Andrzej Suwalski

Własność i prywatyzacja a powszechne uwłaszczenie

Kontrowersyjnym zagadnieniem towarzyszącym prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach dziewięćdziesiątych w Polsce był postulat upowszechnienia własności wśród szerokich grup obywateli. Jako motyw tej operacji wymieniano postulaty rewindykacyjne bazujące na przekonaniu, że prywatyzowany majątek skarbu państwa powstał kosztem krzywdy i wyzysku obywateli przez państwo socjalistyczne. W jej uzasadnieniach nie brakowało też wątków egalitarnych, odwołujących się do poglądu, że w nowym ustroju społeczno-politycznym należy dać wszystkim obywatelom szansę uczestnictwa. Przyczynić się to miało do powstawania klasy średniej zainteresowanej wprowadzanym do gospodarki ładem rynkowym i spełniającej rolę stabilizatora demokracji politycznej. Upowszechnienie własności tą metodą wspierane było też argumentacją o konieczności przeciwstawienia się patologiom prywatyzacyjnym, w wyniku których profity zyskują różnie określane grupy beneficjantów. Powszechne uwłaszczenie zakładające aktywny udział znacznej liczby obywateli miało zneutralizować też zarzuty, że prywatyzacja dokonywana jest „obok narodu" czy „ponad obywatelami"[1].

Ostatecznie program ten przybrał prawną postać w ustawie uchwalonej w okresie kampanii prezydenckiej 2000 roku, która z powodu braku wymaganej większości parlamentarnej do odrzucenia weta prezydenckiego nie stała się normą prawną. W artykule wiele kwestii wiążących się z zagadnieniem powszechnego uwłaszczenia zostanie ukazane w kontekście problematyki własności i prywatyzacji oraz wykorzystane do analizy niektórych aspektów powszechnej prywatyzacji.

---

[1] Por. Preambuła do ustawy uwłaszczeniowej, w: *Mieszkania, ziemia, bony*, „Gazeta Wyborcza" 16–17.09.2000.

1. Prawne a ekonomiczne i socjologiczne wymiary własności

Pierwszym z kontekstów łączących się z powszechnym uwłaszczeniem jest zagadnienie własności. Punktem wyjścia jest uformowane najpierw w praktyce, a następnie ulegające stopniowo kodyfikacji prawne ujęcie własności. Polega ono na nadaniu stosunkom własności charakteru rzeczowego, a więc przedstawieniu ich jako relacji podmiot własności – przedmiot własności. Ten typ analizy koncentruje się na analizie własności w sposób ukazujący uprawnienia podmiotu własności wobec przedmiotu własności. Podstawowe z nich dotyczą korzystania, przekazywania oraz przekształcania przedmiotów własności. Charakterystyczne dla prawnego ujęcia własności jest stosowanie pojęcia osoby prawnej, co umożliwia przy analizach stosunków własności abstrahowanie od problemu, jacy konkretni ludzie czy grupy społeczne faktycznie kryją się za tą etykietą prawną[2].

Rzeczywista treść społeczna stosunków własności jest z kolei istotna dla dociekań charakterystycznych dla ujęć ekonomicznych i socjologicznych. Dla rozważań ekonomicznych istotne znaczenie ma związek pomiędzy własnością, a ściślej różnymi formami własności, a efektywnością. Wynika to z uznania, że zasadniczy wpływ na efektywność wykorzystania danego dobra ma motywacja osoby korzystającej, która jest w bezpośredni sposób zależna od posiadanych uprawnień własnościowych. Uporządkowanie tytułów własności wyrażające się w ekskluzywności korzystania przez konkretne osoby fizyczne powoduje efektywne wykorzystanie własności oraz brak nadmiernej eksploatacji i właściwe inwestowanie. Dodatkowo możliwość dokonania transferu uprawnień własnościowych powoduje właściwe wycenienie dóbr oraz umożliwia odpowiednią alokację. W kontekście ekonomicznym pożytek płynący z własności prywatnej jako wzoru uporządkowania praw własności przeciwstawiany jest własności wspólnej, której zasada eksploatacji polegająca na „kto pierwszy ten lepszy" w ostateczności prowadzi do sytuacji określanej mianem „tragedii wspólnego pastwiska"[3].

Natomiast dla socjologicznego ujęcia własności przyporządkowanie uprawnień własnościowych konkretnym osobom czy grupom społecznym ma znaczenie dlatego, że konsekwencją układu stosunków własnościowych jest kształt struktury społecznej. Własność stanowi bowiem determinantę zróżnicowania społecznego, co najdobitniej wyraził marksizm, uznający własność środków produkcji za podsta-

---

[2] Por. S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1999, s. 162.

[3] W ekonomii szczególne tę kwestię podniosła teoria praw własności – por. M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1997, s. 81–99.

wowy wyznacznik klas społecznych pozostających ze sobą w strukturalnym konflikcie zwanym walką klas. Propozycją rozwiązania tego problemu miała być rewolucja polegająca na likwidacji własności prywatnej oraz następujące po niej powstanie społeczeństwa bezklasowego. Stąd dla alternatywnych ujęć struktury społecznej istotną kwestię stanowiło zagadnienie klasy średniej, dzięki której mogłaby istnieć społeczna podstawa dla demokratycznego systemu politycznego, którego gospodarka oparta byłaby na mechanizmie rynkowym[4].

We współczesnym kapitalizmie dyskusja wokół własności przez długi czas koncentrowała się wokół problematyki rozpowszechnienia się specyficznej formy własności, jaką jest przedsiębiorstwo zwane spółką akcyjną. Podczas gdy inne podmioty gospodarcze są zależne w finansowaniu swoich inwestycji od wypracowanych zysków, emisji obligacji czy kredytów bankowych, spółki akcyjne uzyskują możliwość zdobywania kapitału przeznaczonego na rozwój firmy poprzez emisje akcji na rynku kapitałowym. Akcje są papierami wartościowymi, których miejscem obrotu jest giełda, a akcjonariusz ma udział w majątku spółki odpowiedni do ilości posiadanych akcji i wynikające z tego prawo do udziału w zyskach spółki i do uczestnictwa w walnym zgromadzeniu akcjonariuszy powołującym zarząd i radę nadzorczą. Charakterystyczne dla spółek akcyjnych stało się rozproszenie udziałów pomiędzy drobnych akcjonariuszy, którego to szczególnie analizowaną konsekwencją była interpretacja społeczeństwa kapitalistycznego, zwana „rewolucją manedżerską"[5]. Podstawą jej był pogląd, że o ile we wcześniejszej fazie kapitalizmu istniał ścisły związek pomiędzy posiadaniem środków produkcji a bezpośrednim nimi zarządzaniem, o tyle później, w miarę upowszechniania się przedsiębiorstw mających postać spółek akcyjnych, nastąpiło rozdzielenie własności od kontroli nad nimi. Funkcje kontrolne przejęli wyspecjalizowani menedżerowie, którzy zastąpili kapitalistów w zarządzaniu przedsiębiorstwami[6]. Znaczenie własności było – w pewnym stopniu – dodatkowo deprecjonowane prowadzoną niekiedy przez państwa kapitalistyczne polityką nacjonalizacji firm, która była sposobem na przeciwdziałanie trudnościom i sprostanie warunkom rynkowym przez przedsiębiorstwa.

Na gruncie nauk ekonomicznych doktryną apelującą o ponowne przywrócenie należytej rangi kwestii własności była szkoła austriacka, której czołowymi przedstawicielami byli L. von Mises i F. A von Hayek[7]. Argumentów za przywróceniem

---

[4] Za prekursora tej perspektywy badań struktury społecznej można uznać Arystotelesa.

[5] Poglądy takie przedstawili A.A. Berle i G.C. Means w: *The Modern Corporation and Private Property,* MacMillan, New York 1932 oraz J. Burnham w: *The Managerial Revolution*, Harmondsworth 1941.

[6] Paradoksalnie również gospodarki socjalistyczne zaczęły dostarczać argumentów na rzecz wzrastającej roli społecznej grupy tech-nokratów przemysłowych zarządzających państwowymi przedsiębiorstwami do czego nawiązał M. Djilas w: *The New Class*, New York 1957.

[7] Analizę poglądów szkoły austriackiej przedstawił J. Tittenbrun w: *Ekonomiczny sens prywatyzacji*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 1995, s. 101–142.

znaczenia ekonomicznego kwestii własności dostarczyła też ukształtowana w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej teoria agencji. Podstawą jej analiz było ujęcie własności w kontekście stosunku agencji[8]. Polega on na relacji pomiędzy zwierzchnikiem a agentem, któremu zwierzchnik deleguje część uprawnień. Sednem tej koncepcji były koszty monitorowania pracy agenta przez zwierzchnika, na których obniżenie w przypadku prywatnych spółek kapitałowych wpływa kontrolna rola wyceny spółek na giełdzie, realne na rynku kapitałowym zagrożenie tzw. wrogim przejęciem przedsiębiorstwa i funkcjonowanie rynku pracy menedżerów.

Dowartościowanie własności prywatnej zyskało też pewien impuls ze strony filozofii społecznej. Była to koncepcja demokracji właścicielskiej, której echa odnaleźć można w programach powszechnej prywatyzacji, szczególnie w wersji powszechnego uwłaszczenia. Demokracja właścicielska miała być antidotum na państwo opiekuńcze i istniejącą w nim redystrybucję dochodów, która – mimo swej skali – nie zapobiega wielkiemu zróżnicowaniu dochodów i dziedziczeniu nierówności, czego konsekwencją jest naruszenie równości szans. Demokracja właścicielska, mająca być urzeczywistnieniem idei społeczeństwa jako sprawiedliwego systemu kooperacji obywateli, powinna zapewniać, „aby środki produkcji trafiały w ręce szerokiej rzeszy obywateli – tak aby w pełni uczestniczyli oni w społecznej kooperacji – a nie tylko w ręce nielicznych"[9].

2. Problematyka prywatyzacji

W praktyce kwestia własności na nowo stanęła w centrum zagadnień współczesnego kapitalizmu w związku z ogólnoświatowym trendem do ograniczania własności państwowej w gospodarce. Zainicjowany on został przez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych w Wielkiej Brytanii po dojściu do władzy Partii Konserwatywnej i objęciu stanowiska premiera przez Margareth Thatcher. W latach 1979–1992 metodą prywatyzacji kapitałowej zdenacjonalizowano 60 wielkich przedsiębiorstw sektora publicznego. Pierwszy etap od 1979 roku do 1982 roku objął 10 przedsiębiorstw średniej wielkości funkcjonujących w konkurencyjnym otoczeniu. W trwającym w latach 1983–1986 etapie następnym sprywatyzowano 21 przedsiębiorstw. Oprócz firm funkcjonujących w otoczeniu rynkowym rozpoczęto wtedy sprzedaż tzw. przedsiębiorstw sieciowych. Natomiast etap trzeci, realizowany w latach 1987–1992 zdominowany został przez prywatyzację przedsiębiorstw dostarczających wodę. W ramach denacjonalizacji podjęto również działania prywatyzujące *welfare-state,* obejmując nimi służbę zdrowia, szkolnictwo, usługi socjalne

[8] Por. M. Iwanek, J. Wilkin, op.cit., 81–90.

[9] Za: J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. XVI.

i mieszkalnictwo. Elementem brytyjskiej prywatyzacji było też rozwijanie tzw. kapitalizmu ludowego, a polegało to zwiększeniu udziału obywateli we własności przedsiębiorstw, ziemi i mieszkań[10].

Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii stała się impulsem do odchodzenia od własności państwowej w gospodarce zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. W końcu lat osiemdziesiątych problem prywatyzacji gospodarek stanął przed wychodzącymi z komunizmu państwami Europy Środkowej i Wschodniej, w tym i Polską.

Skala problemów związanych z prywatyzacją była w tym przypadku zasadniczo odmienna niż w krajach kapitalistycznych o ugruntowanej gospodarce rynkowej, gdzie sektor państwowy, stanowiący kilka procent całości gospodarki, działał w otoczeniu rynkowym, a zatrudnienie w tym sektorze było niewielkim odsetkiem ogółu zatrudnionych. W Polsce, podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych, rozmiar zamierzonych działań prywatyzacyjnych spowodowany wielkością sektora państwowego i liczbą przedsiębiorstw państwowych, tworzył precedens światowy. Z tego powodu proces ten miał charakter pionierski, a doświadczenia prywatyzacyjne innych państw mogły pomóc tylko w ograniczonym zakresie.

Przeszkodą mającą pierwszorzędne znaczenie był charakter struktury gospodarki opartej na prymacie państwowej własności przedsiębiorstw. W sektorze tym wytwarzano większość produktu narodowego i zatrudniano gros siły roboczej. Przystępując do prywatyzacji własnościowych, należało też stworzyć zasady przechodzenia praw własności z gestii państwa do prywatnych właścicieli oraz uregulować kwestie związane z publicznym obrotem praw własności na dopiero tworzonym rynku papierów wartościowych. Liczba przedsiębiorstw państwowych wymagała przyjęcia rozwiązań legislacyjnych umożliwiających stworzenie pewnych typowych rozwiązań możliwych do zastosowania w jednostkowych przekształceniach, co zdecydowanie różniło realia polskie od prywatyzacji brytyjskiej, w której prywatyzację każdego przedsiębiorstwa państwowego poprzedzano aktem ustawodawczym. Dodatkowo w odróżnieniu od prywatyzowanych, np. w Wielkiej Brytanii, przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstwa polskie nie posiadały cech charakterystycznych dla spółek akcyjnych i w ramach tworzenia podstaw prawnych transformacji należało najpierw ustalić zasady ich przekształcania w spółki kapitałowe.

Nie bez znaczenia był też problem praw majątkowych wynikający z często nieuregulowanej kwestii stosunków prawnowłasnościowych, dotyczących poszczególnych składników mienia państwowego. Zagadnienie to spowodowała wieloletnia praktyka socjalistycznego państwa marginalizująca ten problem, gdyż zakładano docelowo pełne „upaństwowienie" własności.

---

[10] Szerzej o denacjonalizacji w Wielkiej Brytanii – Klich, *Prywatyzacja w Wielkiej Brytani – lata osiemdziesiąte*, Wydawnictwo amp, Katowice 1993 oraz S.T. Surdykowska, Prywatyzacja, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 51–63.

W realizacji polskiej prywatyzacji w latach dziewięćdziesiątych ujawniły się też pewne specyficzne dylematy. Pierwszy z nich dotyczył kwestii celów polityki prywatyzacyjnej. Kierunek transferu dotychczasowej własności państwowej do sektora prywatnego mógł przyjąć dwa odmienne kierunki. Pierwszy z nich opiera się na założeniu, że największe szanse na ożywienie i unowocześnienie przedsiębiorstwa daje oparcie się na inwestorach zdolnych do przejęcia wewnętrznej kontroli w firmach, wnoszących kapitał, nowe technologie, rynki zbytu i sztukę zarządzania. Jednocześnie z tego typu inwestorami wiązano nadzieje na wywiązanie się z gwarancji socjalnych wobec załóg, wśród których priorytetem była ochrona miejsc pracy. W odmiennej koncepcji, przekazanie własności służyć powinno przede wszystkim tworzeniu rynku kapitałowego mającego przejąć rolę nowego mechanizmu regulacyjnego gospodarki. Dzięki niemu powstać miała instytucja zewnętrznej kontroli przedsiębiorstw poprzez efektywną wycenę wartości kapitału spółek. Podejście to polegało więc na ukierunkowaniu procesu prywatyzacyjnego w stronę „kapitalizmu rynkowego" i rozwijaniu jego charakterystycznej cechy, jaką jest płynność praw właścicielskich. W połowie lat dziewięćdziesiątych spór o kierunek transferu uległ marginalizacji, ustępując miejsca kwestii zarysowującej się możliwości powstania „kapitalizmu państwowego". Było to następstwem „zamrożenia" przekształconych przedsiębiorstw w formie jednoosobowych spółek skarbu państwa. Najbardziej spektakularną konsekwencją tego stanu rzeczy stał się następnie fakt, że miejsca w ich radach nadzorczych spółek zaczęły podlegać politycznemu „podziałowi łupów".

Drugim problemem, który uwidocznił się podczas polskiej prywatyzacji, było zdominowanie jej przez negocjacyjny tryb podejmowania decyzji o przekształceniu, gdzie przedsiębiorstwa aspirują do roli strony transakcji. W wyniku tego prywatyzacja każdego przedsiębiorstwa warunkowana była dwustronną możliwością blokowania projektów prywatyzacyjnych. Ze strony organów przedsiębiorstw odnosiło się to szczególnie do projektów prywatyzacji kapitałowej bądź uczestnictwa w programie NFI. Natomiast działania administracji państwowej, która sprawowała nadzór nad prywatyzacją, w sporym zakresie były ukierunkowane na zachowanie kontroli nad koncepcjami przekształceń przedsiębiorstw w spółki pracownicze[11].

---

[11] Szerzej zagadnienie przebiegu polskiej prywatyzacji przedstawiono m.in. w: M. Bałtowski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998 oraz A. Suwalski, *Problemy polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1998.

3. Program NFI jako realizacja powszechnej prywatyzacji

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, bardziej próbą uniknięcia problemów związanych z prywatyzacją niż ich rozwiązaniem były zastosowane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej programy powszechnych prywatyzacji[12]. Podstawowe założenie powszechnej prywatyzacji polegało na przyjęciu za warunek konieczny transformacji ustrojowej, przekazanie tytułów własności dotychczasowego majątku państwa do jak najszerszego kręgu obywateli w sposób nieekwiwalentny. Jej użycie uzasadniane było możliwością przyspieszenia tempa denacjonalizacji. Przeprowadzenie konsekwentnej prywatyzacji ekwiwalentnej, opartej na kapitale krajowym, napotykało bowiem trudności ze względu na to, że szacowane zasoby pieniężne ludności były równowartością kilku procent mienia państwowego. Nieekwiwalentna prywatyzacja powszechna miała więc być sposobem na obejście bariery kapitałowej ograniczającej szanse transferu własności państwowej.

Podstawową cechą tego sposobu prywatyzacji był szeroko zakreślony zakres podmiotowy poprzez zaadresowanie jego do ogółu dorosłych obywateli. Powszechność uczestnictwa wymagała zapewnienia nieskomplikowanego dostępu na zasadach gwarantujących wszystkim uczestnikom początkowy egalitaryzm szans. Wiele kontrowersji łączyło się ze sprecyzowaniem zakresu przedmiotowego operacji – mógłby on objąć wszystkie lub prawie wszystkie składniki majątku państwowego, np.: przedsiębiorstwa, ziemię, lasy, wody, banki, infrastrukturę drogową i telekomunikacyjną itd., jeśli tylko obywatele wyrażą zainteresowanie przejęciem ich na własność. Powstał jednak problem wyceny tych dóbr związany z brakiem rynku mogącego stanowić punkt odniesienia oszacowań. Transfer mienia państwowego zagrożony został takim stopniem asymetrii informacyjnej o kondycji przekazanej własności, że negowało to zakładany „egalitaryzm szans" operacji. Przyjęte w praktyce ujęcie powszechnej prywatyzacji akcentowało więc jej instrumentalność wobec tworzenia mechanizmu alokacji zasobów. Powszechna prywatyzacja miała być „pierwszym rozdaniem" praw własności tworzącym rynek, a poszerzenie przez początkowe preferencje liczby uczestników miało zapewnić jego płynność.

W Polsce, przy tworzeniu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w 1990 roku, wprowadzono zapis, że Sejm, na wniosek rządu, może uchwalić ustawę o powszechnych instrumentach finansowych – np. bonach prywatyzacyjnych, umożliwiających osobom fizycznym uczestnictwo w prywatyzacji[13]. Podstawowymi zasadami emisji bonów miała być powszechność (mieli je otrzymać wszy-

---

[12] Oprócz Węgier, Estonii, i byłego NRD.

[13] Artykuły 25 i 26 ustawy z 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU 1990, nr 51, poz. 299.

scy obywatele) i równość (wszyscy otrzymaliby bony o równej wartości), z tym że sformułowania dotyczące tej kwestii miały charakter fakultatywny i nie przesądzały o zasadniczym ukierunkowaniu rozwiązania ani o czasie jego wprowadzenia. Włączenie jednak zapisu w ten akt prawny świadczyło o przypisaniu metodzie roli narzędzia masowego prywatyzowania wybranej kategorii majątku państwowego – przedsiębiorstw.

Jednym z elementów kampanii prezydenckiej Lecha Wałęsy w roku 1990 było hasło „przyspieszenia" prywatyzacji i obietnica „100 milionów dla każdego Polaka". Stanowiło to zapowiedź praktycznego wdrożenia intensywnych prac nad powszechną prywatyzacją. Ich efektem była ogłoszona publicznie 27. 06. 1991 roku pierwsza oficjalna wersja Programu Powszechnej Prywatyzacji. Rozpoczęły się wtedy trwające blisko dwa lata wielopłaszczyznowe spory wśród specjalistów oraz w obrębie elit politycznych, dotyczące regulacji prawnej tej koncepcji. Wiele poprawek i uściśleń nie tylko sprecyzowało kształt prawny programu, ale także umożliwiło stworzenie parlamentarnej większości przy głosowaniu ustawy w dniu 30 kwietnia 1993 roku[14].

W 1996 roku obywatele mogli uczestniczyć w programie, wykupując świadectwo udziałowe, które następnie można było sprzedać (w obrocie publicznym lub pozagiełdowym) albo wymienić na udziały w NFI za pośrednictwem biur maklerskich. Przy wymianie na jedno świadectwo udziałowe przypadało po jednej akcji każdego funduszu. Jako ogniwo pośredniczące pomiędzy obywatelami a przedsiębiorstwami stworzono Narodowe Fundusze Inwestycyjne. Założone jako jednoosobowe spółki skarbu państwa, zostały sprywatyzowane poprzez przekazanie 85% ich akcji na zgłoszone do wymiany świadectwa udziałowe. Pozostałe akcje funduszu zatrzymał skarb państwa m.in. jako zabezpieczenie wypłaty dla firm zarządzających. NFI mają więc „zamkniętą" strukturę kapitału akcyjnego, gdyż liczbę ich akcji określiła skala wykupionych i przedstawionych do wymiany świadectw udziałowych. W kierowaniu funduszami uczestniczą zagraniczne i polskie konsorcja zarządzające, których wynagrodzenie uzależnione będzie od wyników finansowych funduszu.

Program odniósł sukces, jeśliby oceniać uczestnictwo obywateli, gdyż 95% z nich wykupiło świadectwa udziałowe. W paradoksalny sposób kolidowało to z wynikami referendum uwłaszczeniowego, którego uczestnicy program NFI odrzucili. Wkrótce po debiucie giełdowym NFI wartość kompletu 15 akcji NFI osiągnęła dziewięciokrotność ceny świadectwa udziałowego. Większość świadectw udziałowych została jednak szybko wyprzedana, a dla tych drobnych akcjonariuszy, którzy zdecydowali się zatrzymać swoje akcje, inwestycja ta okazała się nieopłacalna. Przyczyną była postępująca degradacja rynkowej wyceny tych walorów

[14] Ustawa z 30 kwietnia 1993 roku o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, DzU 1993, nr 44, poz. 202.

związana z generowanymi przez fundusze stratami. Nadzieje więc, które wiązano z NFI jako czynnikiem rozwoju Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, okazały się nieprawdziwe, gdyż NFI mają znikomą rolę w jej kapitalizacji.

Program NFI miał bardzo niejasno sprecyzowaną misję podnoszenia wartości funduszy przez powiększanie wartości akcji spółek. Ich struktura własności została wyznaczona w następujący sposób – 33% otrzymał fundusz wiodący, 27% – podzielono pomiędzy pozostałe fundusze, 25% – skarb państwa i 15% – pracownicy. Przydział pakietów akcji przedsiębiorstw do danego NFI został określony specjalną procedurą zapewniającą równe szanse wyboru wszystkim funduszom. Jednak stan ekonomiczny spółek zakwalifikowanych do programu nie był najlepszy – stąd wyjściowy stan portfela funduszy oceniany był jako niski[15]. W praktyce z 512 przedsiębiorstw, które zakwalifikowano do programu, do końca 2000 roku zostało w nim niewiele ponad dwieście, gdyż 251 sprzedano, 10 zlikwidowano, a w przypadku 34 ogłoszono upadłości[16]. Fundusze okazały się więc dość sprawnym narzędziem dalszej prywatyzacji spółek parterowych.

W analizach NFI zwraca się uwagę na charakterystyczną cechę funkcjonowania NFI, jaką są częste konflikty w trójkącie władzy: rady nadzorcze – zarządy – firmy zarządzające[17]. Na niekorzystny obraz funduszy rzutowały też wysokie koszta wynagrodzeń firm zarządzających, określane jako niewspółmierne do uzyskiwanych efektów. Jesienią 2000 roku spowodowało to reakcję Ministerstwa Skarbu Państwa[18]. Wydało ono negatywną ocenę działalności NFI, a następnie podjęło kroki, które można zinterpretować jako próby wrogich przejęć w przypadku trzech funduszy.

Antagonistyczni wobec programu NFI, zwolennicy powszechnej prywatyzacji często odwoływali się do eksperymentu czechosłowackiego. W Czechosłowacji w 1991 roku postanowiono przyspieszyć proces prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, opierając się na zaczerpniętym z koncepcji J. Szomburga i J. Lewandowskiego z 1988 roku pomyśle powszechnej prywatyzacji kuponowej[19]. Program został przeprowadzony w dwóch falach, z których każda składała się z 5 rund. Podczas każdej rundy odbywał się proces negocjowania ceny akcji przez porównywanie popytu i podaży. Akcje, na które popyt przekroczył podaż, przesuwano do następnej rundy, w której ich cena była na nowo określana. Stronę podażową pierwszej fali tworzyły akcje 943 spółek w Czechach, 487 w Słowacji i 61 z majątku Federacji. Wielkość

---

[15] Por. B. Wawrzyniak, I. Koładkiewicz, J. Solarz, M. Trocki, *Narodowe Fundusze Inwestycyjne. Zarządzanie nową strukturą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 32.

[16] A. Maciejewski, *Upadła co dziesiąta*, Archiwum Rzeczpospolitej, http://www.rzeczpospolita.pl.

[17] Ich analizę przedstawił J. Rymarczyk, *Konflikty w zarządzaniu Narodowymi Funduszami Inwestycyjnymi*, „Gospodarka Narodowa" 2000 nr 107–108, s. 1–12.

[18] Działalność NFI w ocenie Ministerstwa Skarbu Państwa, http://www.msp.gov.pl.

[19] Por. J. Frolik, *Jak odbierano przywileje*, „Rzeczpospolita" 1995 nr 47.

popytu określona była przez punkty inwestycyjne zawarte w książeczkach kuponowych obywateli przystępujących do programu. Punkty te można było inwestować bezpośrednio w akcje prywatyzowanych spółek albo też zdeponować w całości lub części w jednym lub kilku z założonych oddolnie prywatyzacyjnych funduszach inwestycyjnych. Prowadzona przez fundusze reklama spowodowała, że początkowe niskie zainteresowanie obywateli zakupem i rejestracją książeczek kuponowych gwałtownie wzrosło. Pierwszą falę prywatyzacji kuponowej przeprowadzono zgodnie z przyjętym harmonogramem. W II fali prywatyzacyjnej, która nastąpiła po rozpadzie Federacji, tylko w Czechach kontynuowano proces, który zakończył się rozpoczęciem 1 marca 1995 roku notowań akcji spółek II fali na giełdzie praskiej.

W analizach czechosłowackiej, a później czeskiej prywatyzacji kuponowej wskazuje się różne aspekty tego przedsięwzięcia. Rozpatrując wymiar społeczno-polityczny, ukazuje się, że była ona programem wyborczym ugrupowań politycznych, które zdobytą władzę wykorzystały na jej konsekwentną realizację. Stwierdza się, że wraz z ustawą lustracyjną stanowiła ona spójny program przeobrażenia społeczeństwa socjalistycznego, dzięki któremu uniknięto niebezpieczeństwa „zagarnięcia majątku narodowego przez grupę wybranych", mimo że potencjalnie ucierpiały na tym wpływy budżetowe. Z kolei w aspekcie ekonomicznym podkreśla się, że nie nastąpiło rozproszenie własności, ponieważ 70% właścicieli kuponów zdeponowało je w funduszach inwestycyjnych, co w sposób dość nieoczekiwany spowodowało znaczącą koncentrację własności. Jednak ustawowo ustalony górny próg (do 20%) wielkości udziałów przez jeden fundusz w spółce, a także ich możliwości finansowe powodują, że wykreowani w ten sposób inwestorzy strategiczni, mimo posiadania dużych portfeli akcji spółek, nie dysponowali środkami na restrukturyzację firm oraz na nowe inwestycje kapitałowe. Dodatkowo pod koniec lat dziewięćdziesiątych banki czeskie popadły w poważne problemy finansowe, związane właśnie z powiązaniami własnościowymi wywodzącymi się z prywatyzacji kuponowej. Paradoksem jest też, że obecnie na praskiej giełdzie, na której po zakończeniu prywatyzacji kuponowej było notowanych ponad 2000 spółek pod koniec 2000 roku znajdowało się ich tylko 65[20].

Upowszechnianie własności poprzez powszechne prywatyzacje było więc zjawiskiem krótkotrwałym, gdyż szybko następował proces koncentracji własności. Ten moment przepływu tytułów własności faktycznie rozkręcał rynek kapitałowy, ale w sposób bardzo chaotyczny i nietrwały. Sytuacja, która pojawiała się po opadnięciu pierwszej fali zainteresowania programem, polegała na tym, że w kręgu możliwości finansowych wykrystalizowanych w ten sposób inwestorów nie było możliwości dokapitalizowania spółek, a więc i realnych możliwości ich restrukturyzacji. Stąd program NFI, w którym tak niebywałą rolę przypisano kwestii zarządzania wyróżnia się pozytywnie. Może on służyć jako inspiracja analiz możliwości prywa-

[20] Za: A. Stec, *Susza na parkietach*, „Gazeta Wyborcza" z 24–25 marca 2001.

tyzacji przy ograniczonych zasobach finansowych oraz ukazywanie ograniczeń wykorzystania formy funduszu inwestycyjnego organizowanego w podobny sposób jako środka restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych.

4. Koncepcja powszechnego uwłaszczenia

Gdy przedstawiono założenia programu NFI, dla wielu zwolenników powszechnej prywatyzacji nie był to projekt satysfakcjonujący. W czasie ostatecznych prac nad ustawą w marcu 1993 roku, struktura pozioma Komisji Zakładowych „Solidarności" („Sieć") wysunęła projekt „300 milionów dla każdego Polaka". Koncepcja ta opierała się na wyliczeniach, że w ciągu 45 lat socjalizmu w Polsce stworzono nieopłaconą pracą obywateli majątek, który przy sprawiedliwym podziale pomiędzy 28 mln dorosłych Polaków jest równowartością 300 mln złotych. Projekt uznawał, że obywatel powinien mieć zagwarantowane prawo do tej kwoty w formie kredytu hipotecznego (spłacanego przez 30 lat, oprocentowanego na 1% rocznie), otrzymywanego w momencie dokonywania zakupu wybranego składnika majątku narodowego, np. mieszkania, sklepu, przedsiębiorstwa. W zależności od stażu pracy w okresie PRL postępowałoby umorzenie kredytu. Chociaż dla niektórych ta koncepcja była rozwiązaniem słuszniejszym niż „hazardowy kapitalizm" programu NFI, paradoksalnie jednak alternatywa „300 milionów" odegrała konstruktywną rolę w stworzeniu parlamentarnej większości zdolnej do przyjęcia ustawy o NFI.

Ponownie problem powszechnego uwłaszczenia podjęła „Solidarność" w 1995 roku. Przede wszystkim uznano konieczność przeprowadzenia w tej sprawie ogólnonarodowego referendum, podczas którego obywatele zadecydowaliby o tym, które składniki majątku państwa mogą stanowić przedmiot uwłaszczenia. Obywatele uczestniczący w programie otrzymaliby bony prywatyzacyjne w liczbie uzależnionej od wieku, stażu pracy, wykształcenia i liczby dzieci. Na tę propozycję należy spojrzeć przede wszystkim jako powrót do sporów o model polskiego kapitalizmu. Po wyborach w 1993 roku zmniejszyła się rola, charakterystycznych dla okresu poprzedniego, dyskusji o kierunek transferu ustępując miejsca wizji „kapitalizmu państwowego". Miał on polegać na przywracaniu praw właścicielskich państwa wobec przedsiębiorstw i budowie struktur pośrednich zarządzania, a jego przejawami były propozycje masowej komercjalizacji czy tworzenia holdingów państwowych. Program powszechnego uwłaszczenia świadczył, że opozycyjne elity polityczne mają alternatywną wizję transformacji własnościowej. Trudno odpowiedzieć, czy propozycja referendum miała charakter uznania demokracji bezpośredniej za najwłaściwszy sposób wyrażenia przez obywateli swej woli, czy też wynikała z chłodnej kalkulacji braku poparcia politycznego w parlamencie dla koncepcji.

Ponieważ jednak w tym czasie odbywała się kolejna kampania prezydencka, postulat powszechnego uwłaszczenia ponownie stał się przedmiotem zainteresowań polityków. W październiku 1995 roku prezydent RP, L. Wałęsa, skierował do Senatu zawierający 5 pytań projekt zarządzenia o ogłoszeniu ogólnonarodowego referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia, który w zrewidowanej wersji, zawierającej tylko pytanie o wolę przeprowadzenia powszechnego uwłaszczenia, zyskał aprobatę Senatu i wobec tego referendum zostało wyznaczone na 18 lutego 1996. W grudniu 1995 roku Sejm podjął uchwałę o równoległym przeprowadzeniu referendum w sprawie „niektórych kierunków wykorzystania majątku państwowego" zawierającego cztery pytania, które były próbą ewentualnego ukierunkowania pozytywnego wyniku referendum.

Sposób wdrożenia zarządzeń o referendach, a także sama kampania przedreferendalna wskazywały, że rozstrzygnięcia pytań referendalnych stworzą raczej nową płaszczyznę sporów dotyczących interpretacji wyników niż otworzą możliwość merytorycznej dyskusji nad sensownym ekonomicznie sposobem realizacji przedsięwzięcia. W referendach uwłaszczeniowych frekwencja obywateli okazała się zbyt niska, aby ich wynik zobowiązał organa ustawodawcze państwa do przedstawienia w ciągu 60 dni projektów aktów prawnych realizacji rozstrzygnięć pytań referendalnych.

Mimo że koncepcja poniosła w referendum porażkę, ujawnił się jednak dość spory, jak na rozdrobnioną scenę polityczną w Polsce, elektorat, dla którego rozdawnictwo własności stanowiło wartość mobilizującą. W trakcie kampanii parlamentarnej w 1997 roku, głosząc hasło uwłaszczeniowe, wykorzystała to Akcja Wyborcza Solidarność. Chociaż swoje urzędowanie ówczesny minister skarbu państwa rozpoczął od zapowiedzi stworzenia Narodowych Funduszy Uwłaszczeniowych, w praktyce rząd szybko wycofał się ze spełniania tej przedwyborczej obietnicy. Przyczyna tego stanu rzecz tkwiła w rozpoczęciu reformy emerytalnej. Przejście z dotychczasowego systemu repartycyjnego na rzecz zindywidualizowanego uczestnictwa w funduszach emerytalnych powodowało przejściowe powiększenie deficytu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i dochody z prywatyzacji miały stanowić przez pewien czas zabezpieczenie tej luki w finansowaniu wypłacanych emerytur. Dopiero zbliżanie się kampanii prezydenckiej 2000 roku spowodowało konsolidację AWS wokół powszechnego uwłaszczenia, który dzięki poparciu PSL zyskał poparcie parlamentu w postaci Ustawy z 8 września 2000 roku o zasadach realizacji programu powszechnego uwłaszczenia obywateli Rzeczpospolitej Polskiej.

W ustawie zaproponowano powołanie Rejestru Uczestników Uwłaszczenia, którego zadaniem miało być ustalenie, czy obywatel nie uzyskał już od skarbu państwa jakiś korzyści w trakcie dotychczasowego przebiegu prywatyzacji, gdyż udział tych osób – chodziło tu przede wszystkim o pracowników sprywatyzowanych przedsiębiorstw – miał być wykluczony. Po drugie, zgłoszenie się do rejestru wiązało się dla obywatela z podjęciem decyzji, czy wybiera uczestnictwo w uwłaszczeniu bez-

pośrednim, czy pośrednim. Propozycja uwłaszczenia bezpośredniego kierowana była do lokatorów mieszkań komunalnych i spółdzielczych i polegała na zamianie dotychczasowych tytułów prawnych w prawo własności[21]. Kierowana do rolników propozycja uwłaszczenia bezpośredniego polegała na możliwości objęcia nieruchomości rolnej do 20 hektarów gruntu z zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Do pozostałych obywateli była kierowana możliwość uczestnictwa w uwłaszczeniu pośrednim, polegającym na otrzymaniu bonu uwłaszczeniowego. Miał on uprawniać do uczestnictwa w Narodowym Funduszu Uwłaszczeniowym stworzonego z akcji lub udziałów skarbu państwa w spółkach prawa handlowego. Bon uwłaszczeniowy miał być imienny i możliwy do zbycia wyłącznie w Funduszu.

Zapisy dotyczące uwłaszczenia pośredniego były enigmatyczne i miały zostać sprecyzowane w osobnych aktach prawnych. Twórcy ustawy unikali w ten sposób odpowiedzi na pytania, ilu obywateli z niego skorzysta, jaką wartość miałby posiadać bon uwłaszczeniowy jaka konkretnie wielkość majątku skarbu państwa stanowiłaby kapitał uwłaszczeniowy. Według propagatorów ustawy była to kwestia techniczna spowodowana tym, że określenie liczby uczestników, a wraz z tym wartość bonu uwłaszczeniowego, może być określona dopiero po wyklarowaniu się liczby dotychczasowych beneficjentów prywatyzacji wykluczonych z powszechnego uwłaszczenia oraz uczestników uwłaszczenia bezpośredniego.

W uchwalonej wersji ustawy nie znalazły się dwie kwestie budzące szczególne kontrowersje. Pierwszą z nich była propozycja uwłaszczenia użytkowników działek z Państwowych Ogródków Działkowych, gdyż lobby działkowców przeciwne temu rozwiązaniu okazało się za silne jak na reprezentację parlamentu popierającą powszechne uwłaszczenie. Drugą było zniknięcie obietnicy zawartej w projekcie ustawy, że bon uwłaszczeniowy będzie miał zagwarantowaną wartość 12 średnich miesięcznych wynagrodzeń.

Ustawa została jednak zawetowana przez prezydenta, który wskazał jej niezgodność z konstytucją, zagrożenie dla budżetu państwa oraz naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. Ostatecznie jej wartość wykazały wybory prezydenckie, gdzie nie spełniła ona roli hasła mogącego wpłynąć na ich wynik[22]. To prawdopodobnie zakończyło epizod powszechnych prywatyzacji w długich dziejach pojęcia własności.

---

[21] Część „mieszkaniowa" ustawy uwłaszczeniowej została następnie uchwalona w osobnych ustawach.

[22] Uzasadnienie weta w: Aleksander Kwaśniewski, *Ustawa uwłaszczeniowa nie podpisana*, „Rzeczpospolita" z 12.09.2000, Archiwum Rzeczpospolitej http:// www.rzeczpospolita. pl.

Andrzej Suwalski

The ownership and the privatisation – the problem of universal privatisation

Summary

The article presents dilemmas arising from the idea of distribution of shares of state-owned companies to all citizens (universal privatisation). It examines the relationship between this concept of universal privatisation and the Universal Privatisation Scheme currently implemented in Poland. The article presents also how this concept has taken shape. In conclusion the article analyses the possible impact of including some ideas of universal privatisation into the general course of transformation of the Polish economy.