikom sprywatyzowania przed-

---

[35] *Kodeks handlowy*. Opracowanie E. Spoczyńska Skierniewice. 1993.

[36] Na przykład emisje „Mostostalu Zabrze", „Sokołowa".

[37] *Strategia dla Polski*", maszynopis powielony, Warszawa 1994. Wcześniej o takie rozwiązanie dopominał się też J. Wratny, *Polityczno - prawne aspekty partycypacji pracowniczej*. „*Polityka Społeczna*" 1992 nr 7.

[38] Opis dyskusji na ten temat w Radzie Strategii Społeczno-Gospodarczej przedstawiła I. Dryll, *Po „popiwku"*. „*Życie Gospodarcze*" 1995 nr 14.

[39] Por. M. Budzisz, *Między partycypacją a ideologią*. „*Życie Gospodarcze*" 1994 nr 31.

siębiorstwa. Ostatecznie stworzono technikę prywatyzacji likwidacyjnej polegającą na odpłatnym przejęciu mienia przedsiębiorstwa przez spółkę założoną przez pracowników. Technika ta określona została jako leasing, gdyż po wywiązaniu się z warunków umowy między spółką a organem założycielskim mienie to przechodzi na własność spółki. Droga leasingowa prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przeznaczona była do przekształcania małych i średnich firm będących w stanie sprostać finansowym wymaganiom umowy leasingowej i w „konstruktywistycznych" założeniach miała być uzupełnieniem dla prywatyzacji kapitałowej, a także innych technik prywatyzacji likwidacyjnej[40].

1. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zawiera następujące warunki tworzenia tego typu spółek:

– wniosek o likwidację w celu prywatyzacji musi zostać uchwalony przez radę pracowniczą (po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników),

– do spółki przystępuje większość pracowników likwidowanego przedsiębiorstwa.

Wspólnikami w spółce mogą być wyłącznie osoby fizyczne (w uzasadnionych przypadkach można jednak odstąpić od tego warunku), gdyż twórcy ustawy uznali, że do osób prawnych adresowane są inne techniki prywatyzacyjne. Aby wystąpić z wnioskiem o likwidację przedsiębiorstwa na tej drodze, powstała przy zachowaniu określonych warunków spółka musi zgromadzić kapitał założycielski (w przypadku spółki akcyjnej) lub zakładowy (spółka z o.o.) nie niższy niż 20% sumy funduszów (założycielskiego i przedsiębiorstwa) likwidowanego przedsiębiorstwa.

W zarządzeniu ministra finansów [41] uregulowano zasady opłat za korzystanie z mienia skarbu państwa. Określono tam sposoby naliczania obu wskaźników opłaty leasingowej, czyli rat kapitałowych oraz opłat dodatkowych obliczonych przy zastosowaniu 3/4 wysokości aktualnej stopy oprocentowania kredytu refinansowego. W roku 1991 zakreślono obowiązujący pułap stopy oprocentowania kredytu refinansowego dla tych spółek jako nie wyższy niż 40%.

2. W *Pakcie o przedsiębiorstwie* wynegocjowano zmiany łagodzące warunki leasingu:

– obniżono poziom opłaty dodatkowej do 50% stopy kredytu refinansowego,

– wprowadzono możliwość umorzenia opłat dodatkowych za pierwsze dwa lata umów, pod warunkiem przeznaczenia ich na cele inwestycyjne.

Zmiany warunków finansowych ustalonych w *Pakcie...* dla spółek leasingowych wprowadziło zarządzenie ministra finansów[42] z dnia 13 maja 1993 roku. Prawnej regulacji nie doczekały się dotychczas zawarte w *Pakcie...*:

– możliwość przenoszenia tytułu własności majątku na spółkę po spłaceniu 1/3 wartości przedsiębiorstwa;

– ustalenie, że w regionach zagrożonych bezrobociem możliwe jest obniżenie kapitału założycielskiego spółki do 10% wartości sumy funduszy założycielskiego

---

[40] Por. J. Dąbrowski, *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji*. „*Przegląd Organizacji*" 1994 nr 6.

[41] Zarządzenie ministra finansów z dnia 10 listopada 1990 roku w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia skarbu państwa. [W:] Monitor Polski nr 43/90 poz. 334.

[42] Zarządzenie ministra finansów z dnia 13 maja 1993 roku w sprawie ustalania należności za korzystanie z mienia skarbu państwa, [W:] Monitor Polski nr 26/93 poz. 274.

i przedsiębiorstwa, z zastrzeżeniem uzupełnienia go w ciągu jednego roku do wysokości 15% i w ciągu dwóch lat do 20% tej wartości, pod warunkiem utrzymania przez określony czas poziomu zatrudnienia na dotychczasowym poziomie.
W *Pakcie...* uzgodniono też zapoczątkowanie tworzenia spółek pracowniczych z udziałem skarbu państwa przy założeniu stopniowego wykupu przez spółki udziałów skarbu państwa.

Stosowane dla tych spółek obiegowe określenie „pracownicze" jest mylące z kilku względów. Po pierwsze określenie to nie jest odbiciem nazewnictwa ustawowego. Następnie do tworzenia wielu z tych spółek zostali aktywnie włączeni inwestorzy z zewnątrz. Z kolei spółki tworzone przez pracowników (a więc też mogące być określone jako „pracownicze") wzięły w kilku przypadkach udział jako inwestorzy czy współinwestorzy w prywatyzacji kapitałowej (np. „Rafako", „Remak", „Pozmeat"). Pojęcie to jest także mylące ze względu na to, że począwszy od 1994 roku spółki tworzone tą drogą („Prochem", „Espepebe", „Jutrzenka", „Mostostal Zabrze") zaczęły wchodzić na „parkiet" giełdy warszawskiej i wskutek tego „upubliczniają" swój skład akcjonariuszy. Krytycy tej formy spółek, dostrzegając w nich silnych wewnętrznych inwestorów rekrutujących się głównie spośród dawnej kadry przedsiębiorstwa państwowego, uznają, że określenie „pracownicza" jest kamuflażem ukrywającym ich „nomenklaturowy" charakter.

Zgodnie z założeniami, leasing przewidziany był jako forma prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw, nie potrzebujących wsparcia kapitału z zewnątrz, a za to będących w stanie sprostać wymaganiom opłat za korzystanie z mienia skarbu państwa. Jednak jego „popularność" spowodowała, że właśnie do pracowników zainteresowanych tą formą przekształcenia swego przedsiębiorstwa, a mających problem w zebraniu kapitału założycielskiego kierowane były w dużej mierze hasła kampanii wyborczych obiecujące 100 mln w 1990 roku i 300 mln w 1993 roku. Leasing był i jest krytykowany ze względu na fakt, że przekształcenie to często nie obejmuje racjonalizacji zatrudnienia, jasnego określenia praw właścicielskich oraz za nie rozwiązaną przyszłościowo kwestię dopływu kapitału zewnętrznego. Sprawą wzbudzającą kontrowersje były też sposoby gromadzenia kapitału założycielskiego z często niejasnymi przepływami środków pomiędzy przedsiębiorstwami i fundacjami wspierającymi prywatyzację. Nieprzypadkowo więc, po zawarciu *Paktu o przedsiębiorstwie*, natychmiast pojawiły się dwie kontrpropozycje dla tej techniki prywatyzacyjnej mające na celu oferowanie bardziej właścicielskich czy promenedżerskich rozwiązań[43]. „Powodzenie" leasingu oraz akces do tej techniki prywatyzacyjnej przez duże przedsiębiorstwa postawiło też konieczność ustalenia arbitralnej granicy wielkości zatrudnienia, wyceny majątku czy wysokości obrotów, która automatycznie wykluczałaby możliwość ubiegania się o ten typ przekształcenia.

Weryfikacja rynkowa spółek leasingowych prawdopodobnie wypadnie tym ostrzej, im mniej rynkowe motywy zaważyły na ich powstaniu. Funkcjonowanie w realiach

---

[43] *Propozycja ratalnej sprzedaży kierowana do polskich przedsiębiorców*. [W:] *Fabryki na raty*, „*Firma*", a także zob. J. Szomburg, P. Tamowicz, *Zanim będzie za późno – propozycja dla menedżerów*. „*Rzeczpospolita*" 1993 nr 154.

gospodarczych najsilniej odsłania niedobory kapitałowe tych spółek. Muszą one walczyć o swe przetrwanie w otoczeniu rynkowym, gdzie ich konkurentami są przedsiębiorstwa prywatne (również te z tzw. „szarej strefy podatkowej"). Powoduje to, że coraz częściej spółki leasingowe zaczynają poszukiwać inwestorów zewnętrznych i ta technika prywatyzacji pracowniczej zaczyna stawać się formą przejściową do klasycznej prywatyzacji[44].

*

W artykule poddano analizie rozwiązania prawne przyjęte dla przeprowadzenia procesu prywatyzacyjnego w Polsce w aspekcie zabezpieczenia współuczestnictwa w nim pracowników przedsiębiorstw. Ich znaczenie polegało przede wszystkim na tym, że procesowi przekształceń własnościowych często towarzyszą działania restrukturyzacyjne w przedsiębiorstwach pogarszajace sytuację grup pracowniczych. Aby nie dopuścić do utrwalenia przekonania załóg, że odpowiedzialna za to jest prywatyzacja i procedury jej przeprowadzenia, istotne było stworzenie klarownych reguł prywatyzacji i zapewnienie uczestnictwa grup pracowniczych w jej przebiegu, mimo iż stanowić to może czynnik zwalniajacy tempo procesu i zwiększający jej koszty. Wydaje się jednak, że najbardziej istotne w tym względzie nie są ustawowe koncesje, gdyż w świadomości załóg pracownik-właściciel to przede wszystkim rzemieślnik pracujący we własnym indywidualnym warsztacie, a nie pracownik-udziałowiec przedsiębiorstwa[45]. To być może decyduje o widocznej erozji akcjonariatu pracowniczego zarówno w prywatyzacji kapitałowej, jak i w leasingach (gdzie następuje koncentracja kapitałowa kosztem wyprzedających udziały pracowników). Na pracowniczą akceptację procesu większy wpływ mogłoby więc mieć nie ustawowe rozszerzanie możliwości partycypacyjnych, ale zagwarantowanie pewności pracy i wysokości zarobków. Widoczne jest to w zawieranych kontaktach sprzedaży firm, gdzie nacisk załóg wymusza coraz dłużej trwające gwarancje zatrudnienia i coraz większe pakiety „socjalne". Powodem tego stają się następnie paradoksalne sytuacje wykupywania przez inwestorów dobrowolnej zgody pracowników na zwolnienie za równowartość kilkunastomiesięcznej pensji[46]. Z punktu widzenia dynamiki procesu być może mieli więc rację zwolennicy rozszerzenia przywilejów pracowniczych z czasów sporów nad ustawą prywatyzacyjną. Jednak umocnienie propracowniczego charakteru procesu przekształceń mogłoby podważyć jego sens ekonomiczny[47].

---

[44] Por. M. Jarosz, *Spółki pracownicze*. Materiały konferencji z 25 - 26 października 1994, SGH Warszawa.

[45] Por. J. Gardawski, *Robotnicy przedsiębiorstw państwowych i skomercjalizowanych o własności pracowniczej*. Materiały konferencji z 25 - 26 października 1994 SGH, Warszawa.

[46] Na przykład „Alima-Gerber", „ELWRO", „Teletra".

[47] Por. J. Drygalski, *Pracownicy wobec prywatyzacji*. „*Życie Gospodarcze*" 1994 nr 37.

Andrzej Suwalski

Die Ewolution der Regeln der Beteiligung der Arbeiter am Privatisierungsprozeß der staatlichen Unternehmen

Zusammenfassung

Der Artikel behandelt einen Teil des Prozesses der Eigentumsumwandlungen der Unternehmen in bezug auf die Beteiligungsbedingungen der Arbeiter. Dieses Problem ist in der Wirklichkeit der polnischen Privatisierung von entscheidender Bedeutung, besonders wenn man die Stärke und die Traditionen der Arbeitsorganisationen in Betracht zieht.

Im Artikiel wurde auf vier Schwerpunkte aufmerksam gemacht. Das sind:

1) die Einwirkung der Arbeiter auf die Entscheidungen über die Umwandlung,

2) die Größe der Anteile an dem Eigentum des privatisierten Unternehmens,

3) die Möglichkeiten der Beteiligung der Mannschaftsvertreter an der Leitung der durch die Eigentumsumwandlung des staatlichen Unternehmens entstandenen Gesellschaft des Handelrechts,

4) die Privatisierung des Unternehmens durch die Gründung der Arbeitsgesellschaft.

Bei der Bearbeitung der obengenannten Punkte stützte man sich auf die grundlegenden Rechtsakten zu den Eigentumsumwandlungen sowie auf die Beispiele, die die Privatisierung der konkreten Unternehmen betreffen.

Die aufgenommenen Gesetzlösungen und ihre Anwendungspraxis wirken bedeutend auf die Gestaltung des neuen Eigentumssystems und die damit verbundene Verwaltungsfähigkeit in der Wirtschaft, die die Kriterien der ökonomischen Effektivität erfüllt.

Diese Regelungen werden auf die Gestaltung der künftigen Struktur der Industrieverhältnisse Einfluß nehmen. Es wird auf das Vorhaben hingedeutet, die Industriekonflikte durch Verhandlungen auszuiösen.