Andrzej Suwalski

# KONCEPCJA POWSZECHNEGO UWŁASZCZENIA JAKO PROPOZYCJA ROZWOJU KAPITAŁU SPOŁECZNEGO W POLSCE

## *1. Rozumienie pojęcia kapitału społecznego*

Coraz częściej spotykane w literaturze ekonomicznej i socjologicznej pojęcie „kapitału społecznego" należy do grupy terminów, które nie mają jednolitej wykładni definicyjnej oraz stosowane są do prezentacji zupełnie odmiennych aspektów życia społecznego. Dlatego też w artykule, w którym to pojęcie zostaje wykorzystane, należy najpierw odnieść się do sposobów jego interpretacji. Sytuacja gdy terminowi „kapitał społeczny" nadana jest treść, która abstrahuje od konotacji zawartych w nim pojęć „kapitał" i „społeczny", zostanie pominięta, gdyż być może bardziej celowe w takich prezentacjach byłoby jednak stosowanie terminu(ów) bardziej nawiązującego do tego rodzaju przedstawień.

Natomiast gdy użycie tego typu terminu łączy się ze znaczeniami słów, które są w nim zawarte, wiążą się z tym pewne konsekwencje. Pierwsze z nich dotyczą „kapitału", którym określa się majątek mogący być źródłem zysku, obejmujący posiadane dobra materialne i niematerialne oraz zasoby pieniężne[1]. Lokuje to pojęcie „kapitału społecznego" nie tylko w kontekście ekonomicznym dotyczącym jego efektywnościowego wykorzystania, ale także politycznym, związanym z ochroną uprawnień własnościowych. W przypadku zwrócenia uwagi na określenie „społeczny" wkracza się na teren socjologicznych dylematów dotyczących różnicy pomiędzy holistycznym a indywidualistycznym ujęciem świata społecznego. Wraz z tym pojawia się odmienność traktowania „kapitału społecznego" bądź to jako norm kultury zbiorowości, bądź też jako sieci powiązań społecznych jednostki[2].

W ujęciu podkreślającym rangę norm kultury zbiorowości występuje problem, czy kapitał społeczny obejmuje ogół norm, czy też rozróżnia się normy

---

[1] Por. *Słownik ekonomiczny dla przedsiębiorcy*, Wydawnictwo Znicz, Szczecin 1996, s. 100–101. W tym miejscu pominięte zostaną kwestie, czy wszystkie posiadane dobra tworzą kapitał, czy też ich pewna grupa oraz na ile to pojęcie można rozciągnąć na cechy jednostki w postaci kwalifikacji, a nie tylko posiadanych przez nią uprawnień własnościowych wobec rzeczy.

[2] Por. B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa Warszawa 2003, s. 306.

moralne, religijne, obyczajowe od prawnych i wskazuje, które z nich mają konsekwencje dla kapitału społecznego zbiorowości. Z kolei kapitał społeczny, traktowany jako wykorzystanie dla celów ekonomicznych zdolności funkcjonowania społecznego jednostki, zaprezentowany może być jako kontinuum, na krańcu którego z jednej strony znajdowałaby się np. fobia społeczna, a na drugim jednostki, które takowej nie posiadają. Klarowność takiego przedstawienia ulegnie jednak znacznemu zaburzeniu, gdy kontinuum owo skrzyżujemy z również ujętymi jako kontinuum sposobami funkcjonowania jednostki od zgodnych z normami do zdolności radzenia sobie w sposób, który w tradycji polskiej socjologii zyskał miano „brudnej wspólnoty", a w terminach teorii wyboru publicznego określany jest jako poszukiwania renty albo umiejętność „jazdy na gapę" w systemie społecznym.

Przyjęta w artykule perspektywa rozumienia kapitału społecznego polega na uznaniu, że podmiotem tego kapitału jest zbiorowość – w tym przypadku społeczeństwo polskie. Przedmiotowe odniesienie tegoż kapitału łączy się z umiejętnościami danej zbiorowości wprowadzenia dwóch najistotniejszych rozwiązań regulujących współczesne życie społeczne, którymi jest demokratyzacja sfery politycznej oraz urynkowienie sfery gospodarczej. W tym kontekście rozpatruje się pojawienie się propozycji przeprowadzenia powszechnego uwłaszczenia jako sposobu na transformację społeczeństwa z systemu socjalistycznego do kapitalistycznego.

## 2. *Aspekt uwłaszczeniowy powszechnej prywatyzacji*

Jako sposób kreacji kapitału społecznego w artykule przyjęto powszechną prywatyzację. Pojawiła się ona w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w rozmaitych wariantach prawie we wszystkich krajach dawnego bloku wschodniego. Geneza projektu sięga końca lat osiemdziesiątych, kiedy to wywodzący się ze środowiska gdańskich liberałów Jan Szomburg i Janusz Lewandowski zaproponowali prywatyzację bonową jako sposób transformacji własnościowej gospodarki polskiej[3].

Wspólnym odniesieniem tego typu programów było przyspieszenie tempa denacjonalizacji poprzez stworzenie możliwości przekazania tytułów własności

[3] Publiczna prezentacja tej koncepcji odbyła się w ramach sesji zorganizowanej przez SGPiS 17–18 listopada 1988 roku, dotyczącej sposobów prywatyzacji polskiej gospodarki i rywalizowała tam m.in. z projektami M. Święcickiego dotyczącymi tworzenia państwowych holdingów, M. Dąbrowskiego lansującego własność pracowniczą oraz S. Kawalca proponującego przeprowadzenie prywatyzacji poprzez wzorowane na brytyjskiej strategii prywatyzacyjnej publiczne oferty – *Utopiłem się w ministerstwie bez reszty, Wywiad z Januszem Lewandowskim*, w: J. Paradowska, J. Baczyński, *Teczki liberałów*, Obserwator, Poznań 1993, s. 128.

dotychczasowego majątku państwa do jak najszerszego kręgu obywateli w sposób nieekwiwalentny. Przeprowadzenie prywatyzacji ekwiwalentnej opartej na kapitale krajowym napotykało bowiem przeszkodę w postaci ograniczonych zasobów pieniężnych ludności, które były równowartością zaledwie kilku procent mienia państwowego. Prywatyzacja powszechna miała więc być sposobem na obejście tej bariery transferu własności państwowej, stwarzając jednocześnie możliwość powstania i rozwoju nieistniejącego w byłych gospodarkach socjalistycznych rynku kapitałowego.

Ponieważ cechą tej prywatyzacji była powszechność uczestnictwa, narzucało to wymóg zapewnienia nieskomplikowanego dostępu dla obywateli na zasadach gwarantujących wszystkim uczestnikom początkowy egalitaryzm szans. Kontrowersyjną kwestią było sprecyzowanie zakresu przedmiotowego operacji. W faktycznie zrealizowanych programach stronę podażową stanowiły przedsiębiorstwa państwowe, a ściślej bezpośredni lub zapośredniczony dostęp do akcji spółek kapitałowych powstałych z przekształconych w nie przedsiębiorstw państwowych. Wymagało to pewnych czynności wstępnych, którymi była korporatyzacja tych przedsiębiorstw oraz ustalenie zasad angażowania przedsiębiorstw do programu – czy miała to być oddolna akcesja, czy też odgórna selekcja. Można więc stwierdzić, że powszechna prywatyzacja była uproszczoną wersją metody prywatyzacji pośredniej – z uwagi na konieczną korporatyzację przedsiębiorstwa. Jej najbliższym odpowiednikiem była technika publicznej oferty – z poważnym zastrzeżeniem, jakim jest nieekwiwalentność uczestnictwa i uproszczona wycena udostępnianych zasobów.

Natomiast zupełnie inny krąg zagadnień interferuje pojęcie powszechnego uwłaszczenia. W prawidłowy sposób i w dobrej wierze użyty termin prywatyzacja zakłada bowiem pozytywne ekonomicznie skutki dla prywatyzowanego zasobu – kombinację szeroko rozumianej restrukturyzacji umożliwiającej przetrwanie i rozwój na konkurencyjnym rynku i korzyści budżetowych dla sprzedającego swą własność państwa. Natomiast pojęcie uwłaszczenie dotyczy urealnienia istniejących potencjalnie uprawnień obywateli do majątku państwa i polega na przekazaniu ich w sposób formalny[4].

Tym samym rodzi się kilka problemów, z których pierwszy dotyczy podaży prywatyzowanego w ten sposób majątku. Skoro bowiem ma nastąpić wejście obywateli w rolę prywatnych właścicieli, to w zasadzie powinni oni uzyskać dostęp do dóbr, którymi chcą i potrafią gospodarować. Tym samym zakres przedmiotowy tej prywatyzacji powinien być o wiele szerszy niż w przypadku zrealizowanych programów powszechnej prywatyzacji. Tam bowiem udostęp-

[4] Na implikacje rozróżnienia terminów prywatyzacja i uwłaszczenie zwraca uwagę J. Hausner w: *Państwo a postsocjalistyczna transformacja gospodarki*, „Gospodarka Narodowa" 1999, nr 1–2, s. 4–5.

nianym zasobem były akcje spółek powstałych z przekształconych przedsiębiorstw państwowych, a w wersji polskiego programu NFI akcje wykreowanych na potrzebę programu funduszy inwestycyjnych posiadających udziały w spółkach programu.

Dylemat pomiędzy konkretnym (powszechne uwłaszczenie) a w dużym stopniu abstrakcyjnym charakterem udziału (na pewno program NFI) nie może jednak abstrahować od problemu wyceny udostępnianych zasobów dodatkowo potęgowanej brakiem rynków dóbr mogących stanowić punkt odniesienia oszacowań. W przypadku powszechnego uwłaszczenia transfer mienia państwowego zagrożony jest takim stopniem asymetrii informacyjnej o kondycji przekazanej własności, że negować to może zakładany „egalitaryzm szans" operacji. Powszechne prywatyzacje natomiast, koncentrując się na jednym rodzaju udostępnianego zasobu, akcentowały instrumentalność przekazania wobec tworzenia mechanizmu alokacji zasobów.

Można więc powiedzieć, że powszechna prywatyzacja miała być „pierwszym rozdaniem" praw własności tworzącym rynek, a poszerzenie przez początkowe preferencje liczby uczestników zapewnić miało jego płynność. Z kolei powszechne uwłaszczenie, z uwagi na położenie nacisku na urealnienie istniejących już tytułów własności, miało zupełnie odmienne uzasadnienia. Wśród nich jako pierwsze należy wyróżnić argument o charakterze rewindykacyjnym. Bazował on na poglądzie, że prywatyzowany majątek powstał kosztem krzywdy i wyzysku obywateli przez państwo socjalistyczne i przypisywał uwłaszczeniu rolę dziejowej rekompensaty. W tym ujęciu najważniejszym stawało się rozstrzygnięcie w zakresie metodologii roszczeń – czy zastosować zasadę „każdemu po równo", czy też należy wziąć pod uwagę określone zmienne, np. wiek, staż pracy różnicujące uczestnictwo pod względem wielkości udziału.

W odróżnieniu od przeszłościowego odwołania pierwszego uzasadnienia odniesieniem drugiego były zjawiska towarzyszące teraźniejszości przebiegu transformacji własnościowej. Pomysł uwłaszczeniowy wspierany był argumentacją dotyczącą konieczności przeciwstawienia się patologiom prywatyzacyjnym, w wyniku których profity zyskują różnie określane grupy beneficjantów. W tego typu ujęciach karierę zrobiło pojęcie „prywatyzacji nomenklaturowej", w której grupami korzystającymi ze swoistej renty prywatyzacyjnej były kliki czy koterie powiązane z byłym bądź aktualnym układem władzy[5]. W tym nurcie argumentacji umieścić też należy kwestię, że powszechność uczestnictwa obywateli neutralizować mogła zarzuty, że prywatyzacja dokonywana jest „obok narodu" czy „ponad obywatelami". Tym samym mogła tępić zarzuty, w myśl których pry-

[5] Por. A. Z. Kamiński, *Patologia procesu prywatyzacji. Kapitalizm polityczny. Korupcja*, w: *Manowce polskiej prywatyzacji*, red. M. Jarosz, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2001, s. 26–43.

watyzacja jest nieekwiwalentnym przekazaniem prywatyzowanego dobra w ręce obcego kapitału za pomocą biurokratycznych procedur, których konstruktywistyczny charakter jest w znikomym stopniu zbieżny z rzeczywistością czy to ekonomiczną, czy społeczną kraju[6].

Ostatnie z uzasadnień miało charakter projekcji przyszłego kształtu struktury społecznej i wynikającego z niej ładu społecznego. Zawierało ono bowiem wątek odwołujący się do poglądu, że w nowej sytuacji należy dać wszystkim obywatelom szansę uczestnictwa w transformacji. Przyczynić się to ma do powstawania klasy średniej zainteresowanej wprowadzanym do gospodarki ładem rynkowym i spełniającej rolę stabilizatora demokracji politycznej. Bliżej nie było sprecyzowane czy wielkość udziału obywatela ma mu zapewnić w sytuacji sprzedania czy zastawienia kapitał początkowy na własną działalność gospodarczą, czy też działalność inwestycyjną na rynku kapitałowym.

## 3. *Realizacja uwłaszczenia a dylemat formy polskiego kapitalizmu*

Powszechne uwłaszczenie, jako sposób rozwoju kapitału społecznego, nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy odniesione zostanie do formy kapitalizmu, który wyłonił się w wyniku transformacji ustrojowej. Można powiedzieć, że u początku transformacji tworzony system kapitalistyczny prezentowany był w swoistej wersji „lirycznej". Miał to być system, w którym rozgraniczona powinna być sfera polityczna i gospodarcza i cechować go miała otwartość rynków. Oparty miał on być na własności prywatnej, a jego zapleczem społecznym miała być silna klasa średnia. Natomiast coraz częściej system, który wyłonił się w wyniku transformacji ustrojowej, charakteryzowany jest jako kapitalizm polityczny, w którym sfery polityczne i gospodarcze są ściśle ze sobą powiązane, co powoduje reglamentowany dostęp do rynków. Oparty jest on na własności hybrydowej, a procedury demokratyczne stanowią atrapę przysłaniającą faktyczną oligarchizację życia publicznego[7].

Tym samym powstaje pytanie czy przeprowadzenie powszechnego uwłaszczenia zapobiegłoby realizacji takiego scenariusza. W tym celu można wykorzystać wnioski płynące z realizacji aspektu uwłaszczeniowego programu NFI[8]. W nabyciu emisji powszechnych świadectw udziałowych mogli uczestniczyć oby-

[6] Np. K. Poznański, *Wielki przekręt*, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2000.

[7] J. Staniszkis, *Kapitalizm polityczny i jego dynamika*, „Gospodarka Narodowa" 1997, nr 4–5, s. 14–22.

[8] Czynione jest to ze świadomością, że program NFI jest przez zwolenników powszechnego uwłaszczenia traktowany jako antyprogram uwłaszczeniowy.

watele polscy, którzy ukończyli 18 lat do dnia 31 grudnia 1994 roku. W okresie dystrybucji świadectwa udziałowe zostały odebrane 94,5% osób uprawnionych[9]. Frekwencja przy wykupie świadectw przekroczyła wszelkie oczekiwania. Nie miała ona i nie ma odpowiednika w porównaniu na przykład z frekwencjami wyborczymi okresu III Rzeczpospolitej. Jej poziom kolidował szczególnie wyraźnie z wielkością uczestnictwa w referendum uwłaszczeniowym z 18 lutego 1996 roku, które zarówno w intencjach pomysłodawców tej inicjatywy, jak i w rozkładzie odpowiedzi na pytanie referendalne miało negatywne ukierunkowanie wobec programu NFI.

Jeśli bowiem traktować skalę wykupu świadectw udziałowych jako swoiste wotum zaufania wobec programu, to jednak ten sukces nie przełożył się na instytucjonalizację idei powszechnego kapitalizmu. Dla zdecydowanej większości obywateli uczestnictwo w programie zakończyło się bowiem na natychmiastowej odsprzedaży świadectwa w obrocie pozagiełdowym. Tylko mniejszość zdecydowała się na kontynuację uczestnictwa poprzez założenie rachunku w biurze maklerskim, zdeponowaniu na nim świadectwa, a następnie zlecenie dokonania wymiany świadectw udziałowych na akcje NFI. Pomimo bowiem tego, że na akcje NFI wymieniono 98,7% wszystkich wydanych świadectw, gros tej operacji przeprowadzały instytucje, które skupowały certyfikaty, a nie obywatele.

Fiasko społeczne programu polegało więc na tym, że nie zaowocował on pojawieniem się kilkumilionowego grona drobnych akcjonariuszy, którzy będąc właścicielami od kilkudziesięciu do kilkuset pakietów akcji programu przynoszących wymierną korzyść ekonomiczną, zaświadczyć by mogli o sensowności uwłaszczeniowego aspektu NFI[10]. W toku realizacji programu nie ujawniły się też spontaniczne obywatelskie inicjatywy w postaci tworzenia instytucji powierniczych, które mogłyby w ten sposób wpłynąć na dalsze dzieje programu. Chociaż pojawiały się informacje o tego typu inicjatywach, nie odniosły one takiego powodzenia, aby stanowić mogły jakiekolwiek wyzwanie dla faktycznych relacji właścicielskich tego programu[11].

Przyczyny niepowodzenia tego elementu programu stały się źródłem rozbieżnych interpretacji. Pierwsza, która bardzo często powtarza się zresztą również przy okazji podsumowań realizacji programów powszechnych prywatyzacji w innych krajach postsocjalistycznych, upatruje fiasko aspektu uwłaszczeniowego programu NFI w kontekście niedorozwoju świadomości ekonomicznej obywateli–uczestników programu. Okazali się oni bowiem homo sovieticusami niezdolnymi spełnić nadziei na wykorzystanie tej szansy rozwoju przedsiębior-

[9] Dane ze strony internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa – www.msp.gov.pl.

[10] Do rozczarowania w tej mierze przyznał się jeden z pomysłodawców NFI, J. Lewandowski, w rozmowie z R. Januszewskim, *Jak doszliśmy do kapitalizmu*, „Rzeczpospolita" z 23.01.1999.

[11] Np. S. Barylski, *Dynamika małej grupy*, „Polityka" 2001, nr 35.

czości, jakie pokładali w nich pomysłodawcy powszechnych prywatyzacji. Problem z tą interpretacją w przypadku NFI polega jednak na tym, że wyprzedaż świadectwa w pierwszej fazie programu była w zasadzie najkorzystniejszym rozwiązaniem dla obywatela uczestnika. Pozostanie bowiem w programie po uzyskaniu szczytowej ceny przez walory NFI było z późniejszej perspektywy posunięciem błędnym. Tym samym otwiera się pole dla odmiennej interpretacji, w myśl której odpowiedzialności za niepowodzenie aspektu uwłaszczeniowego upatruje się w działalności państwa. Tradycyjnie krytykowane w myśl tej konwencji są działania rządu szczególnie w okresie od jesieni 1993 do wiosny 1995 roku, kiedy program istniejący już w postaci ustawowej nie mógł doczekać się faktycznego wdrożenia do realizacji, a z potencjalnej puli przedsiębiorstw mających być do niego zaangażowanych znikały co bardziej wartościowe firmy. Zatem odpowiedzialność rządu polegałaby na tym, że program ten nie objął tak dużej puli wartościowych przedsiębiorstw, która w znaczący sposób wpłynęłaby na nadanie świadectwom udziałowym wymiernej wartości. Za najbardziej spektakularne wyjaśnienie przyczyn fiaska uwłaszczeniowego programu NFI należy jednak uznać interpretację, która upatruje przyczynę jego niepowodzenia w postaci erozji trwałego powszechnego uczestnictwa właśnie w masowym wykupie świadectw. Przy skali zaangażowanego bowiem do programu majątku państwa przełożyło się to odwrotnie proporcjonalnie na zmniejszenie wartości świadectwa udziałowego[12].

Wobec tych rozbieżności interpretacyjnych można też stwierdzić, że brak sukcesu w aspekcie uwłaszczeniowym stanowi być może specyficzną korzyść płynącą z powstania NFI. Program ten bowiem nie wykreował hossy na giełdzie papierów wartościowych i jej naturalnego końca w postaci „pęknięcia bańki spekulacyjnej", które to niebezpieczeństwo, ze względu na skalę zaangażowanych słabo zaznajomionych z regułami rynku kapitałowego uczestników, potencjalnie było w nim zawarte. Spadek wartości walorów NFI miał bowiem inne przyczyny, czego pozytywnym następstwem było to, że instytucje rynku kapitałowego nie padły tym samym ofiarą rozliczeń, które zwykle następują po załamaniu się fali spekulacyjnej na rynku kapitałowym. Powstaje też problem, czy oczekiwania uwłaszczeniowe nie były w ogóle iluzoryczne. Tym samym korzyść płynąca z zaistnienia programu NFI w takiej wersji i opartego na tym majątku polegałaby na tym, że negatywna weryfikacja powstania takiej wizji kapitalizmu została skonsumowana na stosunkowo niewielkim majątku państwa. Zaistnienie więc programu NFI i wnioski płynące z jego realizacji dostarczyły tym samym alibi politycznego zabezpieczającego przed możliwością wystąpie-

[12] Por. wypowiedź W. Kaczmarka na 13. posiedzeniu sejmowej Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji w dniu 12.02.2002 – stenogram zamieszczony na stronie www.sejm.gov.pl.

nia powszechnego uwłaszczenia obejmującego gros majątku państwa. Mając to wszystko na uwadze, należy jednak pamiętać, że jedyny przejaw pozostałości powszechnego uczestnictwa obywateli w programie NFI polega współcześnie na pojawianiu się wyprzedaży małych pakietów akcji przez biura maklerskie. Najbardziej prawdopodobne tłumaczenie tego zjawiska polega na stwierdzeniu, że tym samym likwidują one nieopłacone rachunki maklerskie powstałe w czasach programu NFI w celu zdeponowania świadectw, których roczne koszty utrzymania zdecydowanie przekroczyły już wartość ulokowanych na nich walorów. Chyba nie takie zakończenie aspektu uwłaszczeniowego programu NFI zakładali jego admiratorzy.

Realizacja aspektu uwłaszczeniowego powszechnej prywatyzacji pozostawia więc wiele wątpliwości, na ile tego rodzaju programy przyczyniły się do budowy instytucji rynkowych, a na ile stały się formą rozwijania kapitalizmu politycznego. W jakim też stopniu spełniły one funkcję edukacyjną – chyba że za sposób edukacji uzna się, że była to swoista nauczka kapitalizmu. Jako ostatnia rysuje się kwestia sensu tego pomysłu jako programu budowania elektoratu dla partii politycznych w rodzących się w tym czasie i miejscu systemów demokratycznych byłych państw komunistycznych przechodzących etap transformacji ustrojowej. Propozycja powszechnej prywatyzacji taką szansą była i nie bez przyczyny występowała jako motyw kolejnych wyborów. Na ile była to jednak propozycja faktycznego uruchomienia pewnej formy kapitału społecznego mogącego wspomagać politycznie reformy rynkowe, a na ile pozostała pewną iluzją mającą mobilizować elektorat, pozostanie nierozstrzygnięte.

**Andrzej Suwalski**

## THE CONCEPT OF MASS GRANTING OF PROPERTY RIGHTS AS A PROPOSAL FOR SOCIAL CAPITAL GROWTH IN POLAND

Summary

The article concerns the problem of this form of social capital in Poland which consisted in social support for reformatory activities necessary for the political, social and economic transformation to be implemented. In this context throughout the nineties the concept of mass granting of property rights appeared again and again as a necessary element of transformation. In order to present the problem the author makes a substantive analysis of the concept of mass granting of property rights and shows differences between this concept and the term mass privatization. The final part presents conclusions from implementation of mass granting of property rights programme of National Investments Fund.

*(Tłum. Ewa Kotkowska)*

## Część piąta

# KAPITAŁ SPOŁECZNY W ORGANIZACJACH