RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
Rok LIX — zeszyt 1 — 1997

ANDRZEJ SUWALSKI

EKONOMICZNO-SPOŁECZNE ZAGADNIENIA SPORU O POWSZECHNE UWŁASZCZENIE

1. Wstęp

Za najbardziej oryginalny środek denacjonalizacji można uznać powszechną prywatyzację zastosowaną w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Podstawowe jej założenie polega na przyjęciu za warunek konieczny transformacji ustrojowej przekazanie tytułów własności dotychczasowego majątku państwa do jak najszerszego kręgu obywateli w sposób nieekwiwalentny Jej użycie uzasadniane jest możliwością przyspieszenia tempa denacjonalizacji. Przeprowadzenie konsekwentnej prywatyzacji ekwiwalentnej opartej na kapitale krajowym napotyka bowiem utrudnienie ze względu na to, że szacowane zasoby pieniężne ludności są równowartością kilku procent mienia państwowego. Nieekwiwalentna prywatyzacja powszechna jest sposobem na obejście bariery kapitałowej ograniczającej szanse transferu własności państwowej.

Przed powszechną prywatyzacją wysuwa się też jako cel upowszechnienie własności wśród szerokiej rzeszy obywateli. Jako motyw tej operacji wymienia się postulaty rewindykacyjne bazujące na przekonaniu, że prywatyzowany majątek powstał kosztem krzywdy i wyzysku obywateli przez państwo socjalistyczne. W jej uzasadnieniach nie brak też wątków egalitarnych, odwołujących 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 stabilizora demokracji politycznej[1]. Potrzeba upowszechnienia własności tą metodą wspierana jest też argumentacją o konieczności przeciwstawienia się patologiom prywatyzacyjnym, w wyniku których profity zyskują różnie określane grupy beneficjantów. Powszechna prywatyzacja zakładająca aktywny udział znacznej liczby obywateli neutralizuje zarzuty, że prywatyzacja dokonywana jest "obok narodu" czy "ponad obywatelami".

Podstawową cechą tego sposobu prywatyzacji jest szeroko zakreślony zakres podmiotowy. Powszechność uczestnictwa wymaga zapewnienia nieskomplikowanego dostępu dla obywateli na zasadach gwarantujących wszystkim uczestnikom początkowy egalitaryzm szans. Szereg kontrowersji łączy się ze sprecyzowaniem zakresu przedmiotowego operacji. Niektóre interpretacje powszechnej prywatyzacji kreują obywateli na gospodarzy

Inspiracji tego stanowiska można szukać już u Arystotelesa.

przejętego majątku i dzięki niej zyskać oni powinni dostęp do dóbr, którymi chcą i potrafią gospodarować. W ten sposób zakres przedmiotowy powszechnej prywatyzacji objąć mógłby wszystkie lub prawie wszystkie składniki majątku państwowego np.: przedsiębiorstwa, ziemię, lasy, wody, banki, infrastrukturę drogową i telekomunikacyjną itd. o ile tylko obywatele wyrażą zainteresowanie przejęciem ich na własność. Powstaje jednak problem wyceny tych dóbr związany z brakiem rynku mogącego stanowić punkt odniesienia oszacowań. Transfer mienia państwowego zagrożony jest takim stopniem asymetrii informacyjnej o kondycji przekazanej własności, że negować to może zakładany "egalitaryzm szans" operacji. Odmienne ujęcie powszechnej prywatyzacji akcentuje więc jej instrumentalność wobec tworzenia mechanizmu alokacji zasobów. Powszechna prywatyzacja jest tu "pierwszym rozdaniem" praw własności tworzącym rynek a poszerzenie przez początkowe preferencje liczby uczestników zapewnić ma jego płynność.

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[2]. Służyć mogłyby one jako zapłata za nabycie akcji przedsiębiorstw, bądź do wymiany na tytuły uczestnictwa w instytucjach finansowych dysponujących akcjami przedsiębiorstw lub umożliwiałyby udział w prywatyzacji likwidacyjnej, a więc w bezpośrednim przejmowaniu mienia przedsiębiorstw. Udostępniane miały być nieodpłatnie, albo odpłatnie na warunkach kredytowych. Podstawowymi zasadami emisji bonów miała być powszechność (otrzymać je mieli wszyscy obywatele) i równość (wszyscy otrzymaliby bony o równej wartości). Artykuł tejże ustawy miał więc charakter fakultatywny i nie przesądzał o zasadniczym ukierunkowaniu rozwiązania, ani o czasie jego wprowadzenia. Włączenie zapisu jednak w ten akt prawny świadczyło o przypisaniu metodzie roli narzędzia masowego prywatyzowania wybranej kategorii majątku państwowego - przedsiębiorstw.

Krytyka "powolności" prywatyzacji, w czym swój udział miała kampania prezydencka 1990 roku i jej hasło "przyspieszenia" spowodowały zapowiedź intensywnych prac nad powszechną prywatyzacją. Ich efektem była ogłoszona publicznie w dniu 27.06.1991 roku pierwsza oficjalna wersja Programu Powszechnej Prywatyzacji. Rozpoczęto wtedy trwające blisko dwa lata wielopłaszczyznowe spory wśród specjalistów oraz w obrębie elit politycznych dotyczące regulacji prawnej tej koncepcji[3]. Szereg poprawek i uściśleń nie tylko sprecyzował kształt prawny programu ale także umożliwił stworzenie parlamentarnej większości przy głosowaniu ustawy w dniu 30 kwietnia 1993 roku[4].

[2] Artykuły 25 i 26 ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dziennik Ustaw Nr 51/90 poz. 298.

[3] Systematyczny opis powstawania koncepcji PPP przedstawiła B. Błaszczyk w: *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989 - 1991),* Poltex, Warszawa 1993, s. 97 - 146 oraz J. Mujżel w: *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990 - 1992),* Poltex, Warszawa 1993, s. 33 - 36.

[4] Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 roku o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dziennik Ustaw Nr 44/93, poz. 202.

2. Koncepcje 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 znany jako "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. Osoby z 30-letnim stażem pracy nie spłacałyby go w ogóle, staż 20-letni upoważniałby do umorzenia 20 rat, tylko 18-latkowie musieliby zwrócić go w całości[5].

Abstrahując od realności proponowanych "300 milionów" można na ten pomysł spojrzeć jako propozycję w toczącym się wówczas sporze o rozwiązania systemowe, na których miał się wzorować polski kapitalizm. Stosowana w strategii prywatyzacyjnej technika oferty publicznej nawiązywała przede wszystkim do płynnych układów własnościowych modelu rynkowego. Postulaty zmiany tego ukierunkowania transformacji odwoływały się do konieczności tworzenia bardziej stabilnych stosunków właścicielskich mogących zapewnić restrukturyzację przedsiębiorstw. Momentem szczególnego nasilenia sporu pomiędzy zwolennikami odmiennych ładów instytucjonalnych w gospodarce był okres negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym i równoległej parlamentarnej debaty nad powszechną prywatyzacją. Dla niektórych koncepcja "300 milionów" była rozwiązaniem słuszniejszym niż "hazardowy kapitalizm" programu NFI[6]. Paradoksalnie jednak alternatywa "300 milionów" odegrała natomiast konstruktywną rolę w stworzeniu parlamentarnej większości zdolnej do przyjęcia ustawy o NFI.

Ponownie problem powszechnego uwłaszczenia podjęto na VI Zjeździe NSZZ "Solidarność" w czerwcu 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. Wskazano też potrzebę powołania Instytucji Skarbu Państwa mającej przeprowadzić inwentaryzację, wycenę i podział majątku państwa. Połowa majątku stanowić miała Fundusz Uwłaszczenia Obywateli, a pozostała część podstawę stworzenia rozmaitych funduszy celowych: reprywatyzacji, ubezpieczeń społecznych, ekologicznych i innych. Obywatele uczestniczący w programie otrzymaliby

[5] Por. K. Gołata, *Królik z kapelusza,* Wprost nr18/95.

[6] Przykładem może być polemika - M. Srebro, *Nie-powszechna nie-prywatyzacja* i J. Thieme, *Gwoli ścisłości,* Rzeczpospolita nr 74/93.

bony prywatyzacyjne w liczbie uzależnionej od wieku, stażu pracy, wykształcenia i liczby dzieci[7].

Na tę propozycję należy spojrzeć przede wszystkim jako powrót do sporów o model polskiego kapitalizmu. Po wyborach 1993 roku zmniejszyła się rola, charakterystycznych dla okresu poprzedniego, dyskusji o kierunek transferu ustępując miejsca wizji "kapitalizmu państwowego". Polegać on miał na przywracaniu praw właścicielskich państwa wobec przedsiębiorstw i budowie struktur pośrednich zarządzania, a jego przejawami były propozycje masowej komercjalizacji czy tworzenia holdingów państwowych. Wysunięcie programu powszechnego uwłaszczenia świadczyło, że opozycyjne elity polityczne mają alternatywną wizję transformacji własnościowej. W tym kontekście 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.

Antagonistyczni wobec programu NFI zwolennicy powszechnej prywatyzacji często odwołują się do eksperymentu czechosłowackiego[8]. 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[9]. 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 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 wybory inwestycyjne obywateli były możliwe tylko w obrębie własnego państwa. W Czechach kontynuowano proces i w marcu 1994 roku opublikowano listę 861 przedsiębiorstw, których akcje mogły być nabywane za kupony. Zakończeniem prywatyzacji kuponowej było rozpoczęcie od 1 marca 1995 roku notowań akcji spółek II fali na

[7] Omówienie tego projektu przedstawiono w: Polityka - Prywatyzacja nr 7/95.

[8] Przykładem adaptacji czechosłowackiej prywatyzacji kuponowej do warunków polskich jest koncepcja zgłoszona po odrzuceniu przez parlament programu NFI - H. Bochniarz, W. Jermakowicz, *A może całkiem inaczej,* Rzeczpospolita nr 83/93.

[9] J. Lewandowski, J. Szomburg, *Uwłaszczenie jako fundament reformy społecznej,* referat na konferencję "Propozycje przekształceń polskiej gospodarki", SGPiS, Warszawa 17 - 18 listopada 1988 r. Warto jednak zauważyć, że autorzy ci tworząc w I poł. 1991 roku polską wersję PPP zdecydowanie zrewidowali swoją dawną koncepcję.

giełdzie praskiej. Natomiast w Słowacji rozpoczęto rewidować zasady II fali i odsuwać termin jej rozpoczęcia. Ostatecznie w lipcu 1995 roku parlament słowacki znowelizował prywatyzację kuponową w sposób będący w zasadzie jej likwidacją. Obywatelom, którzy zarejestrowali swoje uczestnictwo zaproponowano obligacje, których wykup nastąpić ma po pięciu latach ze środków uzyskanych ze sprzedaży przedsiębiorstw.

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 stanowiła ona wraz z ustawą lustracyjną spójny program przeobrażenia społeczeństwa socjalistycznego, dzięki któremu uniknięto niebezpieczeństwa "zagarnięcia majątku narodowego przez grupę wybranych", mimo że potencjalnie ucierpiały na tym wpływy budżetowe[10]. 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 dysponują środkami na restrukturyzację firm, ani na nowe inwestycje kapitałowe[11].

Porównując czechosłowacką prywatyzację kuponową z programem NFI można wskazać, że polska wersja powszechnej prywatyzacji ma mniej spontaniczny, "rynkowy" charakter. W jej ramach obywatele nie mogą nabywać bezpośrednio akcji spółek, kształt funduszy inwestycyjnych ustalony jest odgórnie oraz wyznaczona jest początkowa struktura własnościowa przedsiębiorstw. Należy jednak dodać, że doświadczenia czeskie zaczynają być podstawą formułowania opinii kwestionujących szanse powstania w oparciu o powszechną prywatyzację tzw. demokratycznego kapitalizmu, zbieżnego z pewnymi oczekiwaniami postulującymi przeprowadzenie powszechnego uwłaszczenia. Wskazuje się, że prywatyzacja kuponowa doprowadziła jednak do koncentracji własności przez fundusze inwestycyjne, a dodatkowo wobec pojawienia się tendencji do wyprzedaży przez fundusze swych udziałów inwestorom zagranicznym kontrola nad sprywatyzowanym majątkiem zaczyna wypływać na zewnątrz kraju[12].

3. Dylematy pytań referendalnych

W październiku 1995 roku prezydent RP L. Wałęsa skierował do Senatu zawierający 5 pytań projekt zarządzenia o ogłoszeniu ogólnonarodowego referendum w sprawie powszechnego uwłaszczenia. Propozycja ta zazwyczaj bywa analizowana w kontekście wyborów prezydenckich i przebiegającej rów-

J. Frolik, *Jak odbierano przywileje,* Rzeczpospolita nr 47/95.
Por. M. Łazarowicz, *W poszukiwaniu prawdziwego właściciela,* Życie Gospodarcze nr 18/95.
Zob. K. Poznański, *Demokratyczny kapitalizm,* Nowe Życie Gospodarcze nr 30/96.

nolegle kampanii politycznej wokół ówczesnej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych skutecznie zaskarżonej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy jednak uznać, że była to pewna koncepcja rozwiązania problemów polskiej transformacji. Pomimo bowiem tego, że od 1989 roku poważnie zmniejszyła się liczba przedsiębiorstw państwowych to jednak według zasad ustawy z 1981 roku funkcjonuje nadal około trzech tysięcy firm (w tym około 2 tysięcy zadłużonych). Wraz z powstałym w wyniku przekształceń własnościowych ponad tysiącem spółek skarbu państwa sektor publiczny tworzy ponad 40% gospodarki co powoduje, że jej układ własnościowy w sposób zdecydowany odbiega od poziomu istniejącego w rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Dodatkowo, podstawowa część majątku skarbu państwa (85%) skoncentrowana jest w niespełna dwustu wielkich firmach, których prywatyzacja jest zarówno poważnym wyzwaniem ekonomicznym, jak również stwarza wielkie problemy polityczne.

Pierwsze z pytań projektu zarządzenia referendum dotyczyło *zgody obywateli* na przeprowadzenie powszechnego uwłaszczenia. W sytuacji negatywnego rozstrzygnięcia tej kwestii pozostałe odpowiedzi stałyby się bezprzedmiotowe. Bez odpowiedzi pozostawiono natomiast sytuację odrzucenia wszystkich zaproponowanych wariantów pozostałych pytań przy wyrażeniu aprobaty dla tej kwestii.

Drugie pytanie miało charakter wariantowy i odnosiło się do określenia *zakresu przedmiotowego* uwłaszczenia. W myśl pierwszego wariantu obejmować miało ono tylko własność Skarbu Państwa, według drugiego jego zasięg miał być rozserzony o mienie komunalne. Budziło to wątpliwości o zgodność z konstytucyjnie zagwarantowaną własnością gmin. Potencjalnie otwierano przy tej okazji spór o relacje pomiędzy rozstrzygnięciami referendalnymi a rozwiązaniami przyjętymi w Konstytucji.

Trzecia kwestia postawiona w projekcie wariantowo proponowała *sposób zagospodarowania* podlegającego uwłaszczeniu mienia. Pierwsza z propozycji ustanawiała fundusz powszechnego uwłaszczenia obywateli, według drugiej powstać miał zarówno wspomniany fundusz jak i fundusze ubezpieczeń społecznych, emerytalny oraz reprywatyzacji. Potencjalnie więc, pozytywne rozstrzygnięcie pierwszego ujęcia powodowało zakwestionowanie możliwości powstania w oparciu o prywatyzowaną własność państwową funduszy wymienionych w wariancie drugim. Możliwa jest także interpretacja, że takie rozstrzygnięcie uchylało nakaz obligatoryjnego tworzenia funduszy nie zamykając jednak drogi do ich spontanicznej kreacji w oparciu o instrumenty finansowe powszechnego uwłaszczenia.

Czwarte zagadnienie dotyczyło *zakresu podmiotowego* uwłaszczenia i w trzech wariantach wyznaczało jego zasięg albo do osób posiadających obywatelstwo polskie co najmniej od 5 lat i stale mieszkających w kraju, albo do obywateli stale zamieszkałych w kraju lub do wszystkich obywateli polskich bez względu na miejsce zamieszkania. W pytaniu stawiano więc problem dopuszczenia do uczestnictwa w operacji, natomiast nie podejmowano kwestii zasad zróżnicowania uczestnictwa, które były ważnymi elementami zarówno propozycji "300 milionów" oraz projektu "Solidarności".

Ostatnie pytanie projektu prezydenckiego dotyczyło wyboru *zasad uczestnictwa* w powszechnym uwłaszczeniu: formy odpłatnej, częściowo odpłatnej czy kredytowej. Warto zwrócić uwagę, że żadnej z tych propozycji nie można traktować w kategoriach "pełnego rozdawnictwa".

W dniu 2 listopada 1995 roku Senat nie wyraził zgody na referendum, ale przekazany ponownie prezydencki projekt zarządzenia zawierający tylko pytanie o wolę przeprowadzenia powszechnego uwłaszczenia na posiedzeniu 17 listopada 1995 roku zyskał aprobatę tej izby parlamentu 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.

Pierwsze dotyczyło *zgody obywateli na realizację w oparciu o prywatyzowany majątek zobowiązań wobec emerytów, rencistów i sfery budżetowej wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.* Realizacja rekompensat dla sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów z tytułu niewaloryzowania zarobków i świadczeń w 1991 roku przebiegać miała w ramach programu NFI. Oprócz bowiem regulacji powszechnej prywatyzacji elementem ustawy były też rozwiązania dotyczące kwestii rekompensat wycenionej wówczas na 30 bilionów zł[13]. Rozpoczynając dystrybucję świadectw udziałowych jesienią 1995 roku rząd zdecydował o odsunięciu w czasie wydawania świadectw rekompensacyjnych. Zmianę tę, tłumaczy się zwiększeniem kwoty rekompensowanych zobowiązań, gdyż oprócz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które uwzględniono przy tworzeniu ustawy o NFI dodatkowo poszerzono zasięg uprawnień włączając orzeczenia dotyczące zwrotu za niewypłacone dodatki branżowe oraz obniżenia kwoty bazowej emerytur - w sumie 6,5 mld PLN. Niewykluczone jednak, że odłączenie kwestii rekompensat od programu NFI spowodowane zostało uznaniem, że część "powszechna" nie spowoduje zakłócenia równowagi na rynku kapitałowym oraz będzie również źródłem wpływów budżetowych ze sprzedaży świadectw udziałowych. Natomiast nieodpłatna dystrybucja świadectw rekompensacyjnych (niektórych o dość dużych nominałach) obarczona jest znacznym ryzykiem z uwagi na możliwą gwałtowną ich wyprzedaż i związany z tym znaczny spadek wartości tych walorów.

Drugie zapytanie dotyczyło *zgody na zasilenie majątkiem państwowym powszechnych funduszy emerytalnych.* Niektóre interpretacje wskazują ten kierunek za najtrafniejsze wyrażenie idei powszechnego uwłaszczenia. Chociaż nie następuje tutaj obdarowanie obywateli cząstką majątku państwa w sposób bezpośredni to jednak umożliwia się stworzenie narzędzia mającego zabezpieczyć materialnie godziwe warunki ich starości[14]. Sens wzmocnienia majątkiem państwa takiego projektu polega na tym, że potencjalni przyszłościowi beneficjenci funduszy emerytalnych będą musieli odłożyć zarówno na swoje indywidualne emerytury jak i na wypłaty dla świadczeniobiorców, którzy z racji wieku nie zostaną objęci nowymi rozwią-

[13] Artykuły 8 i 30 ustawy o NFI i ich prywatyzacji.

[14] Tak uzasadniali swój projekt reformy systemu emerytalnego J. Drygalski i J. Szlanta w: *Czas odważnych decyzji,* Rzeczpospolita nr 80/95.

zaniami. Kwestia powszechności uczestnictwa jest o tyle dyskusyjna, że nie obejmie on starszego pokolenia pracujących. Przed referendum zapowiadano, że reforma dotyczy obecnych 50-latków, w wypowiedziach późniejszych wiek uczestnictwa zaczął obniżać się w stronę czterdziestolatków. Dodatkowo, reforma polegająca na przejściu od repartycyjnego systemu świadczeń emerytalnych do zindywidualizowanego uczestnictwa w funduszach emerytalnych wymaga zbilansowania dotychczasowego sposobu wypłat emerytalnych. Łączy się z tym szereg decyzji, wokół których nie tak łatwo będzie zbudować poparcie polityczne - jak podwyższenie do 65 lat wieku emerytalnego dla kobiet, likwidacja emerytalnych przywilejów branżowych oraz rozwiązanie sprawy samofinansowania emerytur rolniczych. Po drugie, wsparcie powstania nowego systemu zasobami majątku państwa wymaga, aby był on podstawowym filarem systemu ubezpieczeń emerytalnych, gdyż tylko wtedy może dokonać się rzeczywista zmiana w tej dziedzinie. Niewykluczone jest bowiem, że zasięg systemu kapitałowego ograniczony zostanie do dobrowolnego uczestnictwa osób lepiej zarabiających tracących na ograniczeniu górnej wysokości wypłacanych emerytur. Takie rozwiązanie problemu zderzy się niewątpliwie z egalitarnymi wezwaniami wykluczającymi możliwość uprzywilejowania majątkiem państwa tych "którym i tak jest lepiej"[15].

W punkcie trzecim postawiono kwestię *skierowania do programu NFI kolejnych przedsiębiorstw i w ten sposób zwiększenia wartości księgowej przypadającej na świadectwa udziałowe.* Pomimo tego, że od 22 listopada 1995 roku PKO BP rozpoczął trwającą rok dystrybucję świadectw udziałowych dla obywateli propagatorzy powszechnego uwłaszczenia w kampanii przedreferendalnej ponownie podjęli ostrą dezawuację programu NFI. Odzwierciedliło się to w odpowiedziach referendalnych, które natomiast pozostały w luźnym związku z ilością wykupionych świadectw. Jednak taki atak mógł mieć znaczenie z uwagi na czuły punkt programu NFI jakim pozostaje strategia firm managerskich zarządzających akcjami i inwestycjami aktywów Funduszy. Do wzrostu wartości Funduszy dążyć mogą one ściągając jak największe dywidendy z zysków spółek, mogą jednak optować za pozostawianiem jak największej części zysku w firmach. Spełniać też mogą rolę gwaranta kredytów zaciąganych przez przedsiębiorstwa, "wprowadzać" spółki na parkiet warszawskiej giełdy, czy też wiązać firmy z zagranicznymi inwestorami poprzez przedsięwzięcia joint-venture. Niewykluczone jest jednak, że firmy zarządzające doprowadzać będą do bankructw najgorszych spółek, aby odzyskanymi z masy upadłościowej środkami wzmocnić spółki w ich ocenie najlepsze. Narodowe Fundusze Inwestycyjne powinny bowiem kierować się logiką działań holdingów finansowych co nie łączy się z zasadą "parasola socjalnego" i wynikającym z niej np. brakiem redukcji zatrudnienia w kontrolowanych spółkach parterowych[16].

[15] Szereg dyskusyjnych kwestii dotyczących reformy emerytalnej przedstawiono w: S. Golinowska, *Czy kapitałowy system zabezpieczenia dochodów na starość jest możliwy,* Rzeczpospolita nr 193/95 oraz M. Rutkowski, *Taka szansa może się więcej nie powtórzyć,* Rzeczpospolita nr 85/96.

[16] Analizę dylematów wykorzystania programu NFI przez firmy zarządzające jako środka przyspieszenia prywatyzacji kapitałowej albo narzędzia restrukturyzacji firm przedstawił: T. Stankiewicz, *Na razie więcej szkody niż pożytku,* w: Rzeczpospolita nr 72/96.

Ostatnim poruszonym problemem była możliwość uwzględnienia w programie uwłaszczeniowym *bonów prywatyzacyjnych*. Ich wprowadzenie mogło z jednej strony zapobiec wystąpieniu spontanicznego "samouwłaszczenia", z drugiej ukierunkowywało proces zagospodarowywania ewentualnych rozstrzygnięć referendalnych przede wszystkim w stronę rozwoju rynku kapitałowego.

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[17].

4. Zakończenie

W odbytych w dniu 18 lutego 1996 roku referendum uwłaszczeniowym (prezydenckim) i "o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego" (sejmowym) 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. Należy jednak stwierdzić, że ukierunkowanie transferu własności państwowej na realizację zobowiązań państwa wobec obywateli oraz kreację nowego systemu ubezpieczeń społecznych może pomóc w zdobyciu poparcia politycznego dla dalszej prywatyzacji. Takie nastawienie widać w skierowaniu przez rząd w sierpniu 1996 roku do parlamentu projektu ustawy mającej uregulować kwestię rekompensat[18]. W przyjętej też ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zachowano zapisy z ustawy prywatyzacyjnej z 1990 roku umożliwiające emisję bonów prywatyzacyjnych oraz wprowadzono obowiązek przeznaczania co najmniej 10% akcji każdej spółki Skarbu Państwa na zasilenie systemu ubezpieczeń społecznych[19]. W przyszłym tworzeniu funduszy rekompensacyjnych czy emerytalnych przydatne będzie wykorzystanie doświadczeń programu NFI. Wymagać to będzie bardziej klarownej odpowiedzi, czy sposobem pomnażania majątku funduszy ma być wykorzystanie posiadanych udziałów w przedsiębiorstwach do aktywnej gry na rynku kapitałowym czy też nadzór nad realizacją programów restrukturyzacyjnych firm. Ważną też kwestią będzie konstrukcja przejrzystej struktury zarządzania projektowanych funduszy, gdyż zaczynają pojawiać się opinie, że dotychczasowy "trójkąt bermudzki" zarządzania przedsiębiorstw państwowych, którego zniesienie było jednym z uzasadnień prywatyzacji w no-

[17] Spektrum poglądów ugrupowań politycznych na temat rozumienia powszechnego uwłaszczenia i interpretacji pytań referendalnych przedstawiono w: *Tort o smaku nieznanym,* Prawo i Życie z 10 lutego 1996.

[18] W tym miejscu należy jednak dodać, że parlament zgodził się z słusznością jeszcze jednego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego kwestii braku rewaloryzacji za IV kwartał 1995 roku. Warta podjęcia szerszej analizy wydaje się kwestia recepcji oświadczenia ówczesnego ministra pracy i polityki społecznej A. Bączkowskiego o wykorzystaniu środków uzyskanych ze sprzedaży KGHM "Polska Miedź" na zaspokojenie roszczeń z tego tytułu.

[19] Artykuły 55 i 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dziennik Ustaw Nr 118/96 poz. 561.

wej epoce odnalazł się w konfliktogennych relacjach pomiędzy radami nadzorczymi, firmami zarządzającymi i zarządami Narodowych Funduszy Inwestycyjnych[20].

Dlatego, mimo głosów powątpiewających w sens tego referendum i jego wyników można sądzić, że nastąpi realizacja programu uwłaszczeniowego. Paradaksonalnie przecież, ostatecznie też zrealizowało się rozstrzygnięcie dawno już zapomnianego referendum z 1987 roku[21].

ECONOMIC AND SOCIAL ASPECTS OF A DEBATE ABOUT UNIVERSAL PRIVATIZATION

S u m m a r y

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. Subsequently the questions asked in the privatisation referenda of February 18, 1996 are being discussed. 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.

[20] Por. T. Gruszecki, *Co wynika z eksperymentu NFI,* Rzeczpospolita nr 130/96.

[21] Opinię taką przytacza i uzasadnia M. Kulesza w: *Administracja publiczna w projekcie Konstytucji RP,* Rzeczpospolita nr 219/96.