

Krzysztof PATKOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## **Masowa prywatyzacja w Polsce jako jeden z elementów budowania społeczeństwa obywatelskiego**

**P**rywatyzacja była i jest jednym z najważniejszych elementów programu przemian, które dokonywały się we wszystkich krajach o scentralizowanej gospodarce. Jak zauważył A. Solżenicyn „Nie sposób utworzyć państwa prawa, nie mając uprzednio niezależnego obywatela. Nie może zaś być niezależnego obywatela bez prywatnej własności”<sup>1</sup>. W konsekwencji to właśnie szybka prywatyzacja wpływa bezpośrednio na budowania społeczeństwa obywatelskiego w krajach postkomunistycznych. Zdaniem K. Murawskiego dzieje się tak dlatego, iż istnieje bezpośredni związek między wolnością a własnością. Własność wiąże się ściśle z wolnością, ponieważ daje poczucie niezależności obywateli względem państwa, pozwalając na gromadzenie efektów pracy, jako odnawialnych dóbr, którymi można dowolnie zarządzać i pomnażać dla dobra własnego i całego społeczeństwa. Można przyjąć, że rozwój własności prywatnej pociąga dwa pozytywne skutki społeczne – zwiększa się efektywność gospodarowania, a także rośnie pole odpowiedzialnej wolności politycznej<sup>2</sup>.

Dziś, kilkanaście lat od rozpoczęcia reform rynkowych w Polsce, można stwierdzić, że prywatyzacja jako jeden z elementów kształtowania i odradzania społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju, nie została właściwie wykorzystana i należycie doceniona. Prywatyzację i własność traktowano głównie jako jeden z mechanizmów naprawy gospodarki, na dalszy plan zesłała prywatyzacja jako sposób społecznego uwłaszczenia, które upowszechniając udział w prywatyzowanej własności wśród szerokiej rzeszy obywateli, wiąże ich z celami reformy, tworząc w ten sposób

---

<sup>1</sup> A. Solżenicyn, *Jak odbudować Rosję*, w: K. Murawski, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 1999, s. 75.

<sup>2</sup> K. Murawski, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie*, op. cit., s. 76.

właściwe podstawy społeczeństwa obywatelskiego. Sposób i przyczyny zahamowania prywatyzacji dają dobre pojęcie o ograniczeniach i trudnościach polskiej polityki<sup>3</sup>.

Z podobnymi problemami zmagają się wszystkie kraje naszego regionu. W okresie poprzedzającym transformację gospodarki Polski, Czechosłowacji i Węgier, przedsiębiorstwa państwowe wytwarzały w tych krajach średnio 80% wartości dodanej, gdy w krajach rozwijających się było to 10–20%, a państwach należących do OECD 10%.

Rekordowy poziom upaństwowienia gospodarki notowano w Czechosłowacji, gdzie przedsiębiorstwa państwowe wytwarzały 97% wartości dodanej. Powyższy obraz potwierdzają dane dotyczące siły roboczej: w 1985 roku w Polsce 72% zatrudnionych pracowało dla państwa, a w Wielkiej Brytanii 27%. W 1988 roku na Węgrzech w gospodarce uspołecznionej pracowało 70% ogółu zatrudnionych<sup>4</sup>.

We wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej prywatyzacja weszła do programu reform. Jednak w każdym z nich mogliśmy obserwować różnorodność przyjętych metod i strategii prywatyzacyjnych. Jak zauważa I. Grosfeld: „Wynika to nie tylko z odmiennych uwarunkowań i ograniczeń, wobec których stanęły rządy różnych krajów, ale także różnie rozumianych celów prywatyzacji. Wobec braku jasnych argumentów teoretycznych na rzecz własności prywatnej, elity gospodarcze i rządy, sięgnęły do różnych tradycji intelektualnych, różnych fragmentów teorii ekonomii, różnie zinterpretowały cele prywatyzacji. Choć we wszystkich krajach prywatyzacja miała pozwolić na zrealizowanie całego pakietu celów, przyjęte priorytety, a także warunki początkowe, określiły w istotnym stopniu wybór konkretnych metod oraz zdefiniowanie warunków ograniczających”<sup>5</sup>:

1. Polska – prywatyzacja od początku była postrzegana jako sposób przeprowadzenia restrukturyzacji przedsiębiorstw co miało wpłynąć na ich wyższą efektywność. Dominowało przekonanie, że restrukturyzacja wymaga „prawdziwego właściciela”. Ten cel zdominował strategię prywatyzacji. Chodziło o to, by przyspieszenie nie odbyło się kosztem jakości prywatyzacji<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>4</sup> E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992, s. 329–330.

<sup>5</sup> I. Grosfeld, *Teoria ekonomii i strategia prywatyzacji*, w: *Polscy ekonomiści w świecie*, red. J. Hausner, T. Kowalik, Warszawa 2000, s. 178.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 181.

2. Czechosłowacja – prywatyzacja traktowana była jako niezbędny warunek zmian prowadzących do powstania instytucji rynkowych. Miała ona zapewnić pozytywne efekty zewnętrzne czy makroekonomiczne. Uznano, że postawy ludzi i ich zachowania, czyli instytucje nieformalne, dostosują się szybciej do logiki wolnorynkowej im większe będzie znaczenie sektora prywatnego. Zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad przedsiębiorstwem uznano za kwestię drugorzędą. Priorytet dla prywatyzacji usprawiedliwiał opóźnienia we wprowadzaniu innych elementów reform. Przewidywano, że proces wyłonienia się odpowiedniej struktury własności dokona się spontanicznie, po pierwotnym transferze własności do sektora prywatnego<sup>7</sup>.
3. Na Węgrzech – jako dominującą ścieżkę prywatyzacji średnich i dużych przedsiębiorstw wybrano ich sprzedaż lub tworzenie joint venture z inwestorem zagranicznym.

Ten podział zaowocował określeniem miejsca prywatyzacji w przyjętej sekwencji reform. Tutaj zdecydowano się na dwie drogi.

- Pierwsza zakłada jako cel priorytetowy osiągnięcie stabilizacji makroekonomicznej przy zaostreniu dyscypliny finansowej. W ten sposób sprywatyzowane firmy, a także nowo powstające podmioty na rynku szybko muszą dostosować się do twardych reguł rynkowych. Zatem szybka prywatyzacja nie była tu priorytetem, większy nacisk (przynajmniej werbalnie) kładziono na jakość przekształceń własnościowych i ich otoczenia instytucjonalnego. Istnienie przez pewien czas dużego sektora państwowego uważano za mniejsze zło, tym bardziej, że autorzy tej koncepcji liczyli, iż w warunkach konkurencji także przedsiębiorstwa państwowe dostosują się do wymagań rynku. Taką drogę wybrały Polska i Węgry<sup>8</sup>. Można to tłumaczyć istnieniem w tych krajach, w ograniczonym zakresie, sektora prywatnego jeszcze przed rozpoczęciem przemian, a także zwłaszcza w przypadku Polski bardzo trudną sytuacją gospodarczą przedsiębiorstw państwowych wychodzących z okresu socjalizmu. Jeśli masowa prywatyzacja zostałyby dokonana w Polsce już na początku przemian prawdopodobnie większość tych zakładów bardzo szybko zbankrutowałaby. Trudno też przypuszczać by znaleźli się chętni na zakup przedsiębiorstw w tak fatalnej kondycji finansowej. Inna była sytuacja na Węgrzech, gdzie otwarcie gospodarki na obcy kapitał dokonywało się już

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 182–183.

<sup>8</sup> M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2002, s. 17–18.

od wielu lat. Dlatego też, na Węgrzech, które w pierwszej fazie transformacji uważane były za lidera Europy Środkowo-Wschodniej powstawało szybko wiele firm z kapitałem zagranicznym. Podobną drogą przebiegała prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, które przejmowane były bezpośrednio przez zagranicznych inwestorów.

• Druga droga przewiduje, iż żadne kroki w kierunku liberalizacji i stabilizacji gospodarki nie powiodą się dopóki dominować będzie własność państwowa. W pierwszej kolejności planowano więc przeprowadzenie szybkiej, masowej i jak najszerzej prywatyzacji, tak aby trudne procesy dostosowawcze do twardych reguł rynku były realizowane już przez podmioty prywatne, co w ostatecznym rozrachunku miało zapewnić skuteczne i szybkie przeprowadzenie reform<sup>9</sup>. Taki kierunek wybrała Czechosłowacja, a później Czechy i Słowacja. Można to tłumaczyć całkowitym brakiem własności prywatnej w tym kraju na początku reform, a także nienajgorszą sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstw państwowych w 1989 roku. Masowa prywatyzacja w Czechosłowacji i Czechach była także konieczna dla stworzenia nowej grupy posiadaczy, która wcześniej w tym społeczeństwie nie istniała, a bez niej kompleksowa reforma gospodarki byłaby bardzo utrudniona.

Mimo, iż oba przyjęte rozwiązanie, z jednej strony polskie i węgierskie, z drugiej czechosłowackie były skrajnie różne, w żadnym z przyjętych wariantów rola prywatyzacji jako czynnika prowadzącego do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie została właściwie wyeksponowana i doceniona. Pozornie, najbliższej spełnienia tych celów była Czechosłowacja, gdzie zdecydowano się na masową prywatyzację, ale również tam szybko okazało się, iż owa masowość była czysto iluzoryczna, a większość sprywatyzowanych firm nadal pośrednio pozostawało pod kontrolą państwa.

W Polsce spośród dwóch wspomnianych wyżej dróg zmian form własności, działające od 1990 roku Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, wybrało opcję pierwszą: prywatyzację powszechną opartą na szybkim i tanim sprywatyzowaniu dużej liczby przedsiębiorstw, jednocześnie zaspokajając oczekiwania społeczne. Wydzielając jej poszczególne formy:

- sprzedaż przedsiębiorstwa w drodze publicznej emisji obligacji;
- sprzedaż przedsiębiorstwa w całości jednemu inwestorowi;

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 22–23.

- likwidację oraz sprzedaż majątku przedsiębiorstwa;
- oddanie przedsiębiorstwa w dzierżawę.

Chociaż wspomniana wyżej forma prywatyzacji była dominująca dwukrotnie podjęto próbę zaangażowania rozszerzenia jej zasięgu na całe społeczeństwo. Już z 1988 roku pochodziły pierwsze pomysły przeprowadzenia w Polsce prywatyzacji masowej (kuponowej). Były one forsowane zwłaszcza przez gdańskich ekonomistów Szomburga i Lewandowskiego. Pomysły te zostały później wykorzystane przez autorów prywatyzacji kuponowej w Czechosłowacji. W Polsce Program Powszechnej Prywatyzacji doczekał się realizacji dopiero w 1995 roku, chociaż Ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych została uchwalona 30 kwietnia 1993 roku. Wdrożenie programu opóźniało się jednak ze względu na sytuację polityczną. Premier W. Pawlak, od którego zależało uruchomienie programu, zgłaszał kolejne wątpliwości pod jego adresem i hamował jego realizację. Zwolennikiem programu był natomiast Minister Przekształceń Własnościowych W. Kaczmarek. Po długich politycznych sporach Program Powszechnej Prywatyzacji w nieco okrojonym kształcie (Premier Pawlak wykreślił bowiem część przedsiębiorstw z listy firm uczestniczących w programie) został w końcu uruchomiony w listopadzie 1995 r., a w momencie jego startu chęć wzięcia w nim udziału deklarowało ponad 90% Polaków.

Program Powszechnej Prywatyzacji (PPP) zakładał, iż uprawnieni do wzięcia w nim udziału są pełnoletni obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mający miejsce stałego zamieszkania w kraju. Przedmiotem prywatyzacji miał być majątek państwa w postaci jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, włączonych do programu na mocy wniosku Ministra Przekształceń Własnościowych popartego uchwałą rady ministrów. W PPP miało być zaangażowanych około 1000 spółek, których wartość miała stanowić 10% majątku państwowego. Akcje spółki wchodzącej do PPP miały być podzielone na trzy grupy:

- 60% akcji włączano do programu;
- 10% udostępniano nieodpłatnie pracownikom w równych częściach;
- 30% pozostawało własnością Skarbu Państwa.

PPP zakładał model prywatyzacji pośredniej oznaczało to, że świadectwa udziałowe (każdy obywatel spełniający wyżej wymienione warunki miał prawo do jednego), nie mogły być wymienione bezpośrednio na akcje spółek, lecz na akcje Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, które zarządzać miały akcjami przedsiębiorstw włączonych do Programu. NFI będące funduszami zamkniętymi w 85% miały być własnością akcjona-

riuszy, a w 15% skarbu państwa. Majątek NFI miał składać się z pakietów kontrolnych części spółek (33%) oraz pakietów mniejszościowych w pozostałych. NFI miały prawo zawrzeć umowę z wyspecjalizowanymi firmami inwestycyjnymi o zarządzanie majątkiem.

W ustawie zapisano też, że strategie NFI winny zasadniczo wynikać z misji stawianych przed nimi przez ustawodawcę. Tutaj na pierwszym miejscu znalazła się: obywatelska misja programu. Zapisano, iż fundusz jest dobrem społecznym, a efektywność jego gospodarowania przyczynia się do rozwoju kraju i Polaków.

Jednak cały program zakończył się porażką. Dla prawie wszystkich Polaków, którzy odebrali świadectwa udziałowego kontakt z masową prywatyzacją kończył się chwilę później w najbliższym kantorze w momencie ich sprzedaży. Także Ci, którzy zdecydowali się na ich zatrzymanie lub dokupywali świadectwa mogli poczuć się rozczarowani. Po okresie spekulacji wartość indeksu NFI na giełdzie już tylko spadała, osiągając w krytycznym momencie tylko 30% wartość stanu wyjściowego. Było to związane ze stale pogarszającą się sytuacją finansową przedsiębiorstw biorących udział w programie. Nie dziwi więc fakt, iż na początku 2000 roku, 90% badanych oceniała program NFI negatywnie.

Fatalne w skutkach okazało się opóźnienie w stracie programu. W 1995 roku najlepsze spółki były już sprzedane, lub właśnie kończyła się ich prywatyzacja. Wadliwy był także proces doboru spółek do portfeli wiodących funduszy, który miał istotny wpływ na formułowanie przez nie strategii zarządzania. W myśl zasady, iż dobre firmy należy łączyć z gorszymi, żaden z funduszy nie dostał takiego portfela jaki by sobie życzył, w każdym znalazły się spółki „słabsze” i „silniejsze”. To wszystko spowodowało, iż program, który mógł przekonać Polaków do wolnego rynku i oswoić ich z własnością okazał się niewypałem.

Kolejny raz próbowano przeprowadzić powszechną prywatyzację w czasie rządów koalicji AWS-UW. Kwestia powszechnego uwłaszczenia była dla „Solidarności” i AWS (a przynajmniej dla jego części kwestią kluczową). T. Gruszecki pisał: „Przeczytałem właśnie, że kandydaci na posłów AWS będą musieli podpisać zobowiązania programowe w tym zabiegania o powszechne uwłaszczenie”<sup>10</sup>. W odpowiedzi M. Kempski, przewodniczący Regionu Śląskiego NSZZ „S” wiosną 1997 roku stwier-

---

<sup>10</sup> T. Gruszecki, *Nie wszyscy chcą być właścicielami akcji*, „Rzeczpospolita” z 24.03.1997.

dził, że: „Gdy pada pytanie AWS a gospodarka, bardzo często jedyną odpowiedzią jest słowo-wytrych uwłaszczenie. Jego znaczenia nikt jednak nie potrafił jasno sprecyzować”. W ten sposób właśnie można scharakteryzować stosunek AWS do problemu uwłaszczenia.

W przeciwieństwie do AWS-u stosunek Unii Wolności do uwłaszczenia był od początku bardzo krytyczny. L. Balcerowicz, a także inni liderzy tej partii wielokrotnie podkreślali, że Polski na uwłaszczenie nie stać i że jest to projekt bardzo szkodliwy dla kraju. Po wyborach jednak Unia uwłaszczenia zaakceptowała i znalazło się ono wśród najważniejszych zadań nowej koalicji, mówił o tym także premier Buzek w swoich expose. Można domniemywać, że gdyby Unia nie zgodziła się na uwłaszczenie do powstania koalicji nigdy by nie doszło, a jak się później okazało było to zobowiązanie, którego Unicy nie mieli zamiaru dotrzymywać. Z drugiej strony politycy AWS od początku zdawali sobie sprawę, że partia Balcerowicza i on sam nigdy nie poprą tej utopijnej koncepcji, jednak taka postawa Unii była bardzo dobrym alibi dla M. Krzaklewskiego. Mógł on z czystym sumieniem powiedzieć swoim wyborcom spod sztandaru „Radio Maryja”, że to przez Unię Wolności nie dostaną części państwowego majątku. Na taki układ mogła też zgodzić się Unia, gdyż wyborcy tej partii zawsze byli przeciwni powszechnemu uwłaszczeniu w formie proponowanej przez AWS. Co ciekawe, zaraz po wyborach eksperci obu partii twierdzili, że uwłaszczenie nie stanie na przeszkodzie funkcjonowaniu koalicji. P. Wrabec komentował to tak: „AWS domaga się powszechnego uwłaszczenia, które w najnowszej wersji jest bliskie idei powszechnej prywatyzacji, od lat propagowanej przez UW. Ekspertci obu ugrupowań dogadali się, że w gruncie rzeczy chodzi im o to samo. Jak powiedział nam Bogusław Grabowski, ekspert ekonomiczny Akcji Wyborczej Solidarność, idea powszechnego uwłaszczenia – fundament programu AWS – będzie przez polityków Unii Wolności zaakceptowana”<sup>11</sup>. W tym samym artykule potwierdził to nijako J. Lewandowski z UW, twierdząc że kwestia stosunku do prywatyzacji i uwłaszczenia nie stanie na przeszkodzie zawiązaniu koalicji: „Najważniejsze, że Akcja, podobnie jak Unia, opowiada się za tym, by dochody z prywatyzacji wspierały reformę ubezpieczeń”<sup>12</sup>. A rząd już w listopadzie 1997 roku w „Kierunkach prywatyzacji na 1998” rok zaplanował, że program powszechnego uwłaszczenia ma w 1998 roku przyjąć postać odpowiedniej ustawy, która w tym samym

---

<sup>11</sup> P. Wrabec, *Zgoda prywatyzacyjna*, „Gazeta Wyborcza” z 2.10.1997.

<sup>12</sup> Ibidem.

roku miała zostać uchwalona. Realizacja programu, której finałem miało być przekazanie pieniędzy na indywidualne konta obywateli w funduszach emerytalnych lub przyznanie bonów uwłaszczeniowych, była przewidziana na następne lata.

Mimo takich zapowiedzi prace nad powszechnym uwłaszczeniem początkowo nie przebiegały zbyt szybko. W lipcu 1998 roku M. Krzaklewski na pytanie dziennikarzy czego do tej pory nie udało się zrealizować z programu wyborczego Akcji mówił: „Nie dokończyliśmy prac związanych z tworzeniem systemu prorodzinnego oraz z powszechnym uwłaszczeniem. Sprawy te zostaną załatwione tuż po przerwie wakacyjnej”<sup>13</sup>. I tak też się po części stało. Do Sejmu wpłynął projekt ustawy uwłaszczeniowej podpisany przez 113 posłów, głównie z AWS. Ich zdaniem: „Wszyscy obywatele polscy mają prawo do spadku po PRL. Tymczasem w efekcie realizacji programów przekształceń własnościowych tylko nieliczni stali się beneficjentami prywatyzacji. Wynikało to np. z zatrudnienia w prywatyzowanym zakładzie pracy”<sup>14</sup>. Posłowie ci podkreślali, że nie ma ani logicznych, ani moralnych racji, dla których tylko niektórzy obywatele polscy mieliby prawo do korzyści wynikających z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Wtedy już uwłaszczenie proponowane przez posłów Biele i Wójcika, a także kilku radykałów związanych z „Radiem Maryja” stało się tylko ich wewnętrzną grą, która miała się toczyć jeszcze przez dwa lata i doprowadzić do rozpadu koalicji rządzącej, a także po części samego AWS-u. W marcu 2000 roku rząd, głosami AWS i chcącej ratować koalicję Unii Wolności przeforsował w Sejmie rozwiązanie, by do 7% akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw przeznaczone było na powszechne uwłaszczenie. Zgoda Unitów wynikała też po części z chęci obrony E. Wąsacza, któremu część posłów Akcji zarzucała sabotowanie uwłaszczenia i realizację programu Unii. Później w koalicji zaczęły się targi, jak uwłaszczenie miałoby wyglądać. UW, ale też AWS-owski SKL, sprzeciwiały się projektowi posła Bieli. Przeciw projektowi zaprotestowało też Biuro Legislacyjne Sejmu. Do uchwalenia ustawy uwłaszczeniowej jednak doszło. 14 lipca 2000 roku, a więc już po rozpadzie koalicji, Sejm uchwalił ustawę o powszechnym uwłaszczeniu. Uwłaszczenie, tak jak w projekcie zgłoszonym w 1998 roku, miało mieć formę bezpośrednią lub pośrednią. Bezpośrednie

---

<sup>13</sup> M. Lizut, *Bilans dziewięciu miesięcy. AWS: Nie jest źle*, „Gazeta Wyborcza” z 30.07.1998.

<sup>14</sup> Ż. Semprich, *Bezpośrednie i pośrednie*, „Rzeczpospolita” z 24.06.1998.



miało dać dotychczasowym najemcom mieszkań gminnych i zakładowych ich lokale na własność. Także posiadacze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mogliby wystąpić do spółdzielni o przekształcenie tego prawa w pełną własność. Pośrednie miało polegać na rozdaniu specjalnych bonów uwłaszczeniowych każdemu, kto nie dostał dotąd akcji prywatyzowanych firm. Na ten cel miało trafić 7% akcji sprzedawanych przez skarb państwa firm. Taki wynik głosowania był zaskoczeniem dla wszystkich. Przewidywano, że UW i SLD uda się uwłaszczenie zablokować. Zwłaszcza że ich wątpliwości podzielała część klubu AWS, głównie z SKL. Akcja tymczasem zagłosowała w sposób wyjątkowo zdyscyplinowany. Dlaczego? Otóż w czwartek w noc poprzedzającą głosowanie zwolennicy i przeciwnicy ustawy w AWS zawarli kompromis. Ci ostatni zgodzili się głosować za uwłaszczeniem, ci pierwsi w zamian mieli poprzeć rekomendowany przez rząd 3% VAT dla rolnictwa. Dochody, z którego zostały już zapisane w budżecie na 2001. Potwierdzili to także politycy SKL stwierdzając, iż: „Byliśmy pewni, że ustawa nie przejdzie, ale z pewnością zawetuje ją prezydent”<sup>15</sup>. Większość polityków Akcji głosowało za uwłaszczeniem, zdając sobie sprawę, że ustawę i tak zawetuje prezydent Kwaśniewski, a przecież za kilka miesięcy miały odbyć się wybory prezydenckie. Część polityków AWS mogła też przewidywać, że uwłaszczenie będzie pułapką na Kwaśniewskiego i SLD. To właśnie liderzy Sojuszu, występując przeciw ustawie, mieli wziąć na siebie odpowiedzialność za fiasko uwłaszczenia. I być za to krytykowani podczas kampanii wyborczych. Tylko, że w tym okresie poparcie społeczne dla idei uwłaszczenia malało z miesiąca na miesiąc. AWS chciała podarować uwłaszczenie swojemu kandydatowi w wyborach prezydenckich i przy okazji pogrozić SLD i prezydenta Kwaśniewskiego, który miał być tym złym, pozbawiającym Polaków wypracowanego przez nich majątku. Tego też obawiali się politycy SLD. W. Kaczmarek komentując przyjęcie przez Sejm tej ustawy pisał: „Wielu z nas zastanawiało się jaki interes polityczny spowodował tak zdecydowane poparcie uwłaszczenia przez posłów PSL, bo przecież w kampanii prezydenckiej J. Kalinowski nie zdoła odciąć uwłaszczeniowych kuponów. One są zarezerwowane wyłącznie dla kandydata AWS, ponieważ, jak wiemy, to AWS był pomysłodawcą programu powszechnego uwłaszczenia obywateli”<sup>16</sup>. Jak się później

<sup>15</sup> *Uwłaszczenie*, „Gazeta Wyborcza” z 14 lipca 2000.

<sup>16</sup> W. Kaczmarek, *Dlaczego SLD jest przeciwne uwłaszczeniu?*, „Trybuna” z 19 lipca 2000.

okazało, kuponów tych było bardzo mało. Zgodnie z przewidywaniami A. Kwaśniewski zgłosił weto, którego Sejm nie zdołał odrzucić. I to już był koniec uwłaszczeniowej epopei. Mimo, że zwolennicy ustawy z AWS zapewniali, że wrócą do niej, nawet najzagorzalsi z nich stracili chyba wiarę w cudowną moc uwłaszczenia. Tym bardziej, że cały czas powszechne uwłaszczenie można przeprowadzić bez ustawy o... powszechnym uwłaszczeniu. W Sejmie do końca kadencji czekały na rozstrzygnięcie projekty, które w wielu dziedzinach mogły zastąpić zawetowaną przez prezydenta ustawę. Lider AWS M. Krzaklewski komentował weto prezydenta: „Miliony ludzi czują się pokrzywdzone. Oczekiwali na własne mieszkanie i kawałek gruntu. Prezydent pokazał, że jego wizja Polski jest w konfrontacji z tą, która mówi, żeby rodzina była na swoim, aby w czasie prywatyzacji upowszechnić własność i przenosić ją nie tylko na najbogatszych i często ludzi dawnej nomenklatury”<sup>17</sup>.

W ten sposób kolejny raz względy ideologiczne i polityczne uniemożliwiły realizację powszechnej prywatyzacji. Właśnie polityka decydowała o tym, że przez długie lata Solidarność forsowała projekt niemożliwy do zrealizowania ze względów ekonomicznych i prawnych, ale bardzo nośny politycznie. Politycy AWS od początku zdawali sobie sprawę, że uwłaszczenie będzie niemożliwe, niewykonalne, czy w końcu szkodliwe. Stosunek do tej ustawy doskonale ilustruje też podziały panujące w Akcji, gdzie można wskazać na trzy wyraźne grupy. Pierwsza grupa posła Bieli to niemalże fanatyczni obrońcy forsowanego przez siebie uwłaszczenia. Największa część klubu, „koniunkturaliści” wykorzystujący uwłaszczenie jako kartę wyborczą, a także broń polityczną przeciw komunistom. Ostatni, najbardziej liberalny odłam Akcji sprzeciwiający się uwłaszczeniu, ale najczęściej nie mówiący o tym głośno. Jak w tej sytuacji ocenić postawę Unii Wolności, która od początku krytykowała uwłaszczenie. Mimo, że partia B. Geremka zgodziła się na wpisanie uwłaszczenia do programu rządu, zrobiła to tylko dlatego żeby gabinet ten mógł w ogóle powstać. Obie koalicyjne partie skwapliwie przystały na enigmatyczny zapis o konieczności przeprowadzenia uwłaszczenia bez precyzowania, jak dokładnie ma być ono przeprowadzone. Była to furka bardzo wygodna zarówno dla Akcji, jak i dla Unii. I stan takiego *status quo* utrzymywał się, aż do rozpadu koalicyjnego rządu, kiedy jasne się stało, że AWS będzie chciał wykorzystać uwłaszczenie w kampanii wyborczej Mariana Krzaklewskiego.

---

<sup>17</sup> M. Wielgo, *Uwłaszczenie bez uwłaszczenia*, „Gazeta Wyborcza” z 14.09.2000.

Przykład ustawy uwłaszczeniowej doskonale ilustruje nasilający się obecnie w polskiej polityce, a wspomniany wyżej, proces wpływania ideologii i polityki na prywatyzację. To właśnie powodowało, iż w ostatnich latach tempo prywatyzacji było najwolniejsze od początku przemian ustrojowych, a dochody z prywatyzacji systematycznie malały. Mogliśmy więc obserwować z jednej strony działania partii „ideologicznych” takich jak Samoobrona, LPR, PSL czy część polityków PiS, dla których prywatyzacja równała się wyprzedaży polskiego majątku, a każdy kolejny minister Skarbu był zagrożeniem dla polskiej racji stanu. Partie te starały się konsekwentnie spowalniać i sabotować projekty prywatyzacyjne. Z drugiej strony, głównie za sprawą SLD, a także PSL masowa prywatyzacja stała się celem politycznej gry, a związki między polityką a gospodarką przybrały formę patologiczną. Mimo, iż taka sytuacja była charakterystyczna dla państw postkomunistycznych, gdzie gospodarka przez wiele lat podporządkowana była kryteriom politycznym i biurokratycznym, występowała ona również w krajach zachodnich. Jednak tam ze względu na niewielkie rozmiary sektora publicznego negatywne skutki tego zjawiska były niewielkie. Dlatego szybka prywatyzacja jest cały czas kluczową kwestią dla wszystkich krajów naszego regionu. Podkreślał to wielokrotnie L. Balcerowicz. Jego zdaniem główny argument na rzecz szybkiej prywatyzacji wiąże się z niebezpieczeństwami, jakie powstają gdy tempo to jest za wolne. Mianowicie, jeśli tempo jest wolne, to w sposób nieuchronny utrzymuje się w gospodarce przez cały czas duży sektor publiczny. Z tego wynikają dwa niebezpieczeństwa: po pierwsze – niebezpieczeństwo powrotu lub zakorzenienia się wpływów politycznych, które ze swej natury są na ogół sprzeczne z kryterium długofalowego rozwoju gospodarczego, po drugie – bardzo ograniczone możliwości znaczącego wzrostu efektywności w ramach sektora publicznego. Według Balcerowicza przesłanki te pozwalają na sformułowanie empirycznej prawidłowości, iż w momencie przekroczenia przez sektor publiczny pewnych rozmiarów, w sposób nieuchronny wkraczają wpływy polityczne. Są one różne, w zależności od systemu politycznego. Jeśli jest to system autorytarny, jak poprzednio w Polsce i w innych omawianych krajach, to są to wpływy biurokracji partyjno-państwowej. W systemie demokratycznym, mamy zaś wpływy oportunistycznych grup interesów, które oddziałują na wybranych polityków<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> L. Balcerowicz, *Determinanty i kierunki prywatyzacji w Polsce: próba przeglądu zagadnień*, w: *Prywatyzacja w Polsce. Szanse i zagrożenia*, red. J. W. Bossak, Warszawa 1994, s. 5.

Reasumując, należy jeszcze raz podkreślić, co warunkuje i ułatwia proces prywatyzacji (rozważania te odnoszą się także do innych form przekształceń własnościowych). Za najważniejsze należy uznać uwarunkowania polityczno-ustrojowe. Musi istnieć polityczna stabilizacja, pozwalająca realizować długookresowo ekonomiczną przebudowę gospodarki. Niezbędna jest zatem zgoda ze strony różnych sił politycznych na podstawowe cele ustrojowe, w tym także m.in. na zakres prywatyzacji, formy reprivatyzacji, relacje państwo–rynek. W dalszej kolejności muszą zostać spełnione uwarunkowania społeczne prywatyzacji. Realizacja zarówno celów politycznych, jak i ekonomicznych na długą metę nie jest możliwa bez akceptacji społecznej dlatego budowa społeczeństwa obywatelskiego musi być celem komplementarnym w stosunku do prywatyzacji, ściśle z nią powiązany. W końcu, aby prywatyzacja powiodła się, konieczna jest także odpowiednia polityka gospodarcza (uwarunkowania ekonomiczne). Służy temu polityka wzrostu dochodów realnych, stabilna polityka pieniężna i fiskalna, a także wspieranie procesów koncentracji kapitału<sup>19</sup>.

R. Dahrendorf, już u progu całego procesu transformacji, w swych *Rozważaniach nad rewolucją w Europie* wskazywał, iż społeczeństwa w krajach reformujących się najłatwiej poradzą sobie z budową zrębów demokracji, dojście do rynku może zająć im co najmniej sześć lat, aby wytworzyło się społeczeństwo obywatelskie może być potrzebny czas nawet dziesięć razy dłuższy<sup>20</sup>. Klęska programu masowej prywatyzacji w Polsce zdaje się tą drogę znacząco wydłużać.

---

### Summary

Privatization was and has remained one of the most important elements of the transformations that have taken place in all countries with a centralized economy. Alexander Solzhenitsyn observed that “it is impossible to create a state governed by laws without first having an independent citizen ... But there can be no independent citizen without private property”.

Consequently, it is the rapid privatization that directly influences the process of building civic society in post-communist countries. Krzysztof Murawski claims that

---

<sup>19</sup> A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, S. Snopek, *Prywatyzacja kapitałowa w Polsce*, Warszawa 1998, s. 42–43.

<sup>20</sup> R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Warszawa 1991, s. 73–92.

the reason for that is that there is a direct relationship between freedom and property. Property is closely related to freedom as it provides citizens with the feeling of independence from the state and allows them to gather the results of their work as renewable goods that can be freely managed and multiplied for one's own individual as well as the social good. It can be assumed that the development of private property produces two advantageous social results: the efficiency of business activity increases as does the realm of responsible political freedom.