

UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH I ZARZĄDZANIA

mgr Mariusz Roman

Rozprawa doktorska

**Reprywatyzacja w Polsce w okresie transformacji – perspektywa
nowej ekonomii instytucjonalnej**

Promotor:

Dr hab. Michał Moszyński, prof. UMK

TORUŃ 2025

Spis treści

Wstęp.....	7
Rozdział I. Nurt instytucjonalny w ekonomii.....	15
1.1. Geneza instytucjonalizmu w naukach ekonomicznych.....	15
1.2. Nowa ekonomia instytucjonalna – ogólna charakterystyka i podstawy metodologiczne...	21
1.2.1. Indywidualizm metodologiczny (redukcjonizm).....	25
1.2.2. Ograniczona racjonalność jednostek.....	26
1.2.3. Oportunizm podmiotów gospodarczych.....	28
1.2.4. Niepewność transakcyjna.....	30
1.2.5. Specyficzność aktywów i częstotliwość transakcji.....	31
1.3. Nurty nowej ekonomii instytucjonalnej.....	32
1.3.1. Teoria praw własności.....	34
1.3.2. Teoria kosztów transakcyjnych.....	41
1.3.3. Teoria agencji.....	53
1.3.4. Teoria wyboru publicznego.....	60
1.3.4.1. Ekonomiczna teoria demokracji i biurokracji.....	64
1.3.4.2. Teoria grup interesu i koalicji dystrybutywnych.....	70
1.3.4.3. Ekonomiczna teoria regulacji i pogoni za rentą.....	74
1.4. Podsumowanie.....	81
Rozdział II. Przekształcenia własnościowe w procesach transformacji gospodarczej Polski.....	83
2.1. System gospodarczy socjalizmu.....	83
2.1.1. Upadek gospodarki realnego socjalizmu.....	86
2.1.2. Efektywność gospodarki socjalizmu realnego w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej.....	93
2.2. Transformacja gospodarcza w teorii ekonomii.....	99
2.3. Sytuacja gospodarcza Polski u progu transformacji	103
2.4. Techniki zmiany struktury własnościowej polskiej gospodarki.....	108
2.5. Przekształcenia własnościowe w okresie transformacji.....	115
2.5.1. Własność jako instytucja w gospodarce socjalistycznej.....	115

2.5.1.1. Własność w teorii marksistowskiej.....	116
2.5.1.2. Własność w schyłkowym okresie gospodarki socjalistycznej.....	118
2.5.2. Cele i założenia przekształceń własnościowych w okresie transformacji.....	124
2.5.3. Prywatyzacja własności państwowej.....	128
2.6. Podsumowanie.....	133
Rozdział III. Reprywatyzacja odgórna w świetle teorii wyboru publicznego.....	135
3.1. Proces legislacyjny reprywatyzacji odgórnej w świetle ekonomicznej teorii regulacji....	135
3.2. Reprywatyzacja sektorowa w Polsce z perspektywy teorii wyboru publicznego.....	142
3.2.1. Związki zawodowe i organizacje społeczne.....	145
3.2.2. Kościół Katolicki i inne związki wyznaniowe.....	148
3.2.3. Mienie zabużańskie.....	159
3.2.4. Grunty warszawskie.....	165
3.3. Społeczny odbiór procesu reprywatyzacji.....	170
3.4. Reprywatyzacja w wybranych państwach postkomunistycznych.....	176
3.5. Podsumowanie.....	184
Rozdział IV. Reprywatyzacja oddolna w świetle wybranych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej.....	187
4.1. Problem reprywatyzacji w okresie transformacji.....	187
4.1.1. Problematyka nie-aktu w prawodawstwie nacjonalizacyjnym.....	191
4.1.2. Reprywatyzacja oddolna w orzecznictwie sądowym.....	195
4.2. Koszty transakcyjne procesu reprywatyzacji oddolnej.....	200
Rozdział V. Reprywatyzacja oddolna w świetle badań.....	211
5.1. Przedmiot i cel badań.....	211
5.1.1. Sformułowanie pytań badawczych.....	215
5.1.2. Hipoteza badawcza.....	216
5.1.3. Metody i techniki badawcze.....	216
5.1.3.1. Wywiad swobodny.....	216
5.1.3.2. Obserwacja uczestnicząca.....	218
5.1.3.3. Analiza dokumentów.....	220
5.2. Analiza kasusów – wyniki badań.....	221

Zakończenie.....	229
1. Przekształcenia własnościowe w kontekście założeń nowej ekonomii instytucjonalnej....	229
2. Reprywatyzacja ogólna w świetle teorii regulacji reprywatyzacyjnej.....	232
3. Rekomendacja zmian sądowego postępowania reprywatyzacyjnego.....	237
 Bibliografia.....	 243
Akty prawne.....	258
Wykaz tabel.....	260
Wykaz wykresów.....	261
Wyraz rysunków.....	262
Streszczenie w języku polskim.....	263
Summary in English.....	265

Wstęp

Upadek systemu centralnego planowania w Polsce w 1989 roku spowodował kaskadę przemian, zarówno w wymiarze politycznym, ekonomicznym, jak i instytucjonalnym. Jednym z głównych założeń transformacji ustrojowej była budowa nowoczesnego i demokratycznego państwa, opartego na wolnorynkowej gospodarce. Było to możliwe jedynie poprzez całościowe odrzucenie instytucjonalnego dziedzictwa PRL i tworzenie nowych demokratycznych zasad i instytucji.

Przeobrażenia, jakie dokonywały się po 1989 roku, dotyczyły niemal każdej sfery aktywności społecznej, gospodarczej i instytucjonalnej. Stosunkowo szybko okazało się, że tym głębokim przemianom ciąży wiele zagrożeń będących dziedzictwem PRL. Już w pierwszym okresie kluczowy element transformacji w wymiarze gospodarczym, czyli przejście od tak zwanej uspołecznionej, a w praktyce państwowej, własności gospodarki do prywatnej oznaczało problemy instytucjonalne. Z perspektywy przekształceń własnościowych główną osią zainteresowania opinii publicznej była prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Natomiast początkowo jeszcze niezbyt wyraźnie dostrzegano problematykę reprivatyzacji, czyli zwrotu znacjonalizowanej własności w okresie 1945–1989 przez władze komunistyczne.

Kwestia reprivatyzacji od samego początku miała charakter wielowątkowy, ponieważ dotyczyła różnych grup społecznych, powodując tym samym wyzwania także natury politycznej, jak choćby w przypadku mienia pożydowskiego. Decydenci dostrzegli, że sposób potraktowania majątku prywatnego przez władze PRL spowodował, że po 1989 roku możliwe stały się roszczenia względem tych aktywów, co z kolei generowało problemy wynikające choćby z faktu, że część tego mienia stanowiła własność państwa. Dlatego też z jednej strony władzom demokratycznym po 1989 roku przyświecał cel częściowego zniwelowania krzywd wynikających z procesu często brutalnej nacjonalizacji po 1945 roku, to zarazem należało rozwiązać problem obecnego użytkowania tych gruntów i formy reprivatyzacji. Okazało się to jednak wyzwaniem bardzo skomplikowanym w praktyce i dlatego stosunkowo szybko odłożono reprivatyzację na dalszy plan.

Po 1989 roku z punktu widzenia przekształceń własnościowych należy mówić o dwóch zasadniczych rodzajach przeobrażeń. Większość uwagi opinii publicznej skupiały przekształcenia typu prywatyzacyjnego, a więc przeniesienie własności majątku przedsiębiorstw państwowych na rzecz prywatnych inwestorów lub ogółu społeczeństwa.

Natomiast drugą formą przekształceń była reprivatyzacja, czyli zwrot własności na rzecz osób, których majątki zostały znacjonalizowane po II wojnie światowej. Obie kwestie były opisywane w przestrzeni publicznej niesymetrycznie, również niesymetryczna była skala obu sposobów przekształceń. W przypadku prywatyzacji można postawić wniosek, szczególnie z perspektywy 35 lat od tamtego okresu, że osiągnęła ona z grubsza zamierzone cele, czyli upodobniła strukturę własnościową polskiej gospodarki do struktur rozwiniętych gospodarek zachodnich. Z kolei reprivatyzacja przez dłuższy okres nie była w ogóle przedmiotem zainteresowania zarówno decydentów politycznych, jak i opinii publicznej, również skala tych procesów pozostała nieporównywalnie mniejsza.

Należy również pamiętać, że kwestie reprivatyzacji dotyczą bardzo ważnych politycznie obszarów o znacznym potencjale konfliktogennym i wywołujących skrajne emocje społeczne. Pierwszą kwestię stanowi tak zwane mienie zabużańskie, które odnosiło się do terenów będących po 1945 r. poza obszarem Polski. Drugi problem stanowi mienie pożydowskie, które w polskich warunkach politycznych mogło wywołać silne kontrowersje społeczne w tamtym okresie, zważywszy na przedwojenną strukturę własnościową dużych miast w Polsce. Na to nakładał się także brak potencjału finansowego państwa dla pełnego zaspokojenia takich roszczeń. W konsekwencji, o ile prywatyzacja w swoim głównym nurcie osiągnęła zamierzone cele, to reprivatyzacja na długie lata po 1989 roku pozostała problemem nierozwiązanym w sposób systemowy.

Przy braku uregulowania problematyki reprivatyzacji na poziomie ustawowym, właściciele znacjonalizowanego mienia wytaczali powództwa przeciwko Skarbowi Państwa na drodze indywidualnej, nie mając żadnego oparcia w ustawodawstwie, które rozstrzygałoby ten problem. Niemniej te powództwa nie spotykały się początkowo ze zrozumieniem większości społeczeństwa, które uznało niejako sytuację reprivatyzacji za zamkniętą. W dalszym toku transformacji, bliżej końca lat dziewięćdziesiątych XX w., zaczęła się stopniowo zmieniać świadomość prawna społeczeństwa, a także pojawiały się wyspecjalizowane grupy ekspertów zajmujące się reprezentacją byłych właścicieli przed organami administracji publicznej i sądami.

W literaturze ekonomicznej wiele miejsca poświęcono zmianom struktury własnościowej po przemianach ustrojowych, ale w przeważającej mierze – tylko wymiarowi prywatyzacyjnemu. Tym działaniom dedykowana jest duża liczba pozycji, by wymienić dzieła takich autorów jak: Piotr Kozarzewski, Maciej Bałtowski, Barbara Błaszczuk czy Maciej Miszewski. Procesowi reprivatyzacji poświęcono bardzo niewiele uwagi, szczególnie w pierwszych latach po 1989 roku. Niemniej pojawiają się tu znaczące pozycje, takie jak

Reprywatyzacja w systemie prawa – publikacja przygotowana przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa. Wśród monografii na uwagę zasługuje między innymi *Reprywatyzacja: praktyka organów administracji, działalność prokuratury, orzecznictwo sądowe, uprawnienia byłych właścicieli* autorstwa Janiny Antosiewicz czy publikacje Józefa Forystka. Ten ostatni autor zajmuje się jednak wymiarem ściśle prawnym, pomijając wątki społeczne i ekonomiczne.

Relatywnie słabo rozwinięte piśmiennictwo na temat reprywatyzacji dotyczyło także perspektywy spoza głównego nurtu ekonomii, w tym również nowej ekonomii instytucjonalnej. Dotychczas przedstawiciele instytucjonalizmu często analizowali proces transformacji gospodarczej, lecz opracowania te skupiały się na zmianie instytucjonalnej, jej zakresie oraz implikacji dla docelowego i ostatecznego kształtu przemian. Do tych dość ogólnych opracowań należą m.in. prace, takie jak *Transformacja ustrojowa* Marka Ratajczaka czy publikacje Janiny Godłów-Legiędź (2005, 2009). Analiza reprywatyzacji przy użyciu aparatury pojęciowej nowej ekonomii instytucjonalnej, w szczególności teorii kosztów transakcyjnych oraz teorii regulacji, nie doczekała się dotąd szerszego ujęcia. W ramach niniejszej rozprawy podejmuje się próby wypełnienia luki badawczej w tym zakresie.

Wobec tak zakreślonego przedmiotu badań, w niniejszej rozprawie zakłada się realizację następujących celów badawczych;

- w warstwie teoretycznej – pogłębienie i systematyzację stanu wiedzy na temat najważniejszych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej oraz problematyki transformacji gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem jej aspektów własnościowych;
- w warstwie teoretyczno-metodologicznej – zaproponowanie modelu regulacji reprywatyzacyjnej, pozwalającego wyjaśnić proces reprywatyzacji odgórnej;
- w warstwie empirycznej – operacjonalizację i kwantyfikację kosztów transakcyjnych procesu reprywatyzacji oddolnej oraz wyjaśnienie przebiegu procesu reprywatyzacji odgórnej przy pomocy modelu ekonomicznej teorii regulacji reprywatyzacyjnej;
- w warstwie utylitarnej – zaproponowanie kryteriów badania struktury kosztów transakcyjnych procesu reprywatyzacji oddolnej oraz sformułowanie rekomendacji stosowania alternatywnej ścieżki postępowania administracyjnego jako procesu generującego niższe koszty transakcyjne

Punktem wyjścia dla prowadzonych w niniejszej rozprawie rozważań jest postawienie następujących pytań badawczych:

- Jaki udział miała reprivatyzacja w zmianie struktury własnościowej polskiej gospodarki okresu transformacji?
- Jakie warunki muszą zostać spełnione, aby doszło do uchwalenia kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej?
- Dlaczego niektóre grupy społeczne zostały objęte reprivatyzacją, a inne nie?
- Czy obecny kształt sądowego postępowania reprivatyzacyjnego generuje koszty transakcyjne nieuwzględniane w ocenach skutków regulacji ustaw reprivatyzacyjnych uchwalanych po 1989 roku, a jeśli tak to jakie?
- Jakie są kryteria badania struktury kosztów transakcyjnych modelu reprivatyzacji oddolnej?

Rozważania teoretyczne oparto na tezie, iż teoria kosztów transakcyjnych oraz ekonomiczna teoria regulacji stanowią odpowiednią podstawę teoretyczną do analiz procesów reprivatyzacji. Ponadto na potrzeby dalszych rozważań przyjęto, iż w perspektywie nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii wyboru publicznego, przeprowadzenie i przebieg procesu reprivatyzacyjnego stanowi wypadkową sił grup interesów i szacowanych kosztów ekonomicznych.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz doświadczeń autora niniejszej rozprawy w zakresie teorii oraz praktyki sądowego postępowania reprivatyzacyjnego, adekwatne jest postawienie następującej hipotezy badawczej: **Ścieżka sądowego postępowania reprivatyzacyjnego, istniejąca po 1989 roku, w warunkach braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, generuje koszty transakcyjne nieuwzględniane w analizach ekonomicznych będących podstawą szacowania kosztów realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych.**

Część teoretyczna pracy, na którą składają się dwa pierwsze i częściowo trzeci rozdział, opiera się na krytycznych studiach literaturowych. Pozwala zrekonstruować szerszy kontekst niezbędny do przeprowadzenia badań empirycznych i odpowiedniej interpretacji wyników.

Część empiryczna rozprawy przenika rozdziały trzeci i piąty. W celu odpowiedzi na drugie i trzecie pytanie badawcze w rozdziale trzecim wykorzystano model ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej. Dzięki temu przeprowadzono analizę procesu legislacyjnego reprivatyzacji odgórnej pięciu grup interesów, które podzielono dychotomicznie na grupy silne i słabe. Z kolei w rozdziale piątym wykorzystano dwa kazusy dotyczące reprivatyzacji oddolnej o odmiennych stanach faktycznych – w pierwszym przypadku władze polskiego państwa socjalistycznego wydały formalny akt nacjonalizacyjny w formie wszczęcia procedury

wywłaszczeniowej oraz wypłaciły symboliczne odszkodowanie, natomiast w drugim przypadku zabór mienia miał charakter wyłącznie faktyczny i nie przejawiał się w żadnej czynności formalnej sankcjonującej dokonane czynności.

Do weryfikacji hipotezy badawczej zastosowano metody badawcze w postaci wywiadu swobodnego, obserwacji uczestniczącej oraz analizę dokumentów. Pozwoliły one ocenić, czy sądowe postępowanie reprivatyzacyjne generuje koszty transakcyjne, a jeśli tak to jakie.

Ramy czasowe części empirycznej pracy obejmują lata 1999–2015, w których poddani badaniu byli właściciele, pokrzywdzeni nacjonalizacją, prowadzili postępowania cywilne i administracyjne w celu odzyskania mienia.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Rozdział pierwszy ma charakter teoretyczny. Dokonano w nim przybliżenia genezy oraz założeń teoretycznych poszczególnych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej. Mając na uwadze ich różnorodność, przy wyborze kierowano się kompleksowością prezentowanych analiz oraz możliwością aplikacji wynikających z nich wniosków. Nowa ekonomia instytucjonalna stanowi kierunek będący pomostem pomiędzy naukami ekonomicznymi i innymi naukami społecznymi, kreując odpowiednią siatkę pojęciową i aparaturę analityczną dla badań nad procesem przekształceń własnościowych.

Drugi rozdział zawiera teoretyczne przedstawienie przełomowego okresu w najnowszej historii Polski, jakim była transformacja gospodarcza, rozumiana jako jakościowa zmiana instytucjonalna, ze szczególnym uwzględnieniem przeobrażeń struktury własnościowej polskiej gospodarki. Dokonano w nim analizy systemu gospodarczego w okresie PRL, przedstawiając główne źródła jego dysfunkcyjności w pryzmacie różnych koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej. Takie podejście pozwala lepiej zrozumieć szerszy kontekst procesów reprivatyzacyjnych w Polsce.

Rozważania w trzecim rozdziale, mającym wymiar teoretyczno-metodologiczny, a częściowo również empiryczny, koncentrują się na przedstawieniu procesu sektorowej reprivatyzacji odgórnej w perspektywie teorii wyboru publicznego oraz na porównaniu polskich doświadczeń w tym zakresie z wybranymi państwami byłego „bloku wschodniego”. Główna część tego elementu pracy koncentruje się na zaproponowaniu wspomnianego modelu ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej, będącym dostosowaniem konstrukcji Sama Peltzman, opisanego w pracy *Toward a More General Theory of Regulation*, do realiów procesu legislacyjnego reprivatyzacji odgórnej. Prezentowany schemat zawiera założenia dotychczas nieuwzględniane w analizach, takie jak przyjęcie pozornie rywalizacyjnego charakteru procesu legislacyjnego oraz ambiwalentnego stosunku władzy publicznej do

wydatkowania środków finansowych na regulację. Z drugiej strony bardziej akcentuje on rolę inicjatywy ustawodawczej pochodzącej od władzy publicznej jako niezbędnego czynnika legislacji odgórnej.

Uwaga w czwartym rozdziale rozprawy koncentruje się na reprivatyzacji oddolnej w świetle wybranych teorii nowej ekonomii instytucjonalnej, w szczególności na operacjonalizacji kosztów transakcyjnych sądowego procesu reprivatyzacyjnego. Ponadto, zaprezentowano w nim najważniejsze problemy prawne przed jakimi stoją sądy rozpatrujące roszczenia reprivatyzacyjne obywateli poszkodowanych nacjonalizacją.

Piąty rozdział niniejszej rozprawy prezentuje metody oraz techniki badawcze, dzięki którym dokonano kwantyfikacji kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej. Podstawą tego były dwa przypadki spraw reprivatyzacyjnych, w których autor niniejszej rozprawy był profesjonalnym pełnomocnikiem. Rozdział ten zawiera wyniki badań w tym zakresie.

Rozbudowane zakończenie rozprawy zbiera wnioski z prowadzonych rozważań, podsumowuje prezentowaną problematykę oraz ustosunkowuje się do stawianych pytań oraz hipotezy badawczej. Ponadto, nakreślono w nim rolę nowej ekonomii instytucjonalnej w analizie transformacji gospodarczej. W ramach tej części rozprawy podejmuje się również zbadania struktury kosztów transakcyjnych poszczególnych postępowań, w ramach których ograny władzy publicznej rozpatrują roszczenia reprivatyzacyjne. Wynikiem tej analizy jest rekomendacja rozwiązania instytucjonalnego o mniejszym poziomie tych kosztów, w porównaniu do obecnie funkcjonującego systemu. Zaprezentowane badania mogą stać się przyczynkiem do ogólnej dyskusji nad modelem reprivatyzacji i szerszym problemem, jaki generuje brak uchwalenia kompleksowej ustawy.

Problematyka badawcza niniejszej rozprawy doktorskiej ma istotny wpływ na społeczny odbiór procesu reprivatyzacji, zwłaszcza przez byłych właścicieli, którzy po raz pierwszy zostali pokrzywdzeni przez władzę państwową po II wojnie światowej. Bardzo wysokie koszty kierowania roszczeń o zwrot własności powodują ich wtórne pokrzywdzenie. Jest to szczególnie niebezpieczne, gdy jego źródłem jest władza sądownicza, która w demokratycznym państwie prawa powinna być synonimem sprawiedliwości. Wybór problematyki badawczej jest także efektem osobistych doświadczeń autora niniejszej rozprawy doktorskiej jako uczestnika analizowanych spraw sądowych w charakterze profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

Niniejsza rozprawa wykazuje elementy interdyscyplinarne związane z rozpatrywaniem aspektów prawnych reprivatyzacji przy wykorzystaniu koncepcji ekonomicznych nowej ekonomii instytucjonalnej. Główny punkt ciężkości leży jednak w obrębie nauk

ekonomicznych z uwagi na postawione problemy, metody badawcze, aparaturę pojęciową i dorobek teoretyczny.

Rozdział I. Nurt instytucjonalny w ekonomii

1.1. Geneza instytucjonalizmu w naukach ekonomicznych

Brak jednoznaczności definicyjnej głównego przedmiotu badań ekonomii instytucjonalnej pozwala stwierdzić, że elementy analizy instytucjonalnej są obecne w ekonomii już od jej zarania. W pracach klasycznych ekonomistów, takich jak: Adam Smith, Thomas Malthus czy też John Stuart Mill widać wyraźnie wplątanie wątków społecznych i moralnych do rozważań nad wyborami ekonomicznymi człowieka. Koncentrowali oni swoją uwagę na różnorodnych aspektach uczestnictwa jednostki w jej aktywności gospodarczej. Jednak wraz z biegiem czasu elementy instytucjonalne stawały się coraz bardziej zewnętrzne w stosunku do rozbudowanych modeli ekonomicznych. Proces ten związany był z pojawieniem się w nauce o gospodarowaniu w drugiej połowie XIX wieku kierunku subiektywno-marginalistycznego¹. W założeniach tego podejścia badawczego analiza ekonomiczna upodabniała się do nauk ścisłych, próbujących w sposób dokładny wyjaśnić zależności między różnymi elementami tworzonych modeli ekonomicznych. Efektem tego było silne zmatematyzowanie ekonomii i odsunięcie na plan dalszy analizy w kategoriach ograniczeń ludzkich zachowań, czyli tego, czym obecnie zajmuje się ekonomia instytucjonalna. Ówczesny paradygmat starał się znaleźć uniwersalne prawa alokacji zasobów oraz mechanizmu rynkowego niezależnego od społecznego i kulturowego kontekstu, w którym działają podmioty gospodarcze. W efekcie tego powstał model *homo oeconomicus*, czyli człowieka kierującego się w swoich zachowaniach racjonalnością, kalkulującego wielkość nakładów w stosunku do planowanych efektów swoich działań, tak aby osiągnąć optymalne rezultaty.

Równolegle do głównego nurtu ekonomii rozwijały się podejścia heterodoksyjne, odrzucające statyczną analizę abstrakcyjnych modeli ekonomicznych oraz kwestionujące przydatność używania uniwersalnych praw w analizie procesów ekonomicznych. Pomimo różnorodności tych nurtów ich wspólną cechą była interdyscyplinarność oraz chęć uwzględnienia kontekstu historycznego, społecznego i kulturowego w analizowaniu zjawisk ekonomicznych. Przykładem takiego podejścia było pojawienie się niemieckiej szkoły historycznej, będącej inspiracją dla rodzącego się amerykańskiego instytucjonalizmu.

¹ M. Ratajczak, *Czy wszyscy jesteśmy lub będziemy instytucjonalistami?*, w: B. Klimczak, (red.), *Ekonomia. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 16.

W nauce prezentowane jest stanowisko szukające narodzin współczesnego instytucjonalizmu w dynamicznym rozwoju społeczeństwa amerykańskiego końca XIX wieku oraz rozwoju takich prądów myślowych jak darwinizm społeczny, antropologia kulturowa oraz pragmatyzm². W tych warunkach wykształciła się oryginalna amerykańska myśl ekonomiczna, a w jej odłamie instytucjonalnym najważniejszą rolę odgrywali tacy ekonomiści, jak: Thorstein Bunde Veblen, John Rogers Commons, Wesley Clair Mitchell oraz John Maurice Clark. Ich poglądy koncentrowały się głównie na krytyce ekonomii neoklasycznej, przede wszystkim nieuwzględnianiu w jej analizach kontekstu pozaekonomicznego oraz kontestacji stosunków społeczno-ekonomicznych Stanów Zjednoczonych z przełomu XIX i XX wieku. Prekursorzy instytucjonalizmu stali w zdecydowanej opozycji w stosunku do dominującego nurtu w ekonomii biorąc pod uwagę myślenie o gospodarce. Ich zdaniem skupianie się wyłącznie na aspektach materialnych i ilościowych powoduje uproszczone postrzeganie realnych procesów gospodarczych i niedostrzeganie w nich aspektów społecznych. Jednak próżno szukać w tych wywodach jakiegoś spójnego i całościowego podejścia metodologicznego, który stanowiłby alternatywę dla ekonomii neoklasycznej, co można byłoby określić jako jego cechę charakterystyczną³. Jednym z podstawowych twierdzeń instytucjonalistów tego okresu była negacja modelu człowieka gospodarującego, kierującego się pełną racjonalnością oraz istnienia rynków doskonale konkurencyjnych, na których podmioty gospodarcze dokonują wyborów posiadając pełną informację na temat kosztów i korzyści swoich zachowań. Ich zdaniem jest to założenie sprzeczne z realiami gospodarczymi, gdyż w przeważającej mierze decyzje ekonomiczne podejmowane są na podstawie nawyków myślowych powstających w wyniku przekazywanych wzorców rozumowania i naśladownictwa innych członków społeczności⁴. Nie wdając się w szczegółową analizę tez głównych przedstawicieli wczesnego instytucjonalizmu można stwierdzić, że ich poglądy opierały się na kilku założeniach⁵:

1. podkreślanie szczególnej roli władzy,
2. sceptycyzm w odniesieniu do istniejących instytucji,
3. akceptacja idei dychotomii działań (użytecznych i bezużytecznych),
4. podejście ewolucyjne do zjawisk społecznych,

² W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Narodziny i rozwój*, Wydawnictwo Biura Badań Strategicznych Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 2004, s. 10–34.

³ M. Nowak, *Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXVI, zeszyt 1, 2004, s. 191.

⁴ B. Klimczak, *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 24.

⁵ M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXI, zeszyt 2, 2009, s. 234.

5. holizm,
6. instrumentalizm.

W początkach XX wieku instytucjonalizm wydawał się bardzo atrakcyjnym sposobem postrzegania rzeczywistości społeczno-ekonomicznej i w okresie bezpośrednio poprzedzającym II wojnę światową mogło się wydawać, że stanie się jednym z dominujących nurtów w ekonomii, przede wszystkim z uwagi na fakt konsekwentnej krytyki ekonomii neoklasycznej oraz przybliżenie rozważań do realiów życia gospodarczego. Jednak dość szybko okazało się, że opieranie się przede wszystkim na krytyce oraz brak zaprezentowania pozytywnej alternatywy wobec dominującego paradygmatu nie wystarczyły, aby w dłuższej perspektywie zdobyć szersze uznanie wśród ekonomistów. W nauce do dziś brakuje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o przyczyny tak zaskakującej marginalizacji tego kierunku badawczego⁶. Wśród prezentowanych stanowisk wymienia się porzucenie na poziomie preteoretycznym dokonywanych analiz w porównaniu do metodologii ekonomii neoklasycznej oraz brak kompleksowej pozytywnej wizji gospodarki. Było to szczególnie widoczne w kontekście Wielkiego Kryzysu z lat 1929–1933. W tym okresie uznanie zdobywała doktryna interwencjonizmu państwowego sterującego globalnym popytem w celu minimalizacji wahań koniunktury lansowana przez Johna Maynarda Keynesa. Wobec wyzwań ekonomicznych tego okresu, na które ekonomia neoklasyczna nie potrafiła satysfakcjonująco odpowiedzieć, myślenie w kategoriach analizy instytucjonalnej zeszło na margines rozważań i stało się przykładem badań prowadzonych bez odpowiedniego zaplecza metodologicznego. Wśród innych przyczyn wymienia się rozwój analiz ilościowych, przede wszystkim ekonometrii, oraz wzrost znaczenia psychologii behawioralnej i porzucenie analiz odwołujących się do instynktów⁷. Nie można także zapomnieć o braku jednoznacznej definicji głównego przedmiotu badań, czyli instytucji, co jednak jednakowo odnosi się również do powstałej w późniejszym okresie nowej ekonomii instytucjonalnej. Taka sytuacja doprowadziła do powrotu myślenia o gospodarce w kategoriach ilościowych i odsunęła ekonomię od nauk społecznych na kilkadziesiąt lat.

Pierwotny oraz współczesny instytucjonalizm⁸ wyróżnia jego interdyscyplinarność oraz otwartość na inne dziedziny nauk społecznych, w tym socjologię, politologię oraz prawo. Sytuacja ta powoduje, że ten sam przedmiot badań jest

⁶ Tamże, s. 234.

⁷ M. Ratajczak, *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” nr 9, Kraków 2011, s. 33.

⁸ Mianem współczesnego instytucjonalizmu można nazwać nową ekonomię instytucjonalną powstałą w latach 60. i 70. XX wieku, której związki z klasycznym instytucjonalizmem są jednak dość luźne.

różnie definiowany, w zależności od stosowanej w danej dyscyplinie naukowej aparatury pojęciowej. Na użytek nauk ekonomicznych warto przyjrzeć się bliżej definicji kluczowego pojęcia – instytucji. Wydawać by się mogło, że tym co łączyć będzie wszystkich przedstawicieli podejścia instytucjonalnego jest wspólny przedmiot badań, jednak bliższa analiza prowadzi do wniosku, iż wspólne jest przede wszystkim stwierdzenie, że „instytucje mają znaczenie” (*institutions matter*)⁹. Okazuje się, że nawet upływ ponad wieku nie przybliżył ekonomistów do wspólnego zdefiniowania przedmiotu ich badań.

W zamieszczeniu pojęciowym warto przytoczyć kilka najistotniejszych i najczęściej stosowanych określeń pojęcia instytucji. Podkreślenia wymaga także fakt, że pierwsi przedstawiciele instytucjonalizmu nie używali często tej kategorii. W związku z tym odnalezienie desygnatu instytucji musi nastąpić na podstawie rekonstrukcji ich prac naukowych. Według prekursora klasycznego instytucjonalizmu Thorsteina Veblena, gdy kierujące postępowaniem ludzkim określone reguły i zasady (obyczaje, zwyczaje, normy, wiara, religia, mity, tabu itp.), zostaną powszechnie uznane w danej grupie społecznej, to nabierają cech instytucji¹⁰. Można także stwierdzić, że są to dominujące w społeczeństwie sposoby myślenia, będące wynikiem interakcji między jednostką a społeczeństwem. Powstają w stosunkowo długim okresie jako wynik światopoglądu, przyzwyczajęń oraz warunków materialnych życia danej społeczności. Kolejną próbę egzemplifikacji przedmiotu swoich zainteresowań badawczych można znaleźć u innego przedstawiciela klasycznego instytucjonalizmu, Johna Commonsa. Według niego „[...] możemy definiować instytucję jako działanie zbiorowe w celu kontroli działań indywidualnych. Działania zbiorowe obejmują wszystko od niezorganizowanych zwyczajów po wiele zorganizowanych i dobrze funkcjonujących organizacji, takich jak rodzina, przedsiębiorstwo, [...] związki zawodowe, system rezerw federalnych, [...] państwo [...]. Działanie zbiorowe jest nawet bardziej uniwersalne w niezorganizowanej formie zwyczaju niż w zorganizowanej formie przedsiębiorstw. Jednak nawet dobrze funkcjonująca organizacja jest również zwyczajem”¹¹. Nawet pobieżna analiza tych definicji prowadzi do wniosku, że są one mało precyzyjne, przez co ich przydatność jest jedynie poznawcza. Przedstawione powyżej definicje dwóch założycieli klasycznego instytucjonalizmu implikują różne punkty odniesienia w analizowaniu instytucji.

⁹ Jest to bardzo znane stwierdzenie użyte po raz pierwszy przez Douglassa C. Northa.

¹⁰ H. Przybyła, *Narodziny instytucjonalizmu w historii ekonomii* – Thorstein B. Veblen, w: U. Zagóra-Jonszta (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy ekonomii*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach nr 22, Katowice 2002, s. 27–28.

¹¹ J. R. Commons, *Institutional Economics*, Macmillian, New York 1934, s. 69–70, 72, cyt. za: D. Kluder, *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 19, Rzeszów 2011, s. 85.

Veblen kładzie duży nacisk na sposoby myślenia, natomiast Commons przywiązuje większą uwagę do „układów działających”. W związku z tym nie powinien dziwić fakt rozłamu wśród kontynuatorów myśli instytucjonalnej na dwa przeciwstawne obozy¹². W nauce najczęściej prezentowana jest zwięzła definicja jednego z twórców nowej ekonomii instytucjonalnej Douglassa Northa – „instytucje są to zasady gry w społeczeństwie, a bardziej formalnie, to stworzone przez ludzi ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. Tworzą więc one strukturę bodźców w procesie wymiany czy to politycznym, społecznym czy gospodarczym. Zmiana instytucjonalna kształtuje sposób, w jaki społeczeństwa ewoluują na przestrzeni czasu i w związku z tym, jest kluczem do zrozumienia zmiany historycznej”¹³. Atrakcyjność definicji Northa być może bierze się z jej prostoty oraz z tego, że jego poglądy w tej kwestii dojrzewały przez wiele lat¹⁴. W związku z tym zawierają najistotniejsze elementy, które bardzo trudno jest zawrzeć w jednej, zwięzłej definicji.

Rekonstruując poglądy tego ekonomisty należy podzielić instytucje na kilka kategorii oraz wyróżnić ich cechy charakterystyczne. Wśród kluczowych wymienić należy instytucje formalne, czyli tworzone przez organy publiczne normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, najczęściej mające formę pisemną. Na tę grupę składają się akty prawne układające się w hierarchiczną strukturę, uchwalane w sformalizowanej procedurze, począwszy od konstytucji poprzez ustawy i akty wykonawcze, tworząc tym samym system prawa obowiązujący w danym państwie. Naruszenie tych norm skutkuje odpowiedzialnością prawną, skoncentrowaną w kompetencjach konkretnych organów publicznych i egzekwowaną w sformalizowanej procedurze. Inną grupę tworzą instytucje nieformalne, czyli różnego rodzaju normy moralne, obyczajowe, społeczne oraz religijne, tworzące się w wyniku konsensusu społecznego przez wiele lat. Tworzą one ograniczenia ludzkich zachowań na poziomie wewnętrznych przeżyć jednostki. Złamanie tych norm grozi różnymi formami dezaprobaty społecznej, ostracyzmu, czyli odbywa się w sposób nieskoncentrowany oraz niesformalizowany. Tym co różni wymienione rodzaje instytucji jest także szybkość ich zmian¹⁵. Normy formalne mogą być zmieniane stosunkowo szybko, na mocy odpowiednich decyzji organów władzy publicznej, natomiast instytucje nieformalne zmieniają się ewolucyjnie, czyli w wolnym tempie. Często proces tworzenia, a następnie zakorzenienia się w danym społeczeństwie określonego zwyczaju zabiera całe dziesięciolecia.

¹² W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 46.

¹³ D. C. North, *Institutions, Ideology and Economic Performance*, Cato Journal, vol. 11, nr 3, 1991, s. 1.

¹⁴ W. Pawlak, *Instytucje i zmiana instytucjonalna w teorii D. Northa*, „Studia Socjologiczne”, nr 1, 1993, s. 70.

¹⁵ M. Owczarczuk, *Zmiany instytucjonalne w gospodarce – wybrane aspekty teoretyczne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 2 (62), 2013, s. 28–29.

Podział na instytucje formalne i nieformalne ma cechy podziału dychotomicznego. Nie oznacza to jednak, że pozostają one w opozycji wobec siebie. W nauce prawa od dawna zakorzeniony jest pogląd, według którego prawidłowe funkcjonowanie norm prawnych jest uzależnione od istnienia odpowiedniego podłoża nieformalnego. Innymi słowy, aby system prawny był przestrzegany, musi być akceptowany społecznie poprzez jego zgodność z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi. Stan kompatybilności tych instytucji wynika z modelowego procesu ich powstawania. W historycznym toku powstawania norm prawnych najpierw tworzył się zwyczaj określonego postępowania, przekształcając się w normę prawa zwyczajowego, następnie przepis sankcjonowany był przez władzę państwową. W ten sposób rodowód norm moralnych i prawnych jest wspólny, a co za tym idzie ich współistnienie może być harmonijne. Taka sytuacja jest jednak stanem jedynie modelowym, w realnie istniejącym społeczeństwie nie da się uniknąć niezgodności obu tych form instytucji. Jest to po części spowodowane niesłychaną komplikacją stosunków społecznych oraz coraz większą ingerencją regulacyjną państwa w życie społeczne¹⁶.

Instytucje wprowadzają pewien ład, przewidywalność oraz zmniejszają koszty transakcyjne. Żeby instytucje realizowały stawiane przed nimi funkcje muszą one być komplementarne względem siebie oraz stabilne w granicach zmian mających charakter ewolucyjny. Instytucje formalne i nieformalne wpływają na siebie na wielu płaszczyznach. Wyróżnić można dwa podstawowe typy relacji między nimi: instytucje nieformalne w harmonijny sposób rozwiązują podstawowe problemy społeczne i wspomagają funkcjonowanie instytucji formalnych oraz druga płaszczyzna, na której instytucje nieformalne uznawane są za nieefektywne i osłabiające działanie norm prawnych¹⁷. Interakcja instytucji formalnych i nieformalnych ma charakter złożony, a jej rezultat ma wpływ na jakość warunków gospodarowania w danym społeczeństwie¹⁸.

Kwestią wciąż sporną w teorii ekonomii jest rozróżnienie na instytucje i organizacje. W toku badań powstały dwa przeciwstawne stanowiska. Jedno z nich utożsamia instytucje z organizacjami, regulacjami i podmiotami tej regulacji, argumentując to tym, że obie kategorie działają na rzecz tworzenia struktur ludzkich interakcji¹⁹. Natomiast drugie podejście

¹⁶ A. Kondratowicz, *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, s. 200.

¹⁷ G. Helmke, S. Levitsky, *Informal Institutions and Comparative Politics*, „A Research Agenda Perspectives on Politics”, vol. 2, nr 4, s. 728.

¹⁸ S. Pejovich, *The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development*, „Journal of Markets and Morality” 1999, nr 2, s. 164.

¹⁹ E. Gruszevska, *Instytucje a proces tworzenia kapitału w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013, s. 105.

badawcze, reprezentowane przez Douglassa Northa, zdecydowanie przeciwstawia sobie obie te kategorie. Według niego organizacje powstają w celu wprowadzania w życie instytucji i ich egzekwowaniu. Instytucjami można nazwać pewne zasady postępowania, wzory zachowań, natomiast organizacjami – „graczy” tych zasad, spełniających rolę agentów zmiany instytucjonalnej²⁰. Jest to interesująca propozycja, biorąc pod uwagę perspektywę badawczą roli różnych grup nacisku (organizacji) w procesie zmiany instytucjonalnej²¹. Przyjęcie założenia o odrębnym bycie organizacji i instytucji powoduje występowanie określonych reakcji pomiędzy nimi a otoczeniem. Wypadkowa presji otoczenia instytucjonalnego i endogenicznych celów organizacji jest determinantą wypełniania przypisanych jej zadań. W tej perspektywie organizacje są systemami otwartymi i zmuszonymi do ciągłego reagowania na przeobrażenia środowiska egzogenne i endogenne²².

Pojawienie się instytucjonalizmu jako kierunku uwzględniającego społeczny kontekst działalności gospodarczej, było jakościowo nowym wyzwaniem w teorii ekonomii. Instytucje stanowią przede wszystkim kategorię społeczną i były badane początkowo jedynie przez socjologów i antropologów, natomiast próby włączenia ich do przedmiotu badań ekonomii nastąpiło stosunkowo późno. Jak się okazało był to proces bardzo trudny, ponieważ instytucje niełatwo poddają się procesowi kwantyfikacji. Wymagało to powstania nowych narzędzi i koncepcji badawczych. Efektem tego procesu było przypomnienie stwierdzenia, że ekonomia jest nauką społeczną²³.

1.2. Nowa ekonomia instytucjonalna – ogólna charakterystyka i podstawy metodologiczne

Zdecydowane zmniejszenie roli, jaką pełnił instytucjonalizm w rozważaniach ekonomicznych na rzecz ekonomii neoklasycznej nie spowodował jego całkowitego zaniku. Po II wojnie światowej swoje sukcesy przeżywała ekonomia neoklasyczna, korzystająca z ekonometrycznych modeli gospodarczych. Z perspektywy wielu lat na uwagę zasługuje fakt przetrwania samego podejścia instytucjonalnego w ekonomii, stopniowego odradzania się

²⁰ M. Leszczyńska, *Rola instytucji w rozwoju społecznym*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, zeszyt nr 14, 2009, s. 135.

²¹ D. Kluder, *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 19, Rzeszów 2011, s. 90.

²² L. Donaldson, *The Contingency Theory of Organizations*, Sage Publication 2001, s. 1.

²³ J. Heller, *Dostosowania instytucjonalne do członkostwa w Unii Europejskiej*, w: B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Tom II, Wydawnictwo UMK, Toruń 2006, s. 525.

klasycznego instytucjonalizmu pod postacią ekonomii ewolucyjnej oraz powstania jakościowo zupełnie nowego nurtu badawczego w postaci nowej ekonomii instytucjonalnej²⁴.

Klasyczny instytucjonalizm przetrwał przede wszystkim za sprawą takich ekonomistów, jak: Clarence Ayres, Gunnar Myrdal, John Kenneth Galbraith czy też Geoffrey M. Hodgson. Znalezienie wspólnego mianownika w ich poglądach i tym samym przyporządkowanie ich do wspólnego nurtu jest niezwykle trudne, jednak u każdego z nich znaleźć można odwołania do poglądów Veblena oraz Commonsa.

Słabości metodologiczne klasycznego instytucjonalizmu stara się wyeliminować nowszy nurt badawczy zwany nową ekonomią instytucjonalną²⁵. Jego przedstawiciele stawiali zarzut pod adresem tradycyjnego instytucjonalizmu, że nie potrafi w swoich rozważaniach wyjść poza krytykę metodologii ekonomii neoklasycznej i sam nie był w stanie zaprezentować podstaw teoretycznych opisu zjawisk gospodarczych²⁶. Nowa ekonomia instytucjonalna oraz klasyczny instytucjonalizm mają jedynie kilka podobieństw, na plan pierwszy wysuwają się jednak różnice, co sprawia, że związek między nimi może się wydawać jedynie iluzoryczny. Podstawowym punktem styczonym jest posługiwanie się w analizach koncepcją instytucji jako kluczowego przedmiotu zainteresowań. Inny punkt wspólny stanowi krytyka założeń ekonomii neoklasycznej dotycząca nierealnej wizji podmiotu gospodarczego pod postacią *homo oeconomicus*. Jak trafnie zauważył M. Ratajczak, „zarówno nowa ekonomia instytucjonalna, jak i klasyczny instytucjonalizm krytycznie podchodzą do ekonomii głównego nurtu, jednak ta pierwsza próbuje wzbogacić go o elementy instytucjonalne nie negując jej podstawowych założeń, natomiast klasyczny instytucjonalizm w swojej krytyce jest dużo bardziej radykalny”²⁷.

Wśród zasygnalizowanych różnic za najważniejsze można uznać:

1. akceptację holizmu przez zwolenników tradycyjnego instytucjonalizmu i jego odrzucanie przez reprezentantów nowej ekonomii instytucjonalnej;
2. wyraźnie mniejszy formalizm tradycyjnego instytucjonalizmu;
3. dominację indukcji w tradycyjnym instytucjonalizmie i przewagę dedukcji w nowej ekonomii instytucjonalnej;

²⁴ W. Stankiewicz, *Ekonomika...*, op. cit., s. 19.

²⁵ S. Mazur, *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników państwowych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 19–22.

²⁶ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 48.

²⁷ M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa...*, op. cit., s. 236–237.

4. podkreślenie roli instytucji przede wszystkim jako wpływających na zachowania ludzi przez tradycyjny instytucjonalizm i koncentrowanie się na tworzeniu instytucji przez ludzi ze strony nowej ekonomii instytucjonalnej;
5. stosunek do ekonomii głównego nurtu wyraźnie krytyczny w wypadku tradycyjnego instytucjonalizmu i nastawiony koncyliacyjnie ze strony nowej ekonomii instytucjonalnej;
6. akceptację historycznego instytucjonalizmu w jego tradycji veblenowskiej w wypadku tradycyjnego instytucjonalizmu i w zasadzie ignorowanie go przez nową ekonomię instytucjonalną;
7. brak modelowej wizji zachowań jednostki jako punktu wyjścia analiz jej funkcjonowania w życiu ekonomicznym w przypadku tradycyjnego instytucjonalizmu i akceptacja, co prawda zmodyfikowanej, ale wyraźnie nawiązującej do idei *homo oeconomicus*, modelowej wizji jednostki przez nową ekonomię instytucjonalną;
8. bardziej rozległy i mniej konkretny obszar badań tradycyjnego instytucjonalizmu w stosunku do nowej ekonomii instytucjonalnej, wyraźnie odwołującej się do idei transakcji²⁸.

Początek nowej ekonomii instytucjonalnej dał artykuł Ronalda Coase'a z 1937 roku *Nature of the Firm*, pochodzący z okresu, w którym tracił na znaczeniu klasyczny instytucjonalizm. Jednak po raz pierwszy jej nazwa została użyta w książce Olivera Williamsona *Markets and Hierarchies* w 1975 roku²⁹. Dynamiczny rozwój nowej ekonomii instytucjonalnej przypada na lata 60. i 70. XX wieku, kiedy to powstają jej pierwsze w pełni wykształcone nurty: teoria praw własności, teoria kosztów transakcyjnych oraz teoria agencji. Kierunki badań teoretycznych i empirycznych są dość szerokie, stąd też czasami pojawiają się problemy z ich usystematyzowaniem oraz jasnym określeniem podstaw metodologicznych. Wspólną cechą wszystkich przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej jest przekonanie o niemożliwości analizowania zjawisk gospodarczych z pominięciem kontekstu instytucjonalnego³⁰.

W literaturze podjęta została trafna próba scharakteryzowania przedmiotu zainteresowania nowej ekonomii instytucjonalnej: „nowa ekonomia instytucjonalna jest przedsięwzięciem interdyscyplinarnym, łączącym w sobie dorobek nauk ekonomicznych,

²⁸ Tamże, s. 236,

²⁹ K. Sobiech-Grabka, J. Wallusch, B. Woźniak-Jęchorek, *Ekonomia instytucjonalna*, w: M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 145.

³⁰ G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, w: U. Kalina-Prasznik (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2007 s. 21–27.

prawa, teorii organizacji, nauk politycznych, socjologii i antropologii, umożliwiającym zrozumienie społecznych, politycznych i gospodarczych instytucji. Nowa ekonomia instytucjonalna czerpie swobodnie z dorobku różnorodnych dyscyplin o charakterze społecznym, ale jej językiem wiodącym jest język ekonomii. Jej celem jest wyjaśnianie czym są instytucje, jak powstają, czemu służą, jak się (samoistnie) zmieniają i w jaki sposób powinny być zmieniane”³¹.

Głównym przedmiotem badań nowej ekonomii instytucjonalnej jest mikroekonomiczna współpraca podmiotów gospodarczych (głównie przedsiębiorstw), ich dążenie do obniżenia kosztów transakcyjnych oraz wpływie otoczenia instytucjonalnego na efektywność ekonomiczną³². Istotnym czynnikiem analizowanym w ramach tego kierunku badawczego jest efektywność systemu instytucjonalnego, a w szczególności jego efektywność adaptacyjna rozumiana jako możliwość sprawnego dostosowywania się do pojawiających się zmian w otoczeniu społecznym, technologicznym itp. W teoriach Douglassa Northa jest to główny wyróżnik rozwoju systemów społeczno-gospodarczych, ważniejszy niż umiejętność tworzenia innowacji technologicznych. Należy dodać, że w istocie teoria ma w większym stopniu uzupełnić główny nurt ekonomii, a nie być narzędziem jego negowania.

Nowa ekonomia instytucjonalna może być zaliczana do nurtów liberalnych (w szczególności teoria wyboru publicznego), główną rolę przypisując kontraktom dokonywanym przez formalnie równoprawne podmioty. W związku z tym to właśnie transakcja jest dominującą jednostką analizy. Zgodnie z koncepcją Olivera Williamsona każdy problem ekonomiczny można sprowadzić do wymiany uprawnień w ramach kontraktu niosącego za sobą określone koszty transakcyjne. Tym samym jakość instytucji jest określana przez wysokość generowanych przez nią kosztów transakcyjnych, a myślą przewodnią całego nurtu jest zasada minimalizacji tych kosztów. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej analizują instytucje bazując na formalnych modelach ekonomii neoklasycznej, które jednak w przeważającej mierze są modelami statycznymi poszukującymi równowagi rynkowej. Myślenie w tych kategoriach niewiele mówi na temat kierunku zmian gospodarczych oraz przypisuje znikomą rolę dla czasu w ekonomii³³. W neoklasycznej teorii ekonomii główny nacisk położony był na relacje przedsiębiorstw z ich otoczeniem, które wynikały przede wszystkim z konkurencji o ograniczone zasoby. Nowa ekonomia instytucjonalna przeniosła

³¹ P. G. Klein, *New Institutional Economics*, w: K. Kowalska, *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, 2005, nr 7, s. 47.

³² D. Miłaszewicz, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 19, 2011, s. 10–11.

³³ T. Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge 1990, s. 6.

punkt ciężkości analiz na poziom wewnątrz przedsiębiorstw, w których również odbywa się rywalizacja o dostęp do czynników produkcji³⁴.

Mimo ogromnej różnorodności badanej tematyki pewne założenia są wspólne dla wszystkich kierunków nowej ekonomii instytucjonalnej, tworząc jej trzon metodologiczny. Większość z nich powstała jako wynik zarzutów pod adresem ekonomii neoklasycznej. Wśród nich na uwagę zasługują: indywidualizm metodologiczny (redukcjonizm), ograniczona racjonalność jednostek, oportunizm podmiotów gospodarczych, niepewność transakcyjna, oraz specyficzność aktywów i częstotliwość transakcji. Będą one kolejno omawiane poniżej³⁵.

1.2.1. Indywidualizm metodologiczny (redukcjonizm)

W filozofii wciąż nie został rozstrzygnięty spór dotyczący stosunku części do całości. W naukach ekonomicznych ma on swoje reperkusje w postaci istnienia dwóch różnych podejść metodologicznych: indywidualizmu (rozumianego jako prymat jednostki nad szerszym organizmem społecznym, do którego należy) oraz holizmu (uznającego wyższość całości nad jej częściami składowymi). Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej konsekwentnie opowiadają się za indywidualizmem metodologicznym, czyli postulatem badawczym, według którego uprawnione jest formułowanie hipotez dotyczących zachowań społeczności (zjawisk, procesów ekonomicznych, organizacji) na podstawie zachowań tworzących je jednostek gospodarujących³⁶.

W nauce prezentowane jest stanowisko określające istotę indywidualizmu metodologicznego na podstawie kilku prostych twierdzeń³⁷:

1. Tylko jednostki mają cele i interesy.
2. System społeczny i jego zmiany są wynikiem działania jednostek.
3. Wszystkie poważne zjawiska socjologiczne mają ostateczne wytłumaczenie w ujęciu tych teorii, które zajmują się tylko jednostkami, ich usposobieniem, przekonaniami, zasobami i wzajemnymi stosunkami.

Indywidualizm metodologiczny jest twierdzeniem z filozofii nauki, według którego wszelkie wnioski dotyczące zbiorowych zjawisk społeczno-gospodarczych należy zredukować do twierdzeń dotyczących zachowań jednostek z ich postawami, przekonaniami, nawykami

³⁴ A. Alchian, H. Demsetz, *Production, Information Costs and Economic Organization*, „The American Economic Review”, no. 62/1972, s. 793.

³⁵ M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 73–81.

³⁶ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm...*, op. cit., s. 60–61.

³⁷ W. Stankiewicz, *Ekonomika...*, op. cit., s. 58.

oraz relacjami z innymi jednostkami. Według tego założenia wewnętrzne przeżycia psychiczne jednostki mają ogromny wpływ na zbiorowość oraz na przekładanie się relacji mikroekonomicznych na poziom makroekonomiczny. Wśród przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej panuje przekonanie o braku uzasadnienia dla stanowiska o kierowaniu się innymi motywami w życiu publicznym niż ma to miejsce w życiu prywatnym³⁸.

Nie rozstrzygając sporu z zakresu filozofii nauki na temat zasadności podejścia redukcjonistycznego, warto wskazać, że w niektórych sytuacjach zastosowanie jego skrajnej interpretacji na gruncie ekonomii może przynieść błędne wnioski. Jednostka maksymalizuje swoją funkcję użyteczności poprzez gromadzenie agregatu pieniężnego M0, jednak, gdy w ten sam sposób postępuje całe społeczeństwo na rynku generowany jest nadmierny popyt na pieniądź, którego zaspokojenie przez bank centralny wywołuje inflację. Wydaje się, że bardziej odpowiednim podejściem na gruncie ekonomii jest stosowanie redukcjonizmu w wersji umiarkowanej.

1.2.2. Ograniczona racjonalność jednostek

Każdy system nauk społecznych przyjmuje pewne założenia behawioralne dotyczące zachowań jednostek. W ekonomii neoklasycznej powszechnie przyjmuje się założenie o doskonałej racjonalności podmiotów gospodarczych. Owa racjonalność na swoje podłoże w pełnej informacji o wszystkich korzyściach oraz konsekwencji swoich zachowań. W modelu neoklasycznym mamy do czynienia z człowiekiem o jasno określonej funkcji celu, a jego działanie polega na maksymalizacji tej funkcji przy ograniczonych zasobach. W tych działaniach liczą się przede wszystkim cele egoistyczne, a wszelkie działania prospołeczne zepchnięte są na dalszy plan, są one realizowane niejako „przy okazji”, co ukazuje słynny przykład piekarza u Adama Smitha. Takie założenia przyczyniły się do powstania koncepcji *homo oeconomicus*, czyli modelu człowieka z pewnym uniwersalnym schematem zachowań ekonomicznych. Z uwagi na swój abstrakcyjny charakter doskonale nadaje się on do modelowania ekonomicznego. Ekonomisci neoklasyczni zdawali sobie sprawę z tego, że niecała aktywność jednostek będzie cechować się tymi atrybutami, dlatego tak duży nacisk kładli na konkurencję, w tym przypadku między podmiotami. Klasyczna koncepcja *homo oeconomicus* odnosiła się do jednostek. Natomiast konkurencja w zasadzie odnosi się w większym stopniu do podmiotów gospodarczych. W tym sensie wprowadzenie pojęcia konkurencji miało wytłumaczyć to egoistyczne zachowanie i zepchnięcie działań

³⁸ G. A. Becker, *Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, „The Quarterly Journal of Economics” 1983, nr 3, s. 371.

prospołecznych na drugi plan. W tych warunkach największe szanse na przetrwanie i sukces gospodarczy mają te podmioty, które w swoich działaniach będą wykazywać najwięcej racjonalności. Należałoby w tym miejscu dodać, że koncepcja *homo oeconomicus* w zasadzie sprowadza jednostkę wyłącznie do poziomu interakcji ekonomicznych, pomijając choćby kwestie innych teorii uwzględniających bardziej pogłębione motywy zachowania³⁹. Mowa tu między innymi o teorii uczuć moralnych rozwiniętej przez Adama Smitha, która nie tyle stoi w sprzeczności z koncepcją *homo oeconomicus*, ile można traktować ją jako jej uzupełnienie czy poszerzenie.

Nowa ekonomia instytucjonalna zdecydowanie przeciwstawia się takiemu postrzeganiu racjonalności⁴⁰. Podstawowe założenie o posiadaniu pełnej informacji nie jest spełnione w realnym świecie. Zasób posiadanej informacji może być różny, jednak jej zdobywanie związane jest z ponoszonymi kosztami, które można nazwać kosztami transakcyjnymi. W realnym świecie częściej występuje sytuacja, w której partnerów transakcji cechuje asymetria posiadanych informacji i ten podmiot, który ma w tym elemencie przewagę nie waha się tej sytuacji wykorzystać. Taka postawa nazywa się oportunizmem i jest zgodna z założeniami psychologii⁴¹.

Postulat maksymalizacji indywidualnej funkcji użyteczności prezentowany w ekonomii neoklasycznej zakłada niemal matematyczną kalkulację przez jednostkę dostępnego zestawu możliwości, podkreślając przechodniość ich preferencji. Ze wszystkich opcji jednostka wybiera, po dokładnej analizie, obiektywnie najkorzystniejszą możliwość. Ekonomisci instytucjonalni, bazując na badaniach psychologicznych, doszli do wniosku, że jednostki i podmioty gospodarcze częściej szukają możliwości, która ich najbardziej satysfakcjonuje. Może to oznaczać, że zarówno firmy, jak i jednostki, choć teoretycznie powinny poszukiwać najlepszej możliwości niekiedy wybierają najlepszą dostępną opcję definiowaną jako najbardziej użyteczna w danym momencie. Na działania jednostek olbrzymi nacisk ma także wpływ opinii społecznej, przez co rozumieć należy zachowanie innych podmiotów, konformizm, uległość, nieformalne normy postępowania w danej społeczności w postaci uczciwości i lojalności wobec innych uczestników rynku⁴². Idealna kalkulacja nie byłaby

³⁹ A. Zawojska, *Instytucje ekonomiczne i polityczne a ceny dóbr konsumpcyjnych*, „Roczniki ekonomii rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”, T. 99, z. 4, 2012, s. 8.

⁴⁰ S. Rudolf, *Nowa ekonomia instytucjonalna*, w: I. K. Hejduk, *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, nr 1, Warszawa 2010, s. 12.

⁴¹ Powyższe rozumienie racjonalności pomija jej warstwę psychologiczną (nawyki myślowe, odruchy) oraz socjologiczną (powszechnie zakorzenione przeświadczenia).

⁴² M. Sordyl, *Założenie racjonalności w ekonomii neoklasycznej i instytucjonalnej*, w: D. Kopycińska, *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 10–15.

możliwa także ze względu na złożoność otoczenia, w którym funkcjonuje jednostka, jej zdolności kognitywne oraz możliwości obliczeniowe (nawet posiadanie pełnej informacji przy obliczeniowych ograniczeniach ludzkiego umysłu powodują nieoptymalny wybór). W literaturze zwięźle przedstawiono podstawowe wątpliwości pod adresem metodologicznego założenia o doskonałej racjonalności: „główne zarzuty instytucjonalistów i przedstawicieli ekonomii behawioralnej wobec założenia doskonałej racjonalności ująć można następująco: po pierwsze, rzeczywistość jest zwykle zbyt skomplikowana, a ludzkie możliwości postrzegania i skupiania uwagi zbyt ograniczone, by możliwe było zgromadzenie pełnej informacji o danym problemie decyzyjnym. Po drugie, nawet gdyby pełna informacja dostępna była bez kosztów, skonstruowanie adekwatnego modelu do analizy danych przekraczałoby ludzkie zdolności kognitywne. I wreszcie, choćby modelowanie pozwalało na uzyskanie trafnego obrazu rzeczywistości – identyfikacje wszystkich opcji wyboru wraz z ich prawdopodobieństwem – nie ma pewności, że jednostka wybierze wąsko rozumianą maksymalizację użyteczności, jeśli wybór taki stoi w sprzeczności z wyznawanymi przez nią wartościami, normami społecznymi lub wewnętrznymi standardami postępowania”⁴³.

Wszystko to sprawia, że przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej odeszli od założenia doskonałej racjonalności na rzecz modelu racjonalności ograniczonej, do którego powinny być dostosowane struktury organizacyjne⁴⁴.

1.2.3. Oportunizm podmiotów gospodarczych

Istnienie asymetrii posiadanych informacji wśród partnerów transakcji implikuje pojawienie się pokus nieuczciwego wykorzystania tego stanu rzeczy. Pogoń za własnym interesem kosztem partnerów gospodarczych w nowej ekonomii instytucjonalnej nazywana jest oportunizmem. Powszechnie przyjmuje się, że pojawienie się części kosztów transakcyjnych jest konsekwencją braku pewności co do uczciwości kontrahentów w transakcjach wymiennych⁴⁵. Oportunizm jest powszechnie występującą cechą ludzkiej natury, stąd istnieje konieczność jego uwzględniania w analizach ekonomicznych.

Ekonomia neoklasyczna przyjmuje założenie istnienia lojalności między jednostkami, mimo występującego konfliktu interesów przez dążenie każdego z nich do maksymalizacji swojej funkcji użyteczności. W tych założeniach partnerzy transakcji przestrzegają przyjętych

⁴³ Tamże, s. 16.

⁴⁴ S. Pratten, *The Nature of Transaction Cost Economics*, „Journal of Economic Issues”, vol. 31. No. 2/1997, s. 782.

⁴⁵ M. Iwanek, J. Wilkin, ..., op. cit., s. 65.

na siebie zobowiązań i nie próbują wprowadzać nikogo w błąd. Niestety, realia gospodarcze odbiegają dość znacząco od tego modelu i stąd ogromna rola przypada prawnikom tworzącym rozbudowane umowy handlowe w celu uchronienia swojego mocodawcy od nieprzewidzianych konsekwencji zawieranych transakcji. W przeciwieństwie do ekonomii neoklasycznej, nowa ekonomia instytucjonalna zakłada postulat niekompletności zawieranych w gospodarce kontraktów. Efektem tego jest asymetria informacji między partnerami transakcji powodująca zaburzenia w strukturze zarządzania przedsiębiorstwem. Aby temu zapobiec, tworzone są w ich wnętrzu sprawne struktury koordynacji, które przeciwdziałają niepewności kontraktowej⁴⁶.

Oportunizm przybiera różne formy, od delikatnych technik manipulacyjnych do jawnego oszustwa, będącego działalnością przestępczą. Zauważyć należy, że nie każde działanie zgodnie z własnym interesem można klasyfikować jako działalność oportunistyczną⁴⁷. Z tego typu działaniem mamy do czynienia w sytuacji, w której podmiot gospodarczy przy realizacji własnego interesu narusza dobra swoich partnerów uciekając się do kłamstwa, niedomówień czy oszustwa.

Oliver E. Williamson przez oportunizm rozumie dążenie do realizacji własnego interesu w sposób przebiegły⁴⁸. Tym samym rozróżnia oportunizm *ex ante* i *ex post*, którego przykłady znajduje na rynku ubezpieczeniowym. Pierwszy typ jest wynikiem niechęci ubezpieczonych do ujawniania instytucji ubezpieczającej wszystkich informacji na swój temat, natomiast drugi powstaje już po zawarciu transakcji w postaci braku podejmowania działań mających na celu zmniejszenie ryzyka wystąpienia zdarzenia powodującego wypłatę odszkodowania.

Gdyby podmioty gospodarcze nie przejawiały skłonności oportunistycznych do wyobrażenia byłaby sytuacja, w której transakcje zawierane byłyby na podstawie ogólnych zobowiązań partnerów do uczciwego postępowania i rozwiązywania konfliktów na drodze polubownej. W realiach gospodarczych takie postanowienia umowne mogą znaleźć się jedynie w preambułach umów, spełniając wyłącznie jedynie funkcje ozdobne i kurtuazyjne. Istnienie skłonności oportunistycznych wymusza na kontrahentach tworzenie struktur instytucjonalnych stwarzających zabezpieczenie przed nieuczciwością⁴⁹. Z punktu widzenia dobrobytu społecznego jest to zwykle marnotrawstwo zasobów generujące niepotrzebnie koszty transakcyjne.

⁴⁶ O. E. Williamson, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, Journal of Economic Perspectives, vol. 16, no. 3/2002, s. 174.

⁴⁷ S. Rudolf, *Oportunizm i próby jego ograniczania w nadzorze korporacyjnym*, „Master od Business Administration”, nr 3/2010, s. 11.

⁴⁸ O. E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 60.

⁴⁹ M. Iwanek, J. Wilkin, op. cit., s. 65.

1.2.4. Niepewność transakcyjna

Ekonomia neoklasyczna wprowadziła model rynku doskonale konkurencyjnego. Jest to koncepcja zakładająca, że siły rynkowe działają nie tylko efektywnie, ale też nie oddziałują na nie żadne czynniki, które zakłócałyby tę konkurencję. Przyjmuje się ten model jako teoretyczny i używany przez ekonomistów w celach analitycznych. W rzeczywistym świecie nie funkcjonują rynki doskonale konkurencyjne. Jedną z przyczyn jest fakt, że na każdy podmiot oddziałują określone czynniki zewnętrzne i już to powoduje niemożność powstania doskonałej konkurencji. Założenie konkurencji doskonałej implikuje nie tylko zaufanie uczestników rynku do intencji kontrahentów, możliwości znalezienia substytucyjnego przedmiotu umowy, braku ingerencji bezpośredniej ze strony państwa w prowadzoną działalność czy też zaufania do posiadanej przez siebie wiedzy. Model konkurencji doskonałej zakłada między innymi istnienie doskonałej informacji, kiedy wszyscy uczestnicy rynku dysponują identyczną wiedzą przy podejmowaniu decyzji. Powyższe założenia metodologiczne, choć ułatwiające modelowanie ekonomiczne, są dalekie od realiów gospodarczych. Niejednokrotnie w życiu gospodarczym spotkać można się ze zjawiskiem niepewności, rozumianym jako nieokreślone prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego zdarzenia.

Częste zachowania oportunistyczne powodują sytuację, w której bardzo trudno jest zaufać innym uczestnikom rynku, a prowadzenie działalności gospodarczej jest nacechowane wysoką dozą niepewności. Istnieje negatywna korelacja między niepewnością a efektywnością wyrażająca się w stwierdzeniu mówiącym, że im większa niepewność towarzyszy współpracy między potencjalnymi partnerami transakcji, tym mniej efektywna staje się ta współpraca⁵⁰. Ma to swój związek z występowaniem w takiej relacji wysokich kosztów transakcyjnych *ex ante* i *ex post*⁵¹.

Niepewność transakcyjna może mieć różne przyczyny, mogą one tkwić w samym podmiocie gospodarczym lub być w stosunku do niego zewnętrzne⁵². Pierwszy jej rodzaj związany jest przede wszystkim z istnieniem wewnątrz przedsiębiorstwa ograniczonej przewidywalności poczynąń członków tej organizacji. Natomiast drugi ma związek z zaburzeniami w funkcjonowaniu podmiotu na skutek jego relacji z otoczeniem. Występowanie niepewności w stosunku do zachowania kontrahentów, przy spełnieniu kilku innych warunków, może być powodem powstania integracji pionowej przedsiębiorstwa, zgodnie z koncepcją

⁵⁰ L. Danik, *Niepewność w transakcjach zawieranych na rynku instytucjonalnym*, „International Journal of Management and Economics”, nr 20/2006, s. 63.

⁵¹ Dokładniejsze omówienie rodzajów kosztów transakcyjnych zawarte jest w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁵² Tamże, s. 3–6.

Olivera E. Williamsona. Niepewność transakcyjna szczególną rolę odgrywa w teorii gier oraz w teorii agencji, będącej jednym z głównych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej. Nie bez znaczenia w zakresie niepewności transakcyjnej jest występowanie niekompletnych kontraktów. Wynika to przede wszystkim z problemów przewidzenia wszystkich mogących wchodzić w grę zdarzeń oraz wprowadzenia do treści umów mechanizmów przeciwdziałających takim sytuacjom⁵³.

1.2.5. Specyficzność aktywów i częstotliwość transakcji

Ekonomia neoklasyczna w swoich rozważaniach nie przywiązuje wagi do substratu transakcji, tzn. do jego cech specyficznych, natomiast w nowej ekonomii instytucjonalnej istnieje wyraźny podział na aktywa ogólne oraz specjalnego przeznaczenia. Te ostatnie oznaczają zasoby dające się wykorzystać tylko w określonej transakcji, a niemające poza nią większej wartości. W związku z tym transakcja jest obciążona wysokim poziomem ryzyka, rekompensowanym dużym zyskiem w przypadku wywiązania się z niej. Ich przeciwieństwem są aktywa ogólne, czyli takie, które łatwo dają się zamienić na inne i nie generują dodatkowych kosztów.

Oliver E. Williamson wymienia co najmniej cztery rodzaje specyficzności aktywów: specyficzność położenia, specyficzność fizyczną, specyficzność aktywów ludzkich oraz specyficzność przeznaczenia aktywów⁵⁴. Takie rozróżnienie ma niebagatelne znaczenie dla ekonomicznej teorii kontraktów oraz teorii kosztów transakcyjnych. Angażowanie partnerów w transakcje, której przedmiotem są aktywa specyficzne rodzi dużą skłonność do długotrwałej współpracy, szczególnie podmiotu, który w te aktywa zainwestował swoje środki. W przypadku, w którym ryzyko zerwania kontraktu jest bardzo wysokie i grozi poniesieniem nadzwyczajnych strat pojawia się pokusa integracji pionowej, czyli zespolenia kontrahentów w jeden organizm gospodarczy. Decyzja taka jest motywowana zmniejszeniem niepewności oraz występowaniem mniejszych kosztów transakcyjnych wewnątrz organizacji niż tych występujących na rynku.

Z powyższym podziałem aktywów wiąże się inna właściwość transakcji, a mianowicie częstotliwość jej zawierania. Nie ulega wątpliwości, że transakcje są częściej zawierane, gdy ich przedmiotem są aktywa ogólnego przeznaczenia. Zawieranie częstych transakcji powoduje wysoką specjalizację produkcji, co w połączeniu z zawieraniem ciągłych kontraktów pomiędzy

⁵³ P. Milgrom, J. Roberts, *Economics, Organizations and Management*, Prentice Hall 1992, s. 325–327.

⁵⁴ O. E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op. cit., s. 68.

tymi samymi partnerami obniża znacznie koszty transakcyjne, z uwagi większą przewidywalność zachowania kontrahenta⁵⁵.

Przedstawione najważniejsze założenia metodologiczne nowej ekonomii instytucjonalnej prowadzą do wniosku, że nie są one zasadniczo odmienne od założeń głoszonych w ekonomii neoklasycznej. W przeważającej mierze starają się zbliżyć dorobek ekonomii i jej założenia modelowe do realiów życia gospodarczego.

1.3. Nurty nowej ekonomii instytucjonalnej

Początki instytucjonalizmu w naukach ekonomicznych uwidoczniły ogromne różnice podejść do podstawowych kwestii badawczych, w tym do definicji pojęcia instytucji. Swoista interdyscyplinarność podejścia instytucjonalnego i czerpanie inspiracji ze wszystkich nauk społecznych powoduje, że współcześnie trudno jest mówić o jednolitości nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej. W literaturze prezentowanych jest wiele jej klasyfikacji i podziałów. Są one tworzone niekiedy dość arbitralnie i pod wpływem różnych kryteriów, takich jak przedmiot analizy, jej poziom czy też stosowane narzędzia badawcze. Można tu wymienić:

- ekonomiczno-organizacyjny – reprezentowany m.in. przez R. H. Coase’a i O. E. Williamsona (nowa teoria firmy, teoria kosztów transakcyjnych, nowa ekonomia organizacji, teoria agencji);
- społeczno-polityczny – reprezentowany m.in. przez: J. M. Buchanana, G. Tullocka, B. Weingasta, E. Ostrom, W. Rikera, K. Shepslea, R. Keohane’a, F. Kratochwilę (teoria wyboru publicznego, teorie reżimów międzynarodowych);
- historyczno-gospodarczy – reprezentowany przez D. C. Northa i J. J. Wallis’a (nowa historia gospodarcza).

Zbigniew Staniek rozróżnia w obrębie nowej ekonomii instytucjonalnej dwa kierunki badań⁵⁶: pierwszy rozwija koncepcje klasycznego instytucjonalizmu i nazywa go nowym instytucjonalizmem, natomiast drugi łączy podejście instytucjonalne z ekonomią neoklasyczną i w nomenklaturze tego autora określany jest jako neoklasyczna ekonomia instytucjonalna (neoinstytucjonalizm).

Staniek w skład neoinstytucjonalizmu zaliczył:

⁵⁵ O. E. Williamson, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 16, no. 3/2002, s. 173–176.

⁵⁶ Z. Staniek, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne?*, Difin, Warszawa 2017.

1. teorię praw własności i inne teorie własnościowe (np. teorię wspólnych zasobów *common pool resources* E. Ostrom, teorię podzielných praw własności),
2. teorię kontraktów,
3. instytucjonalne teorie przedsiębiorstwa (kontraktualną teorię przedsiębiorstwa, behawioralne i menedżerskie teorie przedsiębiorstwa),
4. teorię kosztów transakcyjnych,
5. teorię agencji (w tym model pryncypała-agenta),
6. teorię *corporate governance* (w tym koncepcję interesariuszy).

Natomiast w skład nowego instytucjonalizmu wspomniany autor zaliczył:

1. teorie o charakterze historyczno-ewolucyjnym (teorię D. C. Northa, ekonomię instytucjonalno-ewolucyjną, np. G. M. Hodgsona, teorie zmian instytucjonalnych, np. koncepcję przyspieszonego uprzemysłowienia R. Nurkse, czy koncepcję reform społecznych G. Myrdala);
2. teorie interesów ekonomicznych (teorię interesu publicznego, teorię pogoni za rentą, teorię demokracji Downsa, teorię grup interesu Olsona, teorię biurokracji Niskanena);
3. teorie podejmowania decyzji kolektywnych (teorię wyboru społecznego, ekonomię dobrobytu, teorię wyboru publicznego, nową makroekonomię polityczną, ekonomię konstytucyjną);
4. teorie regulacji (pozytywno-normatywną teorię regulacji, ekonomiczną teorię regulacji, teorię przechwycenia, francuską „szkołę regulacyjną”).

W powyższym zestawieniu mamy do czynienia z wyraźnym zaliczeniem do nowej ekonomii instytucjonalnej nurtów wprost odwołujących się do prekursorów instytucjonalizmu, których to Wacław Stankiewicz zalicza do nurtu ekonomiki ewolucyjnej⁵⁷ (prądu myślowego starającego się zjednoczyć poglądy osób odwołujących się do klasyków instytucjonalizmu z przedstawicielami nowej ekonomii instytucjonalnej)⁵⁸.

W literaturze funkcjonuje także podział nurtów odwołujących się do szeroko rozumianych instytucji zaproponowany przez Jerzego Wilkina i Macieja Iwanka⁵⁹:

1. instytucjonalizm (klasyczna ekonomia instytucjonalna),
2. nowa ekonomia instytucjonalna,
 - a. ekonomia praw własności,

⁵⁷ A. Glapiński, *Kwestie metodologiczne podejścia ewolucyjnego w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5–6, 2013, s. 6–10.

⁵⁸ W. Stankiewicz, *Ekonomika...*, op. cit., s. 265–270.

⁵⁹ M. Iwanek, J. Wilkin, ..., op. cit., s. 6–7.

- b. ekonomia kosztów transakcyjnych,
- c. teoria agencji,
- 3. teoria wyboru publicznego,
- 4. nowa historia gospodarcza,
- 5. ekonomia polityczna i nowa ekonomia polityczna,
- 6. ekonomia prawa,
- 7. socjoekonomia,
- 8. ekonomia organizacji i zarządzania.

Na użytek niniejszej rozprawy przyjęto, iż nowa ekonomia instytucjonalna obejmuje następujące nurty⁶⁰:

- teorię praw własności,
- teorię kosztów transakcyjnych,
- teorię agencji,
- teorię wyboru publicznego,
- ekonomiczną teorię demokracji i biurokracji,
- teorię grup interesu i koalicji dystrybucyjnych,
- ekonomiczną teorię regulacji i pogoni za rentą.

Nie jest to klasyfikacja wyczerpująca całe bogactwo nowej ekonomii instytucjonalnej, jednak wydaje się wystarczająca do analizy procesu transformacji gospodarczej.

1.3.1. Teoria praw własności

Własność jako kategoria badawcza jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk społecznych. Można rozpatrywać ją w wymiarze prawnym, socjologicznym, psychologicznym, czy też filozoficznym. W wymiarze gospodarczym instytucja własności pojawiła się stosunkowo wcześnie⁶¹. Obecnie ekonomiści uważają własność za kluczową zmienną wpływającą na stosunki społeczne i ich rozwój⁶². W ekonomii neoklasycznej przywiązywano ogromną wagę do struktury własnościowej gospodarki, akcentowano bowiem wagę własności prywatnej. Jednak sama instytucja własności pozostawała na uboczu szczegółowych rozważań,

⁶⁰ Klasyfikacja dotyczy jedynie nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej, pomija nurty odwołujące się do klasycznego instytucjonalizmu i innych dziedzin stosujących analizę w kategoriach instytucjonalnych.

⁶¹ Pierwsze wzmianki o znaczeniu własności w życiu społecznym pojawiają się u Platona i Arystotelesa, a w średniowieczu u św. Tomasza z Akwinu.

⁶² A. Alchian, H. Demsetz, *The Property Rights Paradox*, „Journal of Economic History” 33, no 1 (1973), s. 18–21.

ograniczano się jedynie do badania jej roli w procesach działania mechanizmu rynkowego. Dopiero powstanie nowej ekonomii instytucjonalnej pozwoliło rzucić nowe światło na to zagadnienie.

Ekonomiczna teoria praw własności narodziła się w latach 60. XX wieku jako wyraz zainteresowania pogłębioną analizą wpływu struktury własnościowej na istnienie kosztów transakcyjnych. Wśród głównych przedstawicieli tego kierunku wymienia się A. A. Alchiana, H. Demsetza, R. H. Coase'a, S. Pejovicha, E. G. Furubotna oraz L. de Alesiego. Ich rozważania koncentrują się na ukazaniu znaczenia rozkładu uprawnień własnościowych przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych⁶³.

Za podstawę teorii praw własności przyjęto kilka założeń o charakterze metodologicznym⁶⁴:

- podtrzymane jest założenie teorii neoklasycznej o racjonalności zachowań podmiotów gospodarczych; prawa własności są maksymalnie efektywne tylko wtedy, gdy ich posiadacze postępują zgodnie z zasadą racjonalności;
- niezależnie od systemu ekonomicznego i tego, kim i jakie są osoby z przypisanymi prawami własności, podmioty ekonomiczne maksymalizują swoje funkcje użyteczności w poszukiwaniu zaspokojenia interesu własnego;
- każda jednostka poddana jest ograniczeniom wynikającym z istnienia szerszej struktury, do której należy; teoria praw własności uwzględnia historię organizacji i zajmuje się ich porównaniami;
- informacja z reguły nie jest doskonała, a koszty transakcyjne nigdy nie są zerowe;
- maksymalizacja użyteczności indywidualnej przyczynia się do wzrostu użyteczności społecznej.

Na początku w literaturze przedmiotu zastanawiano się nad kwestiami terminologicznymi dotyczącymi różnicy pomiędzy pojęciami „własność” i „prawo własności”. W rezultacie przyjęto w literaturze, że nie są to tożsame pojęcia i w ten sposób zakłada się, że własność stanowi wyraz najpełniejszego dysponowania dobrami. Pojęcie własności powstało wcześniej niż termin prawo własności. Dało to asumpt do potraktowania praw własności jako wiązki uprawnień, których elementów doszukiwano się już w prawie rzymskim. Na tę wiązkę składają się:

- *usus* – prawo do korzystania z rzeczy zgodnie z jego przeznaczeniem;

⁶³ M. Zalesko, *Wybrane aspekty teorii praw własności*, w: B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2007, s. 64.

⁶⁴ M. Gorynia, *Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „*Ekonomista*” 1999, nr 6, s. 784.

- *usus fructus* – prawo do korzystania z ekonomicznych korzyści płynących z pożytków tej rzeczy;
- *abusus* – prawo do szeroko rozumianego dysponowania rzeczą (obciążenie, dysponowanie na wypadek śmierci, sprzedaż oraz fizyczne zniszczenie).

Ten zestaw stanowi podstawową klasyfikację uprawnień własnościowych, którą wielu ekonomistów rozbudowuje, jednak klasyczny kanon pozostaje niezmienny od setek lat. Pomimo inspiracji ekonomistów prawnym ujęciem własności istnieją zasadnicze różnice między tymi podejściami. Przedstawiciele nauk prawnych na pierwszy plan wysuwają stosunek łączący dane dobro z jego właścicielem, a dopiero na tej podstawie uznają, że prawo własności ma skutek *erga omnes*, czyli względem każdego zewnętrznego podmiotu, który chciałby w jakikolwiek sposób ingerować w ten stosunek. Natomiast podejście ekonomiczne uznaje uprawnienia własnościowe jako społecznie usankcjonowane relacje między ludźmi odnoszące się do korzystania z zasobów⁶⁵. Zatem nacisk położony jest na relacje pomiędzy podmiotami ekonomicznymi, a wytworzone dobro, czyli przedmiot, jest wtórnym aspektem tej relacji. W ekonomicznej teorii praw własności większego znaczenia nie ma także formalny tytuł prawny do dysponowania dobrem, ważniejszy on niego jest faktyczny wpływ na dobro oraz możliwość czerpania z niego korzyści.

Głównym twierdzeniem teorii praw własności jest postulat głoszący, że podstawowe znaczenie dla efektywności wykorzystania zasobów ma motywacja ich dysponentów w korzystaniu z tych uprawnień⁶⁶. Przyjęcie koncepcji uprawnień własnościowych jako wiązki praw do danego przedmiotu (materialnego lub niematerialnego), mogących być w dowolnych konfiguracjach przedmiotem swobodnej wymiany rynkowej implikuje pytanie o ich rolę w efektywnym gospodarowaniu dobrem⁶⁷. W ekonomii wyrażana jest opinia, że najefektywniej są wykorzystywane te zasoby, których uprawnienia własnościowe są najpełniej określone. Stopień pełności ma dwa wymiary⁶⁸:

1. Wyłączność (ekskluzywność), czyli możliwość nieskrępowanego dysponowania zasobem w stosunku do innych osób. Jego stopień zależy od tego, na ile dysponent jest suwerenny w możliwości wyeliminowania osób trzecich z możliwości korzystania z tego dobra.

⁶⁵ M. Iwanek, J. Wilkin, op. cit., s. 98.

⁶⁶ Tamże, s. 100.

⁶⁷ M. Gorynia, *O niekonwencjonalnych doktrynach ekonomicznych w polityce transformacji*, „Ekonomista” nr 4, 1995, s. 669.

⁶⁸ K. Sobiech-Grabka, J. Wallusch, B. Woźniak-Jęchorek, ... op. cit., s. 148.

2. Przenośność (transferowalność), czyli swoboda w możliwości nieskrępowanego przekazywania innym osobom uprawnień własnościowych do tych dóbr w formie oddania w użytkowanie, sprzedaż czy też rozporządzenie na wypadek śmierci.

Dysponowanie zasobami nigdy nie może mieć charakteru nieograniczonego, wiązałoby się to z istnieniem zupełnej anarchii i powodowałoby liczne konflikty. Instytucja własności ma takim konfliktom zapobiegać, dlatego też ma wkomponowaną w swoją istotę zasadę nieszkodzenia innym uczestnikom rynku w procesie korzystania z dóbr. Jedyne ograniczenia, jakie mogą wystąpić, są nakładane w arbitralny sposób przez państwo. Wszelkie inne powstają w sposób spontaniczny oraz mają na celu ochronę członków społeczeństwa i są wyrazem uczestnictwa jednostki w większej zbiorowości. Przepisy tworzone przez organy władzy publicznej mają na celu zwiększenie wydajności alokacyjnej i zabezpieczenie przyznanych już praw własności konkretnym podmiotom przed arbitralną ingerencją osób trzecich. Dzieje się to przede wszystkim przez tworzenie przepisów antymonopolowych, bodźców do zwiększonej konkurencji oraz formalnych procedur uruchamianych w przypadku utraty praw własności⁶⁹.

Pełne zdefiniowanie praw własności, jako ujęcie modelowe, powoduje, że wszelkie konsekwencje związane z użytkowaniem danego zasobu będą ponoszone przez jego dysponenta. Występuje również pełna internalizacja kosztów i korzyści działań oraz brak przerzucania ich efektów na inne osoby. Konsekwencją takiej sytuacji jest efektywniejsze wykorzystanie dobra, z uwagi na najdoskonalszy system motywacyjny dla jego użytkownika. Natomiast brak związku pomiędzy działalnością jednostki w dysponowaniu zasobem a efektami tego działania powoduje nadmierne wykorzystanie zasobów oraz ich niedoinwestowanie. Zwolennicy teorii praw własności wysnuli z tego wniosek, że stopień przypisania praw własności jest wprost proporcjonalny do jego efektywnego ekonomicznego wykorzystania. Podobna sytuacja występuje z ograniczeniami w transferowalności dóbr. Ich występowanie powoduje zahamowanie procesu ich przechodzenia do podmiotów, które mogą je efektywniej wykorzystać.

Jakość wiązki uprawnień własnościowych wpływa na ekonomiczną wycenę wartości określonego dobra. Ma to niebagatelne znaczenie dla procesu ich wymiany. Jednostki przekazują posiadane przez siebie uprawnienia, aby dostać w zamian uprawnienia przedstawiające dla nich większą wartość lub takie, z których zrobią większy użytek niż zbywca. Wszelka wymiana uprawnień własnościowych wiąże się z inną kluczową kategorią nowej ekonomii instytucjonalnej, tj. kosztami transakcyjnymi. W przypadku wymiany dóbr są

⁶⁹ A. Bajt, *The property rights school: Is economic ownership the missing link?*, „International Review of Law and Economics”, 13(1) 1993, s. 90–92.

to koszty ich określenia, ochrony przed roszczeniami osób trzecich, czy też egzekwowaniem wykonania umowy przez strony transakcji. Relacja pomiędzy tymi kategoriami wydaje się stosunkowo prosta: im zasoby są lepiej zdefiniowane i pełne, tym mniejsze generują koszty transakcyjne (*ceteris paribus*), a tym samym ich minimalizacja powoduje przenoszenie tych dóbr do podmiotów najefektywniej je wykorzystujących.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że wskazane kryteria w najpełniejszy sposób spełnia własność prywatna. Nie jest to oczywiście jedyna forma własności występująca w gospodarce. Każde społeczeństwo posiada określoną strukturę własnościową, która stanowi mieszkankę najczęściej występujących typów praw własności. W toku rozwoju historycznego relacje między tymi typami zmieniały się⁷⁰, jednak sama klasyfikacja pozostała niezmienna. Należą do niej:

1. Własność prywatna – cechuje się najpełniejszym przypisaniem uprawnień własnościowych konkretnemu podmiotowi, a przez to charakteryzuje się największą efektywnością ekonomiczną. W dobrze funkcjonującym systemie gospodarczym⁷¹ wymiana uprawnień własnościowych jest ograniczana jedynie przez istniejące koszty transakcyjne. Problem ten zasygnalizował Ronald Coase tworząc teoremat nazwany jego nazwiskiem⁷². Według niego, przy założeniu nieistnienia kosztów transakcyjnych, wymiana uprawnień własnościowych zawsze doprowadzi do sytuacji ich optymalnej alokacji. Tym samym nie ma znaczenia ich pierwotna alokacja. W realnej gospodarce jednak taka sytuacja nie występuje, z czego Coase zdawał sobie doskonale sprawę. Można wyprowadzić z tego wniosek, że wszelkie osłabienie prywatnych praw własności w postaci zbyt wysokich kosztów transakcyjnych oraz ingerencji państwa prowadzi w efekcie do zmniejszenia efektywności funkcjonowania systemu gospodarczego⁷³.
2. Własność wspólna (wolny dostęp do zasobów) – jest formą własności nieprzypisaną konkretnej osobie oraz cechująca się nietransferowalnością. Jej występowanie ma miejsce najczęściej w sytuacji obfitości zasobów. Korzystający z niej współuprawnieni nie mają bodźców motywacyjnych do troszczenia się o efektywne ich wykorzystanie,

⁷⁰ Na temat pierwotnej alokacji zasobów oraz ich przemian i tworzenia się instytucji własności prywatnej nadal istnieją spory między historykami i antropologami.

⁷¹ Przez który należy rozumieć system, w którym istnieje jak najmniejsza ingerencja państwa w prawa własności w postaci ustalania cen minimalnych, maksymalnych, kontyngentów na obrót zasobami, licencji na działalność gospodarczą itp.

⁷² R. Kubisz, *Prawa własności a efektywność ekonomiczna w teorii Ronalda Coase'a*, w: M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Własność – idea, instytucje, ochrona*, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis” zeszyt III, Wrocław 2009, s. 135–136.

⁷³ M. Iwanek, J. Wilkin, ..., op. cit., s. 106.

co powoduje, że są one nadmiernie eksploatowane. Problem powstaje także na tle odtwarzania zużytych dóbr. Podmiot, który chciałby tego dokonać, zdaje sobie sprawę, że inna osoba będzie czerpać korzyści z tego działania (najczęściej w sposób marnotrawny). Efektem tej sytuacji jest niewielka efektywność ekonomiczna tych zasobów oraz korzystanie z nich w sposób ekstensywny.

3. Własność publiczna (komunalna, państwowa) – cechuje się brakiem transferowalności uprawnień. Bardzo ważną kwestią jest ustalenie, kto w imieniu podmiotu publicznego wykonuje przysługujące mu uprawnienia własnościowe. Ktokolwiek by nim nie był (urzędnicy, politycy), to w systemie własności publicznej występuje sytuacja, w której korzyści oraz koszty ich działań są rozproszone między wszystkich członków społeczeństwa, przez co mają oni niewielką motywację do efektywnego zarządzania tym majątkiem. W efekcie w łatwy sposób mogą ulegać pokusom działania grup nacisku i partycypować w korzyściach z działalności typu *rent-seeking*.

Przegląd podstawowych systemów praw własności prowadzi do wniosku, że własność wspólna oraz publiczna prowadzi do szerokiego występowania efektów zewnętrznych, przez co alokacja zasobów nie ma charakteru efektywnego i nie prowadzi do optymalnego dobrobytu społecznego⁷⁴. Ekonomia nie daje prostej odpowiedzi na pytanie, czy własność prywatna jest w każdych warunkach najbardziej wydajną formą dysponowania dobrami. Niezaprzeczalne jest jednak, że wraz ze wzrostem swobody kontraktowania na jednostki oddziałują bodźce nakłaniające do zwiększenia ilości zawieranych transakcji. Ciągłe negocjowanie warunków wymiany powoduje przesuwanie zasobów w kierunku ich najlepszego wykorzystania oraz minimalizacji kosztów transakcyjnych⁷⁵.

Uprawnienia własnościowe są chronione nie tylko przez normy systemu prawa, lecz także przez instytucje nieformalne. Cały system ochrony oraz jego przewidywalność decyduje o atrakcyjności ekonomicznej danej gospodarki. Tylko system społeczno-gospodarczy, w którym istnieje przewidywalność zachowań innych podmiotów gospodarczych w kwestiach własnościowych oraz pewność co do zgodnego z prawem posiadania zasobów stanowi atrakcyjne miejsce do lokowania kapitału przez inwestorów. W państwie, w którym istnieje niepewność co do własności efektów działalności gospodarczej oraz ogromna reglamentacja jej prowadzenia, występuje także duża rola aparatu biurokratycznego, starającego się taką sytuację wykorzystać do generowania swoistych rent. Efektem takiej sytuacji jest zmniejszenie

⁷⁴ B. Fiedor, *Prawa własności a proces transformacji gospodarczej. Spojrzenie z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), op. cit., s. 146–147.

⁷⁵ S. Pejovich, *Economic analysis of institutions and systems*, Boston 1995, s. 101.

dobrobytu społecznego poprzez patologiczną alokację zasobów⁷⁶. Dobro, które ma nieokreślonego właściciela nie może być pełnowartościowym przedmiotem obrotu oraz żaden kredytodawca nie będzie chciał uznać go jako zabezpieczenie udzielonego kredytu inwestycyjnego. Wystąpić mogą także sytuacje uzurpowania praw do zasobów przez osoby postronne.

Prywatne prawa własności do zasobów w najlepszy sposób zwiększają ich produktywność, jednak sama zmiana struktury własnościowej w gospodarce nie jest wystarczającym warunkiem zwiększenia efektywności. Niezbędnym aspektem prawidłowego funkcjonowania mechanizmu rynkowego jest odpowiednie zabezpieczenie uprawnień własnościowych oraz sprawnie⁷⁷ działający wymiar sprawiedliwości, którego zadaniem powinno być chronienie właściciela przed nieuprawnioną ingerencją osób trzecich. Bez funkcjonowania materialnej praworządności nawet istnienie dobrze określonych prywatnych praw własności podważa przewidywalność działalności gospodarczej, ponieważ strony długotrwałego procesu sądowego egzystują w stanie niepewności co do jego przebiegu i ostatecznego rezultatu.

Teoria praw własności pozostaje w bardzo bliskim związku z kategorią kosztów transakcyjnych. Wyraz temu dał Ronald Coase w książce *The Problem of Social Cost* z 1960 r., w której sformułował tezę o funkcjonowaniu dóbr w coraz mniej wydajnym otoczeniu wraz ze wzrostem występowania kosztów transakcyjnych. W związku z tym, że w realnie występującej gospodarce koszty wymiany dóbr są nieuniknione, nie ma możliwości pełnego dookreślenia praw własności. Pomiar wszystkich charakterystyk dóbr jest procesem zbyt kosztownym i nieopłacalnym, aby był w pełni dokładny. Poszczególni partnerzy transakcji wydatkują różną wielkość środków na pozyskanie wiedzy o kontrahencie, co przekłada się na pokusę zachowania oportunistycznego i możliwość zagarnięcia bogactwa (*wealth capture*) w wyniku realizacji umowy⁷⁸.

Teoria praw własności na pierwszy plan wysuwa jednostkę, jej cele, preferencje, bodźce motywacyjne w ramach szerszej struktury organizacyjnej, w której funkcjonuje. Przedsiębiorstwo oraz państwo przestają być w centrum zainteresowań⁷⁹, co odróżnia ten nurt od teorii kosztów transakcyjnych oraz teorii wyboru publicznego. Jednostka działając racjonalnie dostosowuje swoje zachowanie do struktury praw własności, w której funkcjonuje.

⁷⁶ Zob. H. de Soto, *Tajemnica kapitału*, Fijorr Publishing, Warszawa–Chicago 2002.

⁷⁷ Przez sprawność należy rozumieć przewidywalność, szybkość, brak nadmiernego formalizmu oraz skuteczność egzekucji wyroku sądowego.

⁷⁸ Y. Barzel, *Economic analysis of property rights*, Cambridge 1989, s. 3.

⁷⁹ J. Miroński, *Problematyka władzy w teorii ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2007, s. 27–28.

Każda taka struktura ma wbudowany w siebie system bodźców motywacyjnych, którego wynik jest odzwierciedleniem efektywności alokacyjnej.

1.3.2. Teoria kosztów transakcyjnych

W rozważaniach prowadzonych na gruncie ekonomii neoklasycznej przyjmuje się kilka założeń o charakterze metodologicznym. W analizach przyjmuje się istnienie pełnej i powszechnej informacji między uczestnikami życia gospodarczego, co wyklucza nieprzewidywalność partnerów transakcji. Zapewnione są dookreślone prawa własności, których koszt ochrony nie istnieje, a umowy są w całości wykonywane. W ramach ekonomii neoklasycznej analizuje się mechanizm rynkowy w oparciu o relacje zachodzące między przychodami a kosztami operacyjnymi przedsiębiorstwa, których rezultatem jest zysk albo strata. Tym samym w systemie społeczno-gospodarczym zakłada się brak istnienia jakichkolwiek kosztów transakcyjnych. W ekonomii neoklasycznej rynek jako mechanizm alokacji zasobów działa w warunkach konkurencji doskonałej. Przy takim założeniu koordynacja działań, w których ceny pełnią funkcję informacyjną i stymulacyjną, przebiega bezfrykcyjnie i bezkosztowo⁸⁰. Problem alokacji ograniczonych zasobów sprowadza się jedynie do zamiany nakładów na produkt końcowy, przy ponoszeniu jedynie kosztów produkcji⁸¹. Model gospodarki oparty na tych zasadach jest oderwany od realiów i dlatego została skrytykowana przez przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej. Koncepcja kosztów transakcyjnych ma wielowymiarowy charakter, ponieważ dotyczy wielu kwestii funkcjonowania przedsiębiorstwa, kwestii własnościowych oraz form organizacyjnych zawieranych transakcji⁸². W najszerszym znaczeniu przez koszty transakcyjne należy rozumieć koszty społecznej koordynacji ograniczonych zasobów, czyli koszty funkcjonowania mechanizmu ekonomicznego⁸³.

Już Adam Smith w *Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* zwracał uwagę na kwestie istnienia w funkcjonowaniu rynku innych kosztów niż same koszty produkcji. Jednak zaprzestano bliższego określenia tych kosztów, zamiast tego potraktowano system ekonomiczny jako układ mechaniczny, do którego rozruszania używano pieniądza, porównując go do roli smaru w precyzyjnie działającej maszynie. Analogia do maszyny

⁸⁰ J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: J. Godłów-Legiędź (red.), *Instytucje i transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 22.

⁸¹ E. Urbanowska-Sojkin, P. Banaszyk, *Ewolucja przedsiębiorstw w Polsce w okresie transformacji gospodarki po 1989 roku*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI zeszyt 2, 2009, s. 322–323.

⁸² B. Woźniak-Jęchorek, *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2013, s. 10–11.

⁸³ S. G. Medema, *Coase, Costs, and Coordination*, „Journal of Economic Issues” 1996, nr 2, s. 5.

powodowała pojawienie się kategorii „tarcia”. Brak precyzyjnego określenia tego terminu powodował zrzucanie na niego wszystkich przeszkód prowadzenia wymiany rynkowej. Szybko okazało się, że brak operacjonalizacji terminu ekonomicznego powoduje jego bezużyteczność⁸⁴.

Solidne podstawy pod szczegółowe rozważania nad kosztami transakcyjnymi dał, jak już wspomniano, Ronald Coase w pionierskim artykule *Nature of the Firm* z 1937 r. Zauważył on, że posługiwanie się mechanizmem rynkowym nie jest darmowe, tak samo jak kosztowna jest koordynacja działań wewnątrz przedsiębiorstwa. Wobec tego organizowanie transakcji może się odbywać zarówno na rynku, jak i wewnątrz przedsiębiorstwa, a oba te sposoby są względem siebie alternatywne. Według Ronalda Coase’a niższe koszty transakcyjne wewnątrz organizacji niż ponoszone przed jednostką na rynku są determinantą i przyczyną powstania firm. Określona została także optymalna wielkość przedsiębiorstwa poprzez porównanie kosztów wytworzenia określonego produktu lub usługi wewnątrz organizacji lub zdobycia go na rynku. Racjonalnie działająca jednostka będzie miała bodźce ekonomiczne do nabywania dóbr w tańszym mechanizmie koordynacji⁸⁵. Transakcje organizowane będą wewnątrz przedsiębiorstwa do momentu, w którym ich wytwarzanie będzie tańsze niż pozyskanie dóbr od innej firmy na rynku. Oprócz kosztów wymiany rynkowej oraz kosztów związanych z wewnętrzną koordynacją działań przedsiębiorstw, w literaturze przedmiotu funkcjonuje także kategoria kosztów ponoszonych na utrzymanie struktury prawnej państwa nazywanych politycznymi kosztami transakcyjnymi⁸⁶. Należą do nich nakłady ponoszone na funkcjonowanie instytucji kreujących warunki niezbędne do prawidłowego działania społecznej koordynacji zasobów (władza ustawodawcza, sądownicza, administracja państwowa itp.).

Kluczową kategorią w nowej ekonomii instytucjonalnej są transakcje oraz koszty ich zawierania⁸⁷. Konsekwencją tego jest postrzeganie przedsiębiorstwa jako wiązki powiązanych ze sobą kontraktów zawieranych przez różnego rodzaju interesariuszy. Zdaniem niektórych przedstawicieli ekonomii instytucjonalnej⁸⁸, jej podejście do problematyki firmy ma na celu odpowiedź na pytanie, dlaczego działalność gospodarcza ogniskuje się wokół szerszych

⁸⁴ Ł. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2, 2005, s. 2.

⁸⁵ Zob. R. Coase, *Firma, rynek i prawo*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

⁸⁶ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990, s. 47–52.

⁸⁷ Z. Staniek, *Uwarunkowania i wyznaczniki efektywności systemu instytucjonalnego*, w: W. Pachol (red.), *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 148–151.

⁸⁸ R. A. Posner, *Economic Analysis of Law*, New York 2003, s. 408.

struktur organizacyjnych, których zadaniem jest ograniczanie kosztów transakcyjnych. Bardzo ważną rolę w analizowaniu relacji zachodzących wewnątrz przedsiębiorstwa odgrywa kategoria zaufania między podmiotami wchodzącymi w jego skład. W ten sposób trudno jest oddzielić ekonomiczne efekty gospodarowania od kwestii etycznych i społecznej odpowiedzialności biznesu⁸⁹.

Teoria kosztów transakcyjnych nie jest teorią opozycyjną w stosunku do ekonomii neoklasycznej, bazuje na jej założeniach, lecz stara się je przybliżyć do rzeczywistości. Zakłada istnienie ograniczonych zasobów, o które ubiegają się podmioty gospodarcze i na tej podstawie dokonują ekonomicznych wyborów. Jak każdy nurt ekonomiczny, także ekonomia kosztów transakcyjnych zawiera pewien zbiór założeń metodologicznych⁹⁰:

1. transakcja stanowi podstawową jednostkę analizy;
2. podstawowymi wymiarami transakcji, powodującymi ich zróżnicowanie, są: częstotliwość, niepewność i specyficzność zasobów, będące miarą stopnia ich zastępowalności;
3. każdy rodzaj koordynacji zasobów (rynek, hierarchia, hybryda) jest systemem charakteryzującym się zróżnicowaniem kosztów jego funkcjonowania;
4. każdy rodzaj koordynacji zasobów jest definiowany przez określony rodzaj kontraktu;
5. przewidywanie zachowań ekonomicznych wynika ze związku pomiędzy zróżnicowaniem transakcji a właściwymi dla niego strukturami koordynacji zasobów, dążącymi do minimalizacji kosztów transakcji;
6. zmieniająca się charakterystyka systemu koordynacji zasobów wynika ze zmian środowiska instytucjonalnego jego funkcjonowania poprzez zmiany kosztów zarządzania;
7. ekonomia kosztów transakcyjnych jest porównawczą analizą alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych o zróżnicowanym poziomie efektywności.

Rozważania Ronalda Coase'a dały jedynie asumpt do dalszych badań nad kategorią kosztów transakcyjnych, która nie doczekała się wówczas nawet precyzyjnego nazwania, nie wspominając już o operacjonalizacji. Ten nurt rozważań w ekonomii na nowe tory wprowadził Oliver Williamson, który centralnym pojęciem swoich rozważań uczynił transakcję, czym zdynamizował rozwój nowej ekonomii instytucjonalnej, choć nie czyni go to jej założycielem⁹¹.

⁸⁹ M. Rickets, *The Economic of Business Enterprise. An Introduction to Economic Organisations and Theory Firm*, New York 1994, s. 275.

⁹⁰ J. Boehlke, *Firma we współczesnej myśli ekonomicznej. Studium teoretyczno-metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2010, s. 219.

⁹¹ J. Chodkowski, *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*,

Według niego „transakcja następuje wówczas, gdy dobro lub usługa są przemieszczane przez technologicznie odrębny interfejs. Jedno stadium aktywności się kończy, a nowe zaczyna. Przy dobrze działającym interfejsie, jak przy dobrze działającej maszynie, owe transfery dokonują się gładko. W systemie mechanicznym zwracamy uwagi na tarcie: czy przekładnia zazębia się, czy części są naoliwione, czy nie ma zbędnego poślizgu lub innej straty energii? Ekonomicznym odpowiednikiem tarcia jest koszt transakcyjny: czy strony wymiany współdziałają harmonijnie, czy też występują ciągle nieporozumienia i konflikty prowadzące do opóźnień, załamań i innych zakłóceń?”⁹². Przedstawiona definicja nie jest idealna, stanowi jedynie punkt wyjścia dalszych rozważań. Pełne zrozumienie pojęcia kosztów transakcyjnych wymaga doprecyzowania kilku cech charakterystycznych kontraktu: niepewności, specyficzności aktywów oraz częstotliwości zawierania transakcji⁹³. Transakcje mogą zawierać różne kombinacje tych atrybutów, a ich spektrum jest w zasadzie nieograniczone. Jedną z podstawowych przyczyn powstawania kosztów transakcyjnych jest niedoskonałość i niekompletność informacji posiadanych przez podmioty gospodarcze oraz ograniczone zdolności kognitywne w ich gromadzeniu i przetwarzaniu. W założeniach nowej ekonomii instytucjonalnej informacja jest dobrem stosunkowo rzadkim. Pozyskanie jej kosztuje, a w jej cenę należy wliczyć także koszty alternatywne odkładania na później podejmowania decyzji alokacyjnych. Oszczędzanie na gromadzeniu informacji potrzebnych do zawarcia kontraktu może zwiększyć niepewność transakcyjną, co przełoży się na niższy spodziewany zwrot z działalności gospodarczej⁹⁴.

Biorąc pod uwagę czas powstania kosztów transakcyjnych można je podzielić na⁹⁵:

1. *Ex ante* – koszty doprowadzenia do skutecznego zawarcia transakcji, obejmujące poszukiwanie i weryfikację wiarygodności partnera, pozyskiwanie informacji o specyficznych atrybutach przedmiotu umowy, negocjowanie warunków, projektowanie oraz zabezpieczenie umowy;
2. *Ex post* – koszty niedotrzymania umowy w postaci kar umownych, adaptacja i renegocjowanie kontraktu, prowadzenie długotrwałych spraw sądowych, czasowy brak korzystania z przedmiotu transakcji, szukanie kontrahenta skłonnego wykonać umowę.

Całkowite wyeliminowanie tych rodzajów kosztów jest niemożliwe, a zależność między nimi jest stosunkowo prosta: czym więcej uwagi poświęcimy na przygotowanie transakcji, tym

„Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, T. 97, z. 2, 2010, s. 106.

⁹² O. E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje...*, op. cit., s. 15.

⁹³ Zob. podrozdział 1.2. *Nowa ekonomia instytucjonalna – ogólna charakterystyka i podstawy metodologiczne*.

⁹⁴ P. Heyne, *The economic way of thinking, eighth edition*, Upper Saddle River, New Jersey 1997, s. 175.

⁹⁵ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 39–41.

mniej kosztów transakcyjnych *ex post* poniesiemy.

Do tej pory nie zdefiniowano jednoznacznie kategorii kosztów transakcyjnych, co w oczywisty sposób przekłada się na mierzenie ich wielkości w gospodarce. W mikroekonomii istnieje możliwość określenia kosztów transakcyjnych poprzez odjęcie ogólnych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej od kosztów typowo produkcyjnych (operacyjnych) oraz jako wielkość kosztów związanych z pracownikami przedsiębiorstwa zatrudnionymi w funkcjach „transakcyjnych” – obsługa prawna, księgowa, marketing, wywiad gospodarczy itp.⁹⁶ Taki sposób mierzenia nie jest dokładny, ma raczej intuicyjny charakter, a jego wyniki mogą być jedynie szacunkowe.

Jedną z ważniejszych prób policzenia kosztów transakcyjnych w skali makroekonomicznej podjęli Douglass North i John Wallis w latach 80. XX wieku⁹⁷. Z ich szacunków wynikało, że w ciągu 100 lat (od roku 1870 do 1970) koszty te, dla Stanów Zjednoczonych, wzrosły z 26% do 54,7% PKB. Podobna tendencja występowała w Australii, gdzie w 1911 roku koszty transakcyjne wynosiły ok. 32% PKB, by do roku 1960 wzrosnąć do 60%⁹⁸. Praca ta stanowi bardzo ważny krok w kierunku rozwoju teorii kosztów transakcyjnych wzbogacając ją o rozważania w skali makroekonomicznej⁹⁹. W pracy tej podzielili rodzaje działalności gospodarczej na funkcję transakcyjną oraz funkcję wytwarzania. Kluczową rolę w badaniach wielkości kosztów transakcyjnych w gospodarce odgrywa operacjonalizacja tego pojęcia. North i Wallis przyjęli założenie, że koszty transakcyjne są zasobami zużywanymi na wykonywanie funkcji transakcyjnej, czyli kosztami funkcjonowania sektora transakcyjnego (np. wydatki za kadrę zarządzającą, marketing, obsługę prawną). Podstawowym mankamentem takiego podejścia jest uwzględnianie jedynie tych wydatków, które są mierzalne i „przechodzą” przez rynek, natomiast wydatki własne podmiotów gospodarczych nie są brane pod uwagę, co zaciemnia obraz sytuacji¹⁰⁰.

W nowej ekonomii instytucjonalnej koszty transakcyjne należą do ogólnej kategorii kosztów, jednak są przedmiotem szczególnej analizy. Mogą funkcjonować jako kategoria używana przy pojedynczej transakcji, w której następuje wymiana praw własności do dóbr, jak też towarzyszyć wymianie długoterminowej w ramach zorganizowanego przedsiębiorstwa.

⁹⁶ Tamże, s. 41.

⁹⁷ J. Wallis, D. C. North, *Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870–1970*, w: *Long-Term Factors in American Economic Growth*, S. Engerman, R. Gallman, University of Chicago Press, 1986, s. 130–162.

⁹⁸ J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i koszty transakcji...*, op. cit., s. 26.

⁹⁹ Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 99.

¹⁰⁰ Tamże, s. 94.

Wieloznaczność pojęciowa oraz duża liczba zastosowań przyczyniła się do powstania kilku nurtów w ramach teorii kosztów transakcyjnych¹⁰¹, akcentujących następujące obszary badawcze:

- dziedzina wymiany – interesuje się wpływem kosztów wymiany aktywów na funkcjonowanie przedsiębiorstw i rynku. Według tego nurtu koszty transakcyjne są pochodną wymiany;
- dziedzina zarządzania – bada występowanie kosztów transakcyjnych w konkretnych formach organizowania transakcji – koordynacja działań wewnątrz firmy;
- dziedzina mierzenia – bada poziom kosztów transakcyjnych w całej gospodarce oraz jej częściach składowych – zastosowanie empiryczne koncepcji teoretycznych.

Oliver E. Williamson upowszechnił podział procesu koordynacji transakcji na kontrakty rynkowe, zorganizowane w sposób hierarchiczny oraz hybrydowe. Odróżnia je proces adaptacji partnerów transakcji do zmieniających się warunków¹⁰². Adaptacje do transakcji dokonywanych na rynku bazują na mechanizmie cenowym koordynacji działań niezależnych partnerów. Niewyspecjalizowanie aktywów transakcji, w połączeniu z dużą ilością potencjalnych kontrahentów powoduje, że strony nie ponoszą wysokich kosztów zerwania kontraktu, a adaptacja dokonuje się autonomicznie. W takiej sytuacji strona niezadowolona z oportunistycznych działań kontrahenta nie ponosi wysokich kosztów pozyskania substytucyjnego partnera. W sytuacji, w której przedmiotem transakcji są aktywa wyspecjalizowane, stronom nie jest łatwo zerwać umowę, zaś strona, która poniosła z tego tytułu stratę, a liczyła na zrealizowanie umowy, zmuszona będzie skierować sprawę na drogę postępowania sądowego, co zwiększa dodatkowo koszty i powoduje wzrost niepewności co do rezultatu sporu. Wyspecjalizowanie aktywów sprawia, że transakcja przestaje być dokonywana bezosobowo. Strony w celu pełnego zrealizowania umowy ponoszą koszty monitorowania partnera. Koszty te są związane z pozyskaniem informacji na temat uczciwości kontrahenta, od którego są w pewien sposób zależni. W odróżnieniu od rynku, w strukturze hierarchicznej ma miejsce podporządkowanie partnerów transakcji, co implikuje wystąpienie adaptacji kooperacyjnej. Ten proces odbywa się przez wydawanie poleceń stronie podwładnej. Taka koordynacja działań także powoduje powstanie kosztów w postaci kontroli wykonania zadania oraz poświęconego czasu na wydawanie poleceń. Generalizując stwierdzić można, że sprawność procesu adaptacji może świadczyć o efektywności podmiotów gospodarczych.

¹⁰¹ Ł. Hardt, *Narodziny i ewolucja treści znaczeniowej wyrażenia „koszt transakcyjny”*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11–12 (183–184), 2006, s. 15–22.

¹⁰² M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm...*, op. cit., s. 77–83.

W sytuacji uzależnienia stron transakcji od siebie koordynacja rynkowa może nie być najefektywniejsza, a w jej miejsce może wejść koordynacja wewnątrz organizacji (hierarchiczna). Unikanie uzależnienia może polegać na niezawieraniu transakcji, których przedmiotem są aktywa specyficzne, jednak takie działanie spowoduje jedynie wzrost kosztów produkcji, a więc przyniesie marnotrawstwo zasobów. Alternatywą może być wchłonięcie jednego podmiotu przez drugi, które pozwoli na zmniejszenie ryzyka wystąpienia zachowań oportunistycznych, jednak także pociąga za sobą dodatkowe koszty transakcyjne w postaci koordynacji biurokratycznej. Reasumując należy stwierdzić, że wysokość kosztów adaptacyjnych jest tym wyższa, im wyższe jest wyspecjalizowanie aktywów transakcji.

Obniżeniu kosztów transakcyjnych w relacjach kontraktowych służyć może także odpowiednie dopasowanie formy prawnej transakcji do jego warunków i specyfiki. Wśród różnych klasyfikacji kontraktów na uwagę zasługuje podział na¹⁰³:

- kontrakt klasyczny – umowa określająca dokładnie wszystkie możliwe sytuacje mogące wystąpić, relacje zachodzące pomiędzy stronami oraz procedury uruchamiane w przypadku konfliktu. Jest on charakterystyczny dla transakcji jednorazowych, a w przypadku sporu typową sytuacją jest odwoływanie się do sądu;
- kontrakt relacyjny – umowa o charakterze ramowym, ogólnie określająca relacje między partnerami transakcji. Jego przedmiotem są stosunki długoterminowe, a nie pojedyncza transakcja. W przypadku konfliktów typową sytuacją jest rozwiązywanie ich polubownie, a odwoływanie się do sądu jest ostatecznością.

Każda transakcja niesie ze sobą koszty, jednak kluczowe znaczenie w ich minimalizacji ma odpowiednie dopasowanie formy prawnej do jej cech charakterystycznych, takich jak przedmiot kontraktu, częstotliwość zawierania umów, wiedza kontrahentów o sobie oraz ich wzajemne zaufanie. Innym istotnym czynnikiem obniżającym koszty transakcyjne jest istnienie w procesie wymiany dóbr odpowiedniego poziomu kapitału społecznego. Pomimo że termin ten funkcjonuje w literaturze socjologicznej od lat 70. XX wieku, nie doczekał się jeszcze jednoznacznej definicji. Nie wdając się w spór o dokładne określenie tego pojęcia na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej, stwierdzić należy, że kapitał społeczny jest wiązką instytucji nieformalnych określających zbiór zasad i reguł postępowania pomiędzy partnerami transakcji obejmujących takie zachowania i postawy, jak: zaufanie, współpraca, oczekiwania oraz komunikacja. Kategoria zaufania może występować na poziomie ogólnospołecznym, jak i pojedynczych podmiotów, gdzie przybiera postać przekonania partnerów transakcji, co do

¹⁰³ Tamże, s. 85–86.

słuszności zawarcia kontraktu¹⁰⁴. Naśladując prekursorów koncepcji kapitału społecznego (Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert Putman, czy też Francis Fukuyama) Olivier Williamson zdawał sobie sprawę, że każdą transakcję należy rozpatrywać w szerszym kontekście niż sama treść umowy i należy brać pod uwagę należy takie okoliczności, jak kontekst kulturowy, obyczaje oraz nawyki funkcjonujące w otoczeniu instytucjonalnym kontraktu. Mając to na względzie stwierdzić należy, że czynniki te mogą mieć zarówno hamujący, jak i pozytywny wpływ na relację pomiędzy partnerami umowy. Zależność pomiędzy wielkością kosztów transakcyjnych a poziomem kapitału społecznego przedstawia tabela 1.1.

Tabela 1.1. Różnice w wybranych kosztach transakcyjnych w zależności od poziomu kapitału społecznego

Rodzaj kosztu transakcyjnego	Wysoki poziom kapitału społecznego	Niski poziom kapitału społecznego
Koszty projektowania	Niski koszt pozyskania informacji dzięki licznym kanałom komunikacji, większa skłonność do ponoszenia ryzyka,	Wysoki koszt pozyskania informacji, konieczność weryfikacji partnera transakcji
Koszty negocjowania	Krótkotrwały proces, oparty na współpracy oraz poszanowaniu wzajemnych potrzeb	Długotrwały proces, oparty na dążeniu do maksymalizacji indywidualnej funkcji użyteczności, konieczność przewidzenia i zawarcia w umowie jak największej ilości rozwiązań sytuacji konfliktowych
Koszty zabezpieczenia umowy	Niski poziom kosztów z uwagi na zabezpieczenie umowy normami, wartościami oraz sankcjami ze strony grupy	Istnienie dodatkowych kosztów prawnego zabezpieczenia umowy, sprawdzenia wiarygodności partnera transakcji,
Koszty rozstrzygania sporów	Niski poziom kosztów, preferowane wewnętrzne (prywatne) rozstrzyganie sporów	Wysoki poziom kosztów, preferowane zewnętrzne (publiczne) rozstrzyganie sporów na drodze sądowej lub arbitrażowej
Koszty struktur zarządzania	Niewielki poziom kosztów poprzez niski stopień formalizacji, możliwe inicjatywy oddolne szeregowych pracowników	Wysoki poziom kosztów, konieczność przewidywania wielu nietypowych sytuacji na każdą okoliczność, wysoki stopień sformalizowania, brak oddolnej inicjatywy pracowników

Zródło: M. Skrzek-Lubasińska, *Wpływ kapitału społecznego na kształtowanie się kosztów transakcyjnych*, w: R. Sobiecki, J. Pietrewicz, *Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 164.

¹⁰⁴ M. Raiser, *Trust in transition*, „EBRD Working Paper”, nr 39, London 1999, s. 3.

W sytuacji, gdy istnieje zaufanie pomiędzy potencjalnymi partnerami transakcji, koszty pozyskania informacji, negocjacji oraz kontroli wykonania umowy stają się relatywnie niskie. Znając kontrahenta łatwiej jest przekazywać posiadane przez siebie zasoby, w tym pracowników oraz *know-how*. Dodatkowo, mając świadomość uczciwych intencji partnera i ograniczonego poziomu jego oportunistycznego, wypracowywanie specjalnych zabezpieczeń wykonania umowy nie jest konieczne, a forma kontraktu przybiera postać bardziej relacyjną niż klasyczną. Zgoła odmiennie sytuacja przedstawia się przy braku odpowiedniego poziomu kapitału społecznego, zniechęcając do współpracy. Przejawia się to na wszystkich poziomach procesu kontraktowania, zaczynając od powstania dodatkowych kosztów wyboru partnera, przygotowania umowy, a kończąc na potencjalnych problemach przy jego wykonaniu. W hierarchicznej strukturze koordynacji zasobów pojawić się mogą większe antagonizmy w relacjach pryncypał–agent oraz obniżona zdolność adaptacyjna całego przedsiębiorstwa do zmieniających się warunków otoczenia instytucjonalnego.

Poziom kosztów transakcyjnych funkcjonujących w określonym systemie instytucjonalnym zależy od kilku czynników: charakteru systemu gospodarczego, ilości uczestników transakcji, ograniczeń w racjonalności ich postępowania, struktury rynku (konkurencja, monopol), cech charakterystycznych występujących zasobów, rodzaju zawieranych umów, zakresu oportunistycznego partnerów handlowych oraz typu i formy własności¹⁰⁵.

W literaturze spotkać można liczne typologie kosztów transakcyjnych w zależności od obranej przez autora perspektywy badawczej. E. G. Furubotn oraz R. Richter¹⁰⁶ rozróżniają trzy ich rodzaje: koszty rynkowe, menedżerskie oraz polityczne. Podlegają one dalszym podziałom na koszty transakcyjne stałe oraz zmienne. Pierwsze mają związek z zabezpieczeniem podmiotów przed oportunistycznymi zachowaniami kontrahentów, a ich wielkość jest na ogół przewidywalna. Natomiast poziom zmiennych kosztów transakcyjnych jest współzależny z liczbą oraz rozmiarem zawieranych kontraktów.

Wśród innych klasyfikacji kosztów transakcyjnych na uwagę zasługuje typologia zaproponowana przez Zbigniewa Stańka. Rozróżnił on następujące rodzaje kosztów transakcyjnych¹⁰⁷:

¹⁰⁵ Z. Staniek, *Koszty transakcyjne jako przedmiot analizy ekonomii instytucjonalnej*, w: R. Sobiecki, J. Pietrewicz, *Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 16.

¹⁰⁶ E. G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1998.

¹⁰⁷ Z. Staniek, *Koszty transakcyjne...*, op. cit., w: R. Sobiecki, J. Pietrewicz..., op. cit., s. 16–38.

1. **Koszty становienia i ochrony praw własności.** Przypisanie praw własności poszczególnym podmiotom jest procesem generującym koszty transakcyjne, które mają przeważnie charakter utopiony – niemożliwy do odzyskania. Pierwszym etapem w tym procesie jest określenie (zmierzenie i opis) charakterystyk aktywów stanowiących przedmiot własności. Następnie mamy do czynienia z funkcjonowaniem w obrocie gospodarczym dóbr o różnej wycenie oraz produktywności, a przechodzenie ich do podmiotów generujących lepsze ich zastosowanie jest procesem kosztownym (tzw. dziedzina wymiany teorii kosztów transakcyjnych). Nie bez znaczenia jest także etap ochrony praw własności. Wymaga on ustanowienia skutecznych regulacji prawnych, na poziomie konstytucji oraz ustawodawstwa zwykłego, gwarantujących powstanie systemu organizacyjnego wyłączenia w korzystaniu z dóbr przez podmioty nieuprawnione. Generowanie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych ochrony praw własności może spowodować nieopłacalność procesu становienia wyłącznych praw własności do dóbr. Dzieje się tak przede wszystkim w sytuacji, gdy krańcowe koszty ustanowienia wyłącznych praw własności przewyższają ich krańcowe korzyści¹⁰⁸.
2. **Koszty zawierania i realizacji kontraktów.** Przyjmując założenie nowej ekonomii instytucjonalnej o tym, że każdy problem ekonomiczny da się sprowadzić do kwestii zawarcia i realizacji kontraktu, koszty z nimi związane są głównymi kosztami transakcyjnymi w gospodarce. Składają się na nie przede wszystkim: poszukiwanie przedmiotu oraz partnera transakcji, negocjowanie i sporządzenie umowy, monitorowanie jej wykonania oraz egzekwowanie w sytuacji konfliktu. Poziom tych kosztów ma wpływ na wybór formy prawnej kontraktu oraz struktury alokacyjnej (rynek, hierarchia, hybryda).
3. **Koszty poszukiwania alternatyw gospodarczych (informacyjne koszty transakcyjne).** Są to koszty ponoszone w związku z poszukiwaniem informacji o cenach, relacjach między popytem a podażą oraz koszty poszukiwania potencjalnych partnerów handlowych. Źródłem tych informacji są różne instytucje rynkowe (np. giełda papierów wartościowych), a ich efektywność zależy w dużym stopniu od generowanych przez nie niższych kosztów transakcyjnych. W praktyce gospodarczej występują liczne ograniczenia informacyjne i zjawisko asymetrii informacji pomiędzy podmiotami (na rynku oraz wewnątrz przedsiębiorstwa). Efektem takiej sytuacji są: zjawiska negatywnej selekcji, pokusa nadużycia, postawa gapowicza, niedostateczna

¹⁰⁸ Przykładem takiej sytuacji może być ochrona drzew w sadzie przed złodziejami owoców, gdzie koszty tej ochrony są wyższe od potencjalnych strat w uprawach.

funkcja sygnalizacyjna cen oraz renta informacyjna. Skutkować one mogą mniejszą od potencjalnej efektywnością zasobów. Zapobiec temu próbuje się stosując takie rozwiązania, jak reputacja rynkowa podmiotu, czy też system gwarancji oraz standaryzacji produktów i usług.

4. **Koszty zachowań oportunistycznych.** Przeważająca większość kontraktów zawieranych w gospodarce ma charakter niepełny, co zwiększa zakres ryzyka behawioralnego oraz skłania do podejmowania zachowań oportunistycznych względem partnera transakcji. Niwelowanie zjawiska niepewności gospodarowania stanowi źródło kosztów transakcyjnych. Sprzyjać temu może funkcjonowanie sprawnego i szybkiego systemu rozwiązywania sporów wynikających na tle konfliktów przy realizacji umów. Podobną zasadę można stosować na poziomie makroekonomicznym, gdzie stworzenie przejrzystych reguł polityki fiskalnej i monetarnej sprzyja przewidywalności sytuacji i ogranicza zachowania typu *rent-seeking*.
5. **Koszty transakcyjne mierzenia.** Nieodłącznym elementem obrotu gospodarczego jest mierzenie skali nakładów i efektów swoich działań, zarówno w ujęciu rzeczowym, jak i czysto pieniężnym. Obejmują one koszty rzeczoznawstwa, wycen, certyfikacji, standaryzacji oraz pomiaru produktywności. Do kosztów transakcyjnych mierzenia zaliczyć można także koszty stanowionych regulacji (koszty analiz, konsultacji społecznych, praca prawników). Mają one związek głównie z kosztami podejmowania decyzji politycznych oraz kosztami dostarczania dóbr publicznych. Łącznie stanowią one koszty tworzenia otoczenia instytucjonalnego dla funkcjonujących w gospodarce podmiotów.
6. **Koszty transakcyjne pośrednictwa i rozliczeń finansowych.** Duża liczba transakcji powoduje wzmożone zainteresowanie podmiotów gospodarczych ich bankową obsługą finansową. Obecnie sektor finansowy nie ogranicza się wyłącznie do prostych rozliczeń, jego rozrost spowodował oderwanie się od sfery realnej i wysoki udział w tworzeniu PKB. Finansyzacja gospodarki przejawia się także dużą ilością pośredników finansowych oraz koniecznością regulacji tego sektora, co nieuchronnie pociąga za sobą koszty transakcyjne.

Teoria kosztów transakcyjnych, w przeciwieństwie do ekonomii neoklasycznej, ma charakter dynamiczny, przez co staje się bardzo dobrym narzędziem do badania zmian systemu ekonomicznego w dłuższym okresie. Powszechnie przyjmuje się, że poziom kosztów transakcyjnych jest zmienny na przestrzeni rozwoju gospodarczego, przy czym przejawia

generalnie tendencję wzrostową. Wśród przyczyn tego procesu Svetozar Pejovich¹⁰⁹ wskazuje trzy czynniki. Po pierwsze, postępujący wzrost gospodarczy prowadzi do większej ilości zawieranych transakcji, a co za tym idzie wzrasta ilość potencjalnych partnerów handlowych, z których zdecydowana większość nie zna się wzajemnie. Konsekwencją tego jest przekształcenie wymiany osobistej w bezosobową. W takich okolicznościach wzrost kosztów transakcyjnych przejawia się w zwiększonych wydatkach na poszukiwanie informacji o kontrahentach, negocjacje oraz kontrolę i egzekwowanie umów. Ponadto w przypadku braku wiedzy na temat partnera handlowego (niski poziom zaufania) wzrasta pokusa zachowań oportunistycznych, co przekłada się na wyższe koszty ich minimalizacji. Po drugie, intensywne wykorzystywanie większej ilości kapitału prowadzi do intensywnego rozrostu rozmiaru przedsiębiorstw, powodując wzrost poziomu menedżerskich kosztów transakcyjnych. Po trzecie, rosnące zyski z procesu produkcyjnego skłaniają podmioty gospodarcze do korzystnej dla siebie interpretacji zasad współdziałania na rynku. Prowadzić to może do sprzeczności oraz konfliktów na tle rozumienia oraz egzekwowania umów, powodując wzrost kosztów pomocy prawnej. Nie bez znaczenia jest także wzrost poziomu wiedzy posiadanej przez społeczeństwa, a koordynacja i zarządzanie nią nie są procesami darmowymi¹¹⁰.

Powyższe zmiany poziomu kosztów transakcyjnych dotyczą przede wszystkim długiego okresu i mają charakter zmian ewolucyjnych. Odmienna sytuacja dotyczy gruntownej zmiany systemu instytucjonalnego dokonującego się w relatywnie krótkim okresie¹¹¹. Podmioty przystosowane do funkcjonowania w warunkach starego systemu dokonują inwestycji dostosowanych do poprzednio panujących okoliczności, które jednak po zmianie systemu tracą na wartości. W celu obrony swojej pozycji podmioty te będą starać się utrzymać stare instytucje stawiając opór, którego przezwyciężenie podnosi przejściowo poziom kosztów transakcyjnych. Generalnie, radykalna zmiana instytucjonalna powoduje wzrost poziomu niepewności podmiotów gospodarczych co do trwałości zachodzących zmian. W takim stanie rzeczy podejmując decyzje kontraktowe kierują się wypracowanymi modelami myślowymi, noszącymi nazwę heurystyk, i nawykami pochodzącymi ze starego systemu. Efektem tego jest większa trudność z wprowadzaniem nowych instytucji formalnych oraz powstanie nierównowagi instytucjonalnej, w której instytucje formalne i nieformalne pozostają na pozycjach antagonistycznych względem siebie. Proces ten przejściowo powoduje wzrost

¹⁰⁹ S. Pejovich, *Economic analysis of institutions and systems*, Boston 1995, s. 88–90.

¹¹⁰ D. C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press 2005, s. 72.

¹¹¹ J. Platje, *Bodźce i koszty transakcyjne a zmiany instytucjonalne oraz stan polskiej gospodarki w latach 1970–2000*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie nr 387, Opole 2007, s. 33–37.

kosztów transakcyjnych aż do stanu adaptacji systemu. Sytuacja ta ma związek z tym, że instytucje nieformalne zmieniają się wolniej niż normy prawne i inne instytucje formalne.

1.3.3. Teoria agencji

Podobnie jak inne nurty nowej ekonomii instytucjonalnej, także teoria agencji przyjmuje odmienne założenia metodologiczne względem ekonomii neoklasycznej. W tej ostatniej, jak już zaznaczono, przyjmuje się założenie rynku w pełni konkurencyjnego, na którym relacje pomiędzy partnerami transakcji układają się bezkonfliktowo, a w przypadku ich ewentualnego wystąpienia spór jest szybko zażegnany bez ponoszenia związanych z tym kosztów. W ekonomii neoklasycznej przedsiębiorstwo jest traktowane jako tzw. czarna skrzynka, czyli odrębny podmiot ekonomiczny utożsamiany z funkcją produkcji, gdzie na jednym krańcu funkcji występują nakłady, a na drugim otrzymujemy z nich efekty (produkty, usługi). Nowa ekonomia instytucjonalna, w tym teoria agencji, traktuje przedsiębiorstwo jako strukturę zarządzania (*governance structure*), w ramach której dokonywane są liczne transakcje (koncepcja przedsiębiorstwa jako sieci kontraktów). Ekonomia neoklasyczna nie traktuje przedsiębiorstwa jako złożonej struktury organizacyjnej, a tym samym w rozważaniach o niej nie ma miejsca na występowanie asymetrii informacji wewnątrz firmy. Upraszczając, można stwierdzić, że nowa ekonomia instytucjonalna zajmuje się ekonomią organizacji, w przeciwieństwie do ekonomii neoklasycznej traktowanej jako ekonomia produkcji¹¹².

Innym ważnym założeniem metodologicznym teorii agencji jest występowanie rozbieżności interesów uczestników życia gospodarczego oraz ich oportunistyczne zachowania wynikające z istnienia asymetrii informacji dotyczącej zawartej między nimi transakcji. Powoduje to, że proces kontraktowania odbywa się w sytuacji wysokiej niepewności behawioralnej. Podobnie jak teoria kosztów transakcyjnych, teoria agencji w centrum swoich zainteresowań umieszcza transakcje, kładąc jednak większy nacisk na ułożenie stosunków między kontrahentami w sposób minimalizujący konflikty. Analiza umowy z różnych punktów widzenia w połączeniu może stanowić interesującą teorię firmy w nowej ekonomii instytucjonalnej. Współcześnie teoria agencji nie ma zastosowania wyłącznie do analizowania zjawisk wewnątrz organizacji, lecz wszędzie tam, gdzie ma miejsce tzw. stosunek agencji.

W nauce prezentowany jest pogląd o istnieniu dwóch nurtów w ramach teorii agencji, jak wskazuje Z. Staniek: „teoria agencji należy do najnowszych osiągnięć teorii ekonomii.

¹¹² M. Gorynia, *Przedsiębiorstwo w nowej...*, op. cit., s. 778–779.

Wzbudza ona spore zainteresowanie zarówno wśród ekonomistów, jak i wśród badaczy z innych dziedzin. W jej rozwoju można wyróżnić dwa podstawowe kierunki. Normatywna teoria pryncypała-agenta, posługując się czysto dedukcyjnymi modelami matematycznymi, charakteryzuje się wysokim stopniem sformalizowania i jest pozbawiona treści empirycznych. Pozytywna teoria agencji ma charakter empiryczny i wykorzystuje bardziej intuicyjne sposoby rozumowania. Jest ona nastawiona na poznanie struktury związku agencyjnego oraz na analizowanie rzeczywistych działań podejmowanych przez jego strony. Czołowy przedstawiciel nurtu pozytywnego, M. Jensen, postuluje konieczność przykładania odpowiedniej wagi do czynników instytucjonalnych kształtujących relacje pryncypałów i agentów.”¹¹³

Za twórców pozytywnej teorii agencji uważa się Michaela C. Jensena oraz Williama H. Mecklinga, którzy artykułem z 1976 roku *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure* zainicjowali problem agencji (stosunek agencji) w teorii ekonomii. Problem ten powstaje w sytuacji uzależnienia jednego podmiotu transakcji od działalności drugiego, któremu zleca konkretne zadanie do wykonania w sposób sformalizowany lub domyślny. Stronę zlecającą nazywa się pryncypałem, natomiast stronę wykonującą zadanie-agentem. Pryncypał udziela pełnomocnictwa agentowi do zawierania transakcji handlowych w jego imieniu lub dokonywania innych czynności gospodarczych, czym deleguje na niego swoje uprawnienia. Ten swoisty kontrakt może mieć różną konfigurację podmiotową, poczynając od prostego schematu „jeden pryncypał – jeden agent”, a skończywszy na stosunkach wieloosobowych. Wspólną jednak cechą jest jednak zawsze występowanie dwóch stron transakcji¹¹⁴.

Stosunek agencji implikuje sytuację, w której na ekonomiczną sytuację pryncypała niebagatelny wpływ mają decyzje i działania podejmowane przez agenta (stosunek uzależnienia). Maksymalne zaspokojenie interesów pryncypała nie może mieć miejsca z uwagi na występowanie różnicy celów obu stron oraz asymetrii w zakresie posiadanych informacji. Nieuniknionym tego skutkiem jest pojawienie się konfliktu interesów. Obie strony dążą do realizacji swoich funkcji użyteczności, które są jednak często dość rozbieżne. Pryncypał chce, aby delegowane zadanie było wykonane prawidłowo jak najniższym kosztem, natomiast agent stara się uzyskać dla siebie jak najwięcej korzyści przy jak najmniejszym wysiłku. Wykonanie

¹¹³ Z. Staniek, *Koszty transakcyjne...*, op. cit., s. 16–38.

¹¹⁴ M. C. Jensen, W. H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, Journal of Financial Economics 3, w: K. Keasey, S. Thompson, M. Wright (red.), *The International Library of Critical Writings in Economics 106 Corporate Governance, volume II*, MPG Books Ltd. Bodmin, Cornwall 1999, s. 155–210.

zadania jest jedynie pochodną tej działalności, a zakres niekoniecznie musi być pełny – agentowi zależy na wykonaniu zadania w zakresie niezbędnym do utrzymania swojej roli kontraktowej, tzn. granicą jest groźba zerwania umowy przez pryncypała. Teoria agencji zakłada, że obie strony będą starały się wykorzystać te okoliczności dla maksymalnego zaspokojenia swoich interesów, przy czym nie zawsze motywacja agenta sprowadza się wyłącznie do wymiaru ekonomicznego. Pod uwagę brać należy także wszelkie uwarunkowania natury psychologicznej oraz społecznej¹¹⁵.

Delegacja uprawnień na agenta powoduje wystąpienie po jego stronie przewagi informacyjnej na temat podejmowanych przez niego działań¹¹⁶. Z drugiej strony pryncypał nie jest w stanie w sposób bezkosztowy monitorować wykonania kontraktu. Taka asymetria informacji może wynikać z dwóch scenariuszy zdarzeń:

- ukryte działania (*hidden action, moral hazard*) – w tej sytuacji pryncypał nie jest w stanie widzieć konkretnych działań podejmowanych przez agenta, widzi natomiast jedynie ich wyniki. Może to prowadzić do sytuacji uchylania się agenta od dodatkowego wysiłku i prawidłowego wykonywania pracy. Pryncypał nie jest pewien, czy agent przy realizacji zadania maksymalnie wykorzystał swój potencjał¹¹⁷;
- ukryta informacja (*hidden information, adverse selection*) – w takiej sytuacji pryncypał widzi działania podejmowane przez agenta, nie widzi natomiast czynników zewnętrznych im towarzyszących i wpływających na jego decyzje. Przewaga agenta polega na dokładniejszej analizie sytuacji.

Istnienie stosunku agencji powoduje powstanie pewnych kosztów funkcjonowania kontraktu, którym teoria agencji stara się zapobiec. Michael C. Jensen oraz William H. Meckling wyróżnili następujące ich rodzaje¹¹⁸:

- koszty monitorowania – ponoszone są przez pryncypała i mają związek z kontrolowaniem działalności agenta oraz wprowadzaniem właściwych bodźców za pomocą inkorporowania do kontraktu systemu kar i nagród;
- koszty zobowiązania – ponoszone przez agenta w celu uwiarygodnienia swojej pozycji kontraktowej. Wzbudzenie zaufania pryncypała ma na celu zapewnienie go o uczciwości agenta;

¹¹⁵ P. Wright, A. Mukherji, M. J. Krool, *A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations*, The Journal of Socio-Economics, nr 30, s. 416–417.

¹¹⁶ J. Miroński, *Relacja agencji w teorii przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4 (164), 2005, s. 3.

¹¹⁷ J. J. Laffont, D. Martimort, *The theory of incentives. The principal – agent model*, Princeton University Press, Princeton 2002, s. 145.

¹¹⁸ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm...*, op. cit., s. 123.

- strata rezydualna – powstająca, gdy mimo wysiłków pryncypała nie uda mu się skłonić agenta do działania zgodnego z jego interesem.

Kosztów agencji nie da się całkowicie uniknąć, można jedynie dążyć do ich minimalizowania. Wśród różnych form ich ograniczenia zastosować można odpowiednią strukturę kontraktu maksymalizującą oczekiwane rezultaty pryncypała¹¹⁹. W pierwszym rodzaju kontraktu relacja oparta jest na monitorowaniu i kontrolowaniu agenta. Na tej podstawie pryncypał dochodzi do wniosku, jakie działania maksymalizują jego funkcję użyteczności i stara się tak ukształtować kontrakt, aby jego przedmiotem było konkretne zachowanie, a wynagrodzenie jest z góry ustalone i niezależne od wyników działania. Optymalna sytuacja polegałaby na wszechstronnym monitorowaniu działań i informacji, którą posiada agent. Pociąga to za sobą jednak dość wysokie koszty, dlatego pryncypał musi kalkulować relację kosztów pozyskania informacji w stosunku do oczekiwanych rezultatów. Taki rodzaj kontraktu można nazwać kontraktem opartym na zachowaniu. Drugim rodzajem relacji między pryncypałem a agentem są kontrakty oparte na wynikach działania agenta. Są to kontrakty stosunkowo proste, często oparte na systemie prowizyjnym. Oba rodzaje kontraktów są proponowane przez pryncypała i korzystne dla niego, mają na celu takie ukształtowanie bodźców, aby zminimalizować zachowania oportunistyczne agenta.

Relacja kontraktowa maksymalnie motywująca agenta do zwiększonego wysiłku może być nie do zaakceptowania ze względu na niewłaściwy podział ryzyka i odwrotnie – optymalny podział ryzyka może zniechęcić agenta do pracy. Wynika z tego, że największą efektywność relacji oraz najniższe koszty agencyjne są osiągalne przy konfiguracji ryzyka i motywacji dostosowanych odpowiednio do stron kontraktu. Z pewnością jednak jednym z kluczowych czynników sprzyjających efektywnej współpracy pryncypała i agenta są długookresowe relacje oparte na zaufaniu, co zmniejsza koszty transakcyjne zawartego kontraktu¹²⁰.

Problem agencyjny ma dużo szerszy zasięg niż relacje wewnątrz organizacji. Występuje on na szeroką skalę w relacjach rynkowych, a także w sferze polityki, na przykład parlamentarzyści są agentami głosujących na nich wyborców. Teoria agencji kładzie ogromny nacisk na takie ukształtowanie instytucji między pryncypałem a agentem, aby minimalizować koszty agencyjne. Wśród form kontroli poczynąń agenta wymienić można monitoring albo formalny audyt finansowo-księgowy, dokonywany przez fachowy podmiot zewnętrzny. Skuteczność takiego działania może być różna, a jego ewidentną wadą są wysokie koszty.

¹¹⁹ J. Miroński, *Relacja agencji...*, op. cit., s. 3–4.

¹²⁰ J. W. Pratt, R. J. Zeckhauser (red.), *Principal and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press, Boston 1985, s. 5–6.

Kwestią bardzo ważną z punktu widzenia wypracowania optymalnego kontraktu między pryncypałem a agentem jest ich stosunek do ryzyka¹²¹. W rozważaniach modelowych działalność agenta cechuje się oportunistycznym oraz maksymalizacją swojej funkcji użyteczności, nawet kosztem interesów pryncypała. W związku z tym agent mając do wyboru podjąć ryzyko w swojej działalności, której efekty w dużej mierze przypadną pryncypałowi albo zachować się oportunistycznie i przez to osiągnąć swój cel, wybierze ostatnie rozwiązanie. Unikanie działań ryzykownych przez agentów traktowane jest jako zachowanie normalne. Takie postrzeganie problemu jest jednak uproszczeniem, ponieważ nie uwzględnia zmieniającej się sytuacji w trakcie realizacji kontraktu, wpływu czynników zewnętrznych oraz całego spektrum motywacji agenta. Nawiązanie jakiejkolwiek relacji kontraktowej bez istnienia podłoża instytucji nieformalnych w postaci minimalnego poziomu uczciwości, zaufania oraz rzetelności w wykonywaniu obowiązków, pozbawione jest sensu. Szczególną wagę instytucji zaufania pomiędzy powierzającym czynność a jego wykonawcą przywiązuje nauka prawa. Teoria ekonomii nie może abstrahować od umiejscowienia relacji „pryncypał – agent” w szerszym kontekście społecznym i behawioralnym. Na takie uwarunkowania uwagę zwraca teoria tłoku motywacyjnego (*motivation crowding theory*)¹²². Kładzie ona nacisk na relacje występujące między zewnętrzną motywacją pryncypała wobec agenta oraz wewnętrzną motywacją do pracy samego agenta. W sytuacji istnienia wysokiej chęci rzetelnego wywiązania się przez agenta ze swoich zadań, zbyt duży nacisk zewnętrzny na jego działania ze strony pryncypała może spowodować zmniejszenie się motywacji wewnętrznej. Wystąpić wtedy może efekt tzw. nadmiernego uzasadnienia (*overjustification*), który doprowadzić może do obniżenia poczucia własnej wartości. Oczywiście każdą sytuację należy rozpatrywać indywidualnie, ponieważ nie każda forma motywacji pryncypała w postaci systemu kar i nagród może demotywować agenta. W takich kwestiach dużą wagę należy przypisać osiągnięciom psychologii behawioralnej.

Modelowe ujęcie relacji agencji jest dość uproszczone i powstało pierwotnie jako odpowiedź na powstające konflikty interesów związane z rozdzieleniem funkcji własności od zarządzania w wielkich spółkach akcyjnych. Uczynienie z tych rozważań spójnej teorii mającej zastosowanie w innych dziedzinach życia ekonomicznego niesie za sobą liczne kontrowersje oraz skłania niektórych ekonomistów do uznania teorii agencji za pewien schemat analityczny,

¹²¹ P. Walag, *Relacje agencyjne na rynku pracy*, w: S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2009, s. 66–68.

¹²² J. Miroński, *Relacja agencji...*, op. cit., s. 5.

a nie oddzielny nurt badawczy¹²³. Podnosi się zarzut o niskim stopniu ogólności twierdzeń, z uwagi na ich powstanie jedynie dla wyjaśnienia konkretnego zjawiska o dość wąskim zastosowaniu. Biorąc pod uwagę tę krytykę, w literaturze podjęto próby uelastycznienia głównych założeń teorii agencji w postaci kilku tez¹²⁴:

- jeżeli korzyści z redukcji kosztu agencyjnego są dzielone pomiędzy pryncypała i agenta, obie strony mają wspólny interes w takim zdefiniowaniu monitoringu i systemu zachęt, który prowadzi do osiągnięcia rezultatów możliwie zbliżonych do tych, który osiągałoby się, gdyby koszty agencyjne były zerowe. Wspólny interes pryncypała i agenta wydaje się najlepszym sposobem podnoszenia wyników w związku agencyjnym;
- nie zawsze cele pryncypała i agenta muszą pozostawać w konflikcie. Agenci motywowani potrzebą osiągnięć mogą czerpać przyjemność ze zwiększonego wysiłku. Podobnie będzie, gdy za dobre wyniki pryncypał nagradza agenta uznaniem i szacunkiem. Pozytywny wpływ będą miały równie silnie zakorzenione normy wzajemności i wypełniania zobowiązań. Mimo dobrej woli agent może nie maksymalizować użyteczności pryncypała, ponieważ cele nie zostały jasno sformułowane, nastąpiła ich błędna interpretacja lub po prostu agent jest niekompetentny;
- teoria agencji nie bierze pod uwagę, że pryncypałów także może charakteryzować oportunizm, zwłaszcza gdy pracują na pośrednich szczeblach zarządzania. Może to prowadzić do wykorzystywania agentów dla własnych korzyści (np. przypisywanie sobie przez przełożonych zasług podwładnych);
- nie wszyscy agenci i nie w każdej sytuacji będą unikali ryzyka. Przykładowo, młodszy agenci mogą mieć większą skłonność do ryzyka niż starsi. Zgodnie z teorią oczekiwań (*prospect theory*) Kahnemana i Tversky'ego ludzie unikają ryzyka w satysfakcjonujących sytuacjach (potencjalne zyski) i mogą być skłonni do ryzyka w niesatysfakcjonujących sytuacjach (potencjalne straty). Należy również pamiętać, że pojęcie zysków i strat jest często bardzo subiektywne i dlatego przez pozytywne lub negatywne przedstawienie spodziewanych wyników decyzji, można zmienić podejście agentów do ryzyka w konkretnej sytuacji. Ponadto w niepewnym i burzliwym otoczeniu pryncypałowie mogą poszukiwać agentów skłonnych do podejmowania ryzyka tak, aby

¹²³ M. Gorynia, *Przedsiębiorstwo w nowej...*, op. cit., s. 781–782.

¹²⁴ J. Miroński, ..., op. cit., s. 7–9.

byli w stanie wykorzystać nadarzające się okazje;

- większość literatury na temat teorii agencji koncentruje się na interakcji „jeden na jednego” (jeden agent, jeden pryncypał). W praktyce natomiast mamy do czynienia z rozbudowanymi relacjami obejmującymi wielu pryncypałów i wielu agentów. Wielość agentów i pryncypałów w poszczególnych związkach powoduje, że wśród samych agentów (pryncypałów) występuje różnica zdań na temat metod monitoringu i wynagradzania. Agenci różnią się między sobą i te różnice wpływają na ich zdolność do wykonywania zakontraktowanych zadań. W efekcie najlepsi agenci będą preferować wynagrodzenia związane z wynikami. Najślabi agenci będą się domagać stałego wynagrodzenia niezależnego od wyników. Konieczność kontrolowania większej liczby agentów może skłaniać pryncypałów do przerzucania tego obowiązku na grupę. Wpływ wzajemnego monitorowania się agentów na ich motywację zależy od łączących ich więzi, postaw i norm grupowych;
- osiągnane wyniki są uzależnione również od czynników losowych, często pozostających poza kontrolą agenta i pryncypała;
- im większe jest przedsiębiorstwo, tym wyższe są koszty agencji oraz potencjał do konfliktu agencji. Wynika to z trudności oceny indywidualnego wkładu poszczególnych agentów, ich mniejszego udziału w osiągnięciach firmy i korzyściach z tym związanych oraz z dużej liczby relacji między członkami przedsiębiorstwa. Czynnikiem hamującym wzrost kosztów agencji w dużych grupach może być silne powiązanie powodzenia jednostek z powodzeniem grupy;
- rozpatrując problem optymalnego kontraktu i związanych z nim warunków wynagrodzenia Milgrom i Roberts¹²⁵ sformułowali zasady rządzące kontraktami agencyjnymi. Zasada informacyjności głosi, że koszt motywowania agenta rośnie wraz ze wzrostem trudności obserwowania jego wysiłku. Zgodnie z zasadą intensywności motywowania, siła motywowania agenta powinna być tym większa, im wyższe są krańcowe korzyści z jego działalności, im precyzyjniej można zmierzyć wyniki agenta oraz im bardziej agent wykazuje dużą skłonność do ryzyka i pozytywnie reaguje na bodźce motywacyjne. Zasada intensywności monitorowania stwierdza, że ściśle powiązanie wynagrodzenia agenta z jego wynikami wymaga precyzyjnego pomiaru tych ostatnich. Jeżeli pryncypał nie wie, czym kieruje się agent w wyborze poszczególnych zadań, to zgodnie z zasadą równego wynagrodzenia, krańcowe

¹²⁵ J. Miroński, ..., op. cit., s. 7–9.

wynagrodzenie za poszczególne zadania powinno być jednakowe, gdyż inaczej agent może zaniedbywać pewne zadania. „Mechanizm zapadki” powoduje, że wyznaczanie agentowi przyszłych zadań na podstawie poziomu wykonywania zadań w przeszłości, prowadzi do minimalizowania stopnia realizacji zadań przez agenta, w celu uniknięcia nadmiernych wymagań w przyszłości.

Teoria agencji, mimo licznych ułomności, uznawana jest przez większość ekonomistów za część nowej ekonomii instytucjonalnej. Jej interdyscyplinarność, w tym otwarcie na teorię organizacji, zarządzanie, psychologię czy też prawo, powoduje, że jej aparatura pojęciowa przydatna jest do analizowania wielu aspektów życia społeczno-gospodarczego. Zgodnie z postulatami teorii agencji w procesie selekcji przedsiębiorstw zwyciężają te, których formy organizacyjne skupiają się na minimalizacji kosztów transakcyjnych i kosztów agencji¹²⁶.

1.3.4. Teoria wyboru publicznego

Interdyscyplinarność podejścia instytucjonalnego skłoniła ekonomistów do rozszerzenia swojego pola badawczego poza tradycyjne obszary zainteresowań. Ekonomia neoklasyczna w przeważającym stopniu analizowała proces wymiany dóbr pomiędzy pojedynczymi jednostkami. Jednak na skutek rozrostu funkcji państwa oraz wielości obszarów ingerencji w życie społeczne (poprzez regulację oraz redystrybucję dochodów) zdecydowanie wzrosła ilość decyzji gospodarczych podejmowanych poza klasycznie rozumianym rynkiem. Traktowanie państwa jako zewnętrznego elementu otoczenia gospodarczego stało się anachronizmem. W rezultacie tego nastąpił powrót do traktowania ekonomii jako części nauk politycznych¹²⁷ lub co najmniej zdecydowane zbliżenie przedmiotu badawczego nauk ekonomicznych i politologii. Nowatorstwo podejścia badawczego polegało na uznaniu, że państwo ingeruje w gospodarkę za pomocą procesu politycznego, w którym decyzje są podejmowane przez kolegialne ciała. Dostrzeżono, że w działalności państwa dystrybuującego dobra publiczne, występuje zjawisko wyboru spośród ograniczonych zasobów. Dało to asumpt do zastosowania klasycznych narzędzi badawczych ekonomii do wyjaśniania zjawisk sfery politycznej. Nowatorstwo teorii wyboru

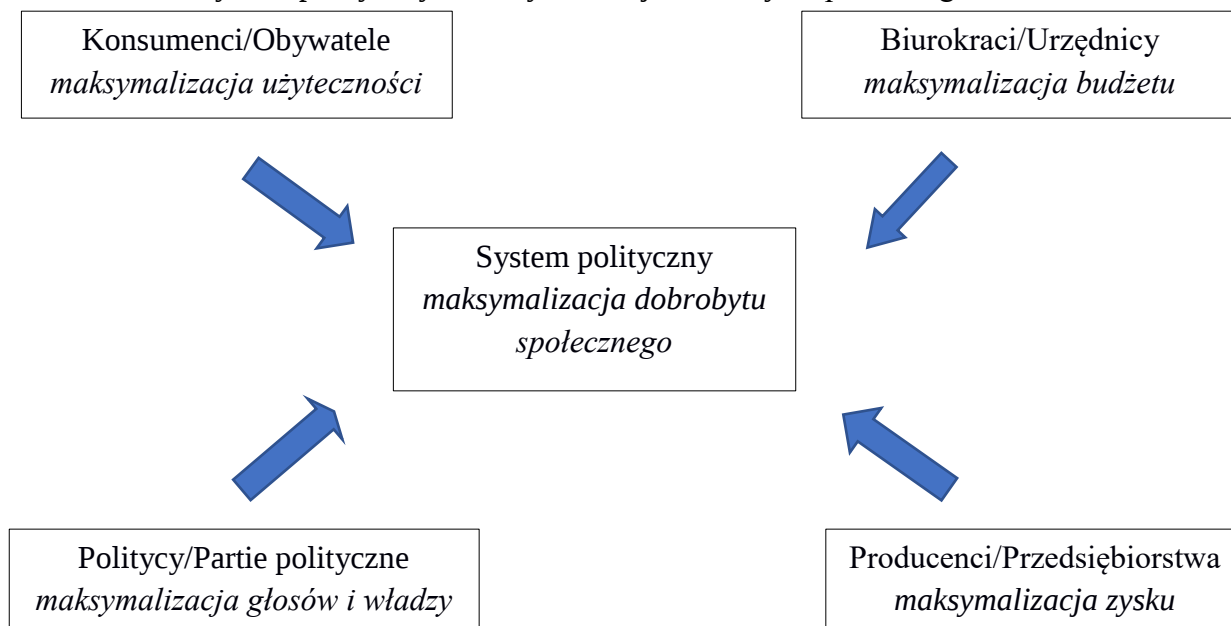
¹²⁶ E. F. Fama, M. C. Jensen, *Separation of Ownership and Control*, „Journal of Law and Economics”, 1983, vol. 26, s. 301–325.

¹²⁷ Pierwszą osobą uznającą ekonomię jako naukę polityczną był Arystoteles.

publicznego w podejściu do zagadnień politycznych polega na zauważeniu roli, jaką w podejmowaniu zbiorowych decyzji odgrywają instytucje¹²⁸.

Proces polityczny nie odbywa się w próżni instytucjonalnej, lecz wręcz przeciwnie, wpływ na niego wywiera spłot grup interesów¹²⁹. Interakcje podmiotów uczestniczących w obrębie systemu politycznego przedstawia obrazowo poniższy schemat.

Schemat 1.1. System polityczny i maksymalizacja dobrobytu społecznego



Źródło: J. den Hertog, Review of Economic Theories of Regulation, Discussion Papier Series nr 10–18, Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institute, 2010, s. 31, za: R. Nagaj, *Przesłanki...*, op. cit. s. 152.

W przeciwieństwie do transakcji rynkowych, gdzie przedmiotem obrotu jest transfer dóbr prywatnych oraz praw własności do tych dóbr, na rynku politycznym przedmiotem wymiany są dobra publiczne. Teoria wyboru publicznego na ten proces nakłada siatkę pojęciową ekonomii neoklasycznej. Wynika z tego, że popyt na dobra publiczne jest zgłaszany przez obywateli (wyborców) oraz różne grupy nacisku, natomiast podaż jest oferowana – za pośrednictwem organizacji rządowych – przez wyłanianych w demokratycznych wyborach polityków oraz mianowanych biurokratów. Finalny kształt oraz równowaga systemu politycznego jest rezultatem ścierania się przeciwstawnych interesów wszystkich uczestników interakcji. Przy analizie tego modelu istotne są mikroekonomiczne i behawioralne założenia

¹²⁸ D. C. Mueller, *Constitutional Public Choice*, w: D. C. Mueller (red.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 124.

¹²⁹ R. Nagaj, *Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego*, Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 27, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 151–152.

wyjściowe: każdy z tych podmiotów postępuje racjonalnie oraz dąży do maksymalizacji swoich interesów¹³⁰.

Porównanie doskonale konkurencyjnego rynku prywatnego do rynku politycznego ujawnia ich zasadniczą różnicę polegającą na odmiennym podejściu do kwestii zasobów informacji posiadanych przez poszczególne podmioty¹³¹. Klasyczny model rynkowy zakłada racjonalność decyzyjną podmiotów, mających pełną informację o kosztach i korzyściach swoich działań i mogących ją wykorzystać przy podejmowaniu decyzji rynkowych. Akt wyborczy, wyłaniający przedstawicieli suwerena (narodu) do reprezentowania interesów wspólnych, obejmuje ogół społeczeństwa, co powoduje, że nie wszyscy jego członkowie mają identyczne preferencje w zakresie ingerencji państwa w konkretną dziedzinę gospodarki oraz posiadają odpowiednią wiedzę, aby zweryfikować program gospodarczy rządzących partii politycznych. Pozyskiwanie informacji wymaga wysiłku, a chęć poniesienia tego kosztu przez dany podmiot jest proporcjonalna do korzyści uzyskanych z transferu dóbr poprzez rynek polityczny. Dobrze zorganizowane grupy nacisku (często reprezentujące przedsiębiorców) uzyskujące rentę poprzez wpływ na politykę regulacyjną i dystrybucyjną państwa będą zainteresowane gromadzeniem i przetwarzaniem informacji, które wykorzystują do nacisku politycznego. Zupełnie odmienna sytuacja występuje po stronie licznej i niezorganizowanej grupy konsumentów, w których przypadku gromadzenie informacji wykraczającej poza minimum jest ekonomicznie niezasadne. Nazywane jest to racjonalną ignorancją. Efektem wysokiego poziomu asymetrii informacji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami gry politycznej jest działalność lobbystyczna grup nacisku, które niekiedy posiadają większy zasób wiedzy branżowej dotyczącej konkretnej dziedziny działalności gospodarczej niż decydenci polityczni i przez to są dla nich równorzędnymi parterami (niekiedy konsultantami). Po przeciwnej stronie są obywatele, którzy nie dostrzegają w codziennym życiu wpływu szczegółowych uregulowań na swoją sytuację dochodową. Ważnym założeniem istnienia rynku politycznego jest odwrotna zależność pomiędzy decentralizacją podejmowania decyzji a wysokością kosztów transakcyjnych generowanych przez ten rynek¹³².

Innymi uczestnikami systemu politycznego są politycy, którzy zamiast dążyć do realizacji dobra ogólnospołecznego mają bardziej na względzie własne cele oraz interesy współdziałających z nimi grup nacisku. Podstawowa różnica pomiędzy skutkami działań w

¹³⁰ M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii public choice*, „Gospodarka Narodowa”, nr 7–8, 2005, s. 30–31.

¹³¹ Tamże, s. 32–33.

¹³² J. M. Buchanan, D. R. Lee, *On a Fiscal Constitution for the European Union*, w: *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 18, Liberty Fund Indianapolis 2000, s. 135.

gospodarce rynkowej a na rynku politycznym polega na tym, że politycy nie ponoszą bezpośrednich konsekwencji swoich decyzji¹³³. Ich główną troską są następne wybory, w związku z tym działalność ta jest nakierowana na te grupy wyborców, które mogą walczyć o reelekcję. Przy okazji tych działań niewykluczone są także egoistyczne motywy bezprawnego powiększania osobistego majątku. Przewaga polityków polega na tym, że jakakolwiek zorganizowana kontrola społeczna jest trudna do realizacji i w związku z tym działalność polityczna preferująca niektóre grupy kosztem pozostałych jest możliwa do wykonania w praktyce¹³⁴.

Bezpośrednio z politykami związana jest inna grupa społeczna mająca ogromny wpływ na proces dystrybucji dóbr publicznych za pomocą systemu politycznego – urzędnicy (biurokraci). Teoria wyboru publicznego neguje tezę Maxa Webera, zgodnie z którą przedstawiciele tej grupy w swoim działaniu kierują się interesem publicznym¹³⁵. W miejsce tego proponowane jest założenie o tym, że preferencją urzędników jest maksymalizacja ich interesów, co w przełożeniu na wykonywany zawód oznacza rozrost budżetu i wykonywanych zadań (często zupełnie zbędnych z punktu widzenia społeczeństwa). Przewaga biurokratów nad mianującymi ich politykami polega na większym zasobie wiedzy dotyczącym kosztów wytwarzania dóbr publicznych. Asymetria informacji powoduje rozrost sfery usług publicznych ponad występujące potrzeby, a budżety na te cele kierowane są w dużej mierze przeznaczane przez urzędników na koszty funkcjonowania aparatu biurokratycznego, co z punktu widzenia społeczeństwa jest stratą.

Porządek wyłaniający się z rywalizacji przedstawionych podmiotów jest wypadkową ich siły i wpływu na politykę państwa. Proces wymiany na rynku politycznym poprzedzony jest ustalaniem reguł porządku konstytucyjnego przez samych uczestników tego rynku¹³⁶. Teoria wyboru publicznego stara się w ekonomiczny sposób wyjaśnić mechanizmy rządzące tymi interakcjami oraz dostarcza odpowiedzi na pytanie o sposób podejmowania zbiorowych decyzji. Jako część (lub pokrewny kierunek) nowej ekonomii instytucjonalnej, teoria wyboru publicznego, używając kategorii kosztów transakcyjnych, postuluje, aby regulacja państwowa ograniczała się do tych dziedzin, w których koszty transakcyjne jej działalności są mniejsze od

¹³³ T. Legiędź, *Motywy działania polityków w świetle teorii wyboru publicznego*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, Tom, nr 1, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2005, s. 278.

¹³⁴ J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 209–212.

¹³⁵ G. Przesławka, *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, w: B. Polszakiewicz, J. Boehlke, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Tom II, Toruń 2006, s. 38.

¹³⁶ J. M. Buchanan, *Politics without Romance. A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, w: *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis 2000, s. 50.

kosztów regulacji rynkowej. Początki teorii wyboru publicznego¹³⁷ sięgają przełomu lat 40. i 50. XX wieku i związane są z pracami Duncana Blacka *O racjonalności grupowego podejmowania decyzji* oraz Kennetha Arrowa *Social Choice and Individual Values*, gdzie określono jej przedmiot badawczy jako badanie rynków politycznych przy zastosowaniu metod ekonomii¹³⁸. Współcześnie teoria wyboru publicznego rozwijana jest przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, a wśród najważniejszych jej ośrodków badawczych wymienić należy¹³⁹ głównych przedstawicieli:

- Virginie – J. M. Buchanan, G. Tullock – przedmiotem analizy jest mechanizm powstawania grup interesu, zjawisko pogoni za rentą, efektywność biurokracji, rządu, władzy ustawodawczej i sądownictwa;
- Chicago – G. Stigler, G. Becker, S. Peltzman, R. Posner, W. Landes – skupia się na analizie wpływu regulacji państwowej na działalność gospodarczą, ekonomicznej roli konstytucji oraz ekonomicznej analizie prawa;
- Rochester – W. Riker, P. Ordeshook, K. Shepsle, P. Aranson, B. Weingast – analizuje sposoby powstawania i rozwiązywania konfliktów w funkcjonowaniu mechanizmu parlamentarnego – programy partii politycznych, głosowanie w ramach ciał ustawodawczych.

Teoria wyboru publicznego stanowi liberalną koncepcję ekonomiczną. Jedną z jej głównych przesłanek jest zmniejszenie udziału państwa w życiu gospodarczym, z uwagi na fakt, że tworzenie i dystrybucja dóbr publicznych przez mechanizmy pozarynkowe jest obarczona niesprawnością.

1.3.4.1. Ekonomiczna teoria demokracji i biurokracji

Każdy sprawnie działający system polityczny wymaga istnienia wyspecjalizowanego aparatu urzędniczego pełniącego funkcje pomocnicze przy wdrażaniu w życie rozstrzygnięć podmiotów prawodawczych. Jako ważny element funkcjonowania sfery publicznej biurokracja stała się przedmiotem analiz naukowych już w XIX wieku, przede wszystkim w ujęciu socjologicznym. Jedną z najważniejszych koncepcji w tym zakresie była teoria biurokracji

¹³⁷ Teoria wyboru publicznego niekiedy bywa nazywana nową ekonomią polityczną lub ekonomiczną teorią polityki.

¹³⁸ J. Miklaszewska, *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii publicznego wyboru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 23.

¹³⁹ G. Przesławska, *Ekonomiczna rola...*, op. cit., s. 36–37.

Maxa Webera¹⁴⁰. Przypisywał on biurokracji następujące cechy¹⁴¹: ściśle określony zakres obowiązków i działań wewnątrz struktury organizacyjnej, hierarchiczna zależność (wieloinstancyjność), dokumenty papierowe jako podstawowa forma obiegu informacji, przygotowanie merytoryczne urzędników do wykonywanych zadań oraz zaangażowanie w pracy. Działalność biurokracji jest ściśle regulowana przepisami i to one stanowią granicę pomiędzy sferą prywatną i publiczną. Urzędnicy zarządzają majątkiem publicznym w sposób wykluczający osobiste preferencje oraz emocje – w wersji Maxa Webera administracja miała charakter bezosobowy i apolityczny.

Paradygmat weberowski nie był zasadniczo modyfikowany przez ponad stulecie, a teoria ekonomii w wersji neoklasycznej nie interesowała się intensywnie tą tematyką, traktując ją jako sferę zewnętrzną wobec systemu gospodarczego. Biurokracja była krytykowana przez przedstawicieli nauk o zarządzaniu i organizacji, przede wszystkim ze względu na nadmierny formalizm procedur wewnętrznych oraz brak bodźców do lepszej alokacji posiadanych zasobów. Jedną z pierwszych prób ekonomizacji podejścia do sfery administracyjnej była analiza biurokracji dokonana przez Anthony'ego Downsa¹⁴². Postęp polegał na zastosowaniu metodologii ekonomii neoklasycznej do motywów działań pojedynczych urzędników poprzez przyjęcie, że kierują się oni maksymalizacją swojej funkcji użyteczności. Motywacją urzędników w przeważającej mierze jest powiększanie władzy, wpływów, dochodów, wygody itp. Wynik działalności biurokratycznej nie jest weryfikowany przez rynek, więc nie można oceniać go w kategoriach kosztów i efektów tej działalności. Downs w swojej typologii uznaje warstwę urzędniczą za niehomogeniczną i dzieli ją na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich w swojej działalności kieruje się wyłącznie własnym interesem i dzieli się na kolejne dwie podgrupy: karierowicze (mający za cel jedynie zwiększanie swoich dochodów i prestiżu) oraz konserwatyści, dla których najważniejsze jest bezpieczeństwo i pomyślność zawodowa. Są oni w ten sposób zamknięci na jakiegokolwiek próby zmian i innowacyjne rozwiązania. Drugą grupę stanowią biurokraci o mieszanej strukturze motywacji. Oprócz oczywistych, dla teorii wyboru publicznego, celów osobistych włączają oni do swoich wartości lojalność wobec społeczeństwa. Nie zmienia to jednak zasadniczo faktu, że górę biorą egoistyczne interesy ze

¹⁴⁰ Skonstruowany przez Maxa Webera model miał cechy tzw. typu idealnego, czyli abstrakcyjnego modelu niewystępującego w czystej postaci w rzeczywistości, który miał służyć przede wszystkim celom porównawczym.

¹⁴¹ E. Inglot-Brzęk, *Zmiana w organizacji biurokratycznej*, w: M. G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, Uniwersytet Rzeszowski, zeszyt nr 15, Rzeszów 2009, s. 376.

¹⁴² A. Downs, *Nonmarket Decision Making. A Theory of Bureaucracy*, „American Economic Review” 1965, nr 55–2.

stratą dla społeczeństwa, a funkcja publiczna staje się przykrą koniecznością i efektem jedynie ubocznym.

Odmienne założenia socjologii i ekonomii powodują sprzeczność w postrzeganiu biurokracji przez obie dziedziny nauki. W teorii Downs'a celem funkcjonowania administracji publicznej nie jest panowanie (jak u Webera), a świadczenie usług społeczeństwu. Porównanie organizacji biurokratycznych do racjonalnych przedsiębiorstw nastawionych na zysk skłania do postawienia tezy, że również w przypadku biurokracji mamy do czynienia z tendencją do oligopolizacji. Wiąże się ona z dążeniem poszczególnych biur administracyjnych do przypisywania sobie kompetencji oraz środków na stawiane coraz to nowe zadania. Prowadzi to do szeregu konfliktów między organizacjami, zarówno na płaszczyźnie horyzontalnej (poziomej), jak i wertykalnej (pionowej). Brak możliwości sprawnego rozwiązywania sporów na bieżąco powoduje przesuwanie się władzy ku górze hierarchii i centralizacji podejmowania decyzji w państwie. Łączy się to z tendencją do tzw. imperializmu biurokracji, czyli chęcią ciągłego zwiększania regulacji procesów społecznych. W miarę rozrostu znaczenia biurokracji zwiększa się jej wpływ na politykę i ciała prawodawcze, a tym samym na kształt całego systemu politycznego i dystrybucję dóbr publicznych¹⁴³.

Teoria wyboru publicznego opiera się na przekonaniu, że behawioralne założenia ekonomii neoklasycznej mają na tyle uniwersalny charakter, że można ją stosować do analizy biurokracji. Przy takim podejściu do problemu rynek usług publicznych można analizować w kategoriach popytu i podaży, gdzie popyt generują obywatele starający się nabyć dobra publiczne, a podaż jest świadczona przez organizacje biurokratyczne. Rozważania Downs'a w tym kierunku, w postaci bardzo sformalizowanej (matematycznej) jako pierwszy zaprezentował William Niskanen¹⁴⁴. Podobnie jak inni przedstawiciele teorii wyboru publicznego przyjął założenie o maksymalizacji funkcji użyteczności przez urzędników, jednak zdecydowanie więcej uwagi poświęcił temu, co się dokładnie składa na tę funkcję. Do jej składowych zaliczył: dochód dodatkowy, władzę, prestiż, przywileje, reputację publiczną oraz efekty działalności konkretnego urzędu, przyjmując założenie, że zdecydowana większość tych czynników jest związana z budżetem organizacji biurokratycznej, w której pracuje urzędnik. W związku z tym, jeśli mają one tak silny związek z budżetem, racjonalnie postępujący

¹⁴³ H. P. Widmaier, *Studia o ładzie społecznym. Demokratyczna polityka społeczna. Logika biurokracji*, Warszawa 1995, s. 60.

¹⁴⁴ Prezentację formalnego modelu działania biurokracji Niskanena, wzbogacony o nowy element funkcji użyteczności w postaci zatrudnienia prezentuje Wojciech Pachol. Zob. W. Pachol, *Ekonomiczna teoria biurokracji*, „Bank i Kredyt”, nr 9, 2001. W niniejszej pracy zostaną zaprezentowane jedynie najważniejsze założenia tego modelu.

urzędnik będzie dążyć do jego zwiększenia. W modelu biurokracji Niskanena maksymalizacja funkcji użyteczności biurokracji równała się w praktyce maksymalizacji wysokości budżetu¹⁴⁵. Po empirycznej weryfikacji tej tezy, Niskanen doszedł do wniosku, że urzędnicy bardziej skupiają się na maksymalizacji swojej kontroli nad budżetem poprzez jego elementy uznaniowe, niż interesują się jego wielkością absolutną¹⁴⁶. Podobnie jak Downs, Niskanen również twierdził, że nie wszyscy urzędnicy są motywowani jedynie powiększaniem swoich kompetencji, część z nich stawia sobie ambitne cele realizowania misji publicznej. Jednak na skutek braku dostatecznej informacji o potrzebach wszystkich obywateli, jak i o realnych możliwościach ich zaspokajania ze strony organizacji biurokratycznej, skazani są na porażkę na tym polu, a jedyne cele, jakie mogą w pełni realizować, to własne osobiste preferencje, które w pełni znają.

W modelu Niskanena w relacjach pomiędzy organizacją biurokratyczną a rządem (organizacją polityczną i podmiotem prawodawczym) zachodzi swoista wymiana rynkowa¹⁴⁷, która ma charakter obustronnego monopolu (*bilateral monopoly*). Biurokracja jako aparat pomocniczy i wykonawczy, może oferować swoje usługi tylko rządowi, a rząd może je nabywać wyłącznie od biurokracji. Poza tym istnieje także asymetria informacji pomiędzy kierownikiem biura, który jako jedyny zna rzeczywiste koszty jego funkcjonowania, a nadzorującymi je jednostkami politycznymi. Zależność ta jest szczególną odmianą teorii agencji, przy czym istotne są inne założenia będące pochodną ich pozycji monopolistycznej: biurokracja zna popyt legislacyjny rządu oraz nie jest ona zobowiązana do szczegółowego raportowania kosztów swojej działalności. Będąc monopolistą w zakresie podaży usług, może narzucić nadzorującym je jednostkom politycznym swoją koncepcję pracy, będąc ograniczonym jedynie przez przymus wykonania powierzonych jej prac. Organizacja biurokratyczna, mając przewagę informacyjną, może zawyżać koszty produkcji dóbr publicznych. Dzięki temu wypracowywana jest nadwyżka będąca różnicą pomiędzy wysokością budżetu a faktycznymi wydatkami na realizację celów społecznych, konsumowana oczywiście przez biurokratów, bez większego nadzoru ze strony rządu. Im wyższy jest poziom asymetrii informacji, tym ta nadwyżka jest większa, doprowadzając tym samym do rozrostu usług publicznych ponad poziom optimum społecznego. Poprawa tej sytuacji może nastąpić

¹⁴⁵ J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, w: red. J. Łukasiewicz, *Polityka administracyjna*. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa Stryków 7–9 września 2008 r., TNOiK, Rzeszów 2008, s. 658.

¹⁴⁶ W. Niskanen, *Bureaucracy and Economics*, Edward Elgar Publishing, Brookfield 1994, s. 269.

¹⁴⁷ P. Modzelewski, P. Tłaczała, *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji*, w: J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 177–182.

jedynie poprzez zwiększenie kontroli lub wprowadzenie konkurencji na rynku dóbr publicznych. Częściowa prywatyzacja sektora usług publicznych odbywałaby się poprzez możliwość nabywania przez obywateli tych dóbr od wielu organów pakietów usługowo-podatkowych, z możliwością zmiany miejsca zamieszkania tam, gdzie najpełniej odpowiadają one preferencjom jednostek. Konkurencja wymusiłaby racjonalizację kosztową i organizacyjną biurokracji¹⁴⁸. Rozbicie monopolistycznej pozycji organizacji biurokratycznej, choć atrakcyjne teoretycznie, jest niezwykle trudne do wprowadzenia w praktyce. Wydawać by się mogło, że skuteczniejszą metodą niwelowania asymetrii informacji jest lepsza kontrola, jednak niektóre z jej form są nieskuteczne, np. politycy mają bardzo ograniczone możliwości publicznego ujawniania opinii publicznej nieprawidłowości w funkcjonowaniu podległych sobie biur ze względu na zbyt wysokie koszty polityczne tego posunięcia¹⁴⁹ – wszelkie nadużycia w sektorze biurokratycznym, z punktu widzenia obywateli – wyborców, przypisywane są nieudolności i niekompetencji aktualnie rządzącym partiom biurokratycznym. Sytuacja taka skłania obie strony do ukrywania problemów i nadużyć przed opinią publiczną.

Relacje pomiędzy biurokratami a politykami bardzo blisko wiążą się z inną częścią teorii wyboru publicznego – ekonomiczną teorią demokracji. Teoretyczną podstawę tej koncepcji wyłożył Anthony Downs w dziele *An Economic Theory of Democracy* z 1957 roku. Przyjął on, że poprzez prawo wyborcze społeczeństwo wpływa na kształt systemu politycznego oraz porównał rynek polityczny do doskonale konkurencyjnego rynku gospodarczego. Stało się to podstawą do zbudowania analitycznego modelu, w którym partie polityczne działają w celu realizacji swojego interesu, którym jest zdobycie i utrzymanie władzy, a wyborcy doskonale znają swoje preferencje polityczne. Model Downsa opiera się na kilku fundamentalnych założeniach¹⁵⁰:

- partia lub koalicja partii jest legitymowana do sprawowania władzy po wygranych wyborach odbywających się periodycznie;
- każdy pełnoletni obywatel dysponuje jednym głosem;
- zmiana władzy odbywa się jedynie poprzez wybory, wszelkie inne formy jej przejęcia są zabronione;
- w systemie politycznym konkurują ze sobą co najmniej dwie partie;
- preferencje polityczne wyborców są w ściśle określone i łatwy sposób można je

¹⁴⁸ C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, nr 44, s. 416–418.

¹⁴⁹ R. Nagaj, *Przesłanki regulacji...*, op. cit., s. 159.

¹⁵⁰ S. Heciak, *Teoria wyboru publicznego a ekonomiczna analiza funkcjonowania sfery publicznej*, w: J. Semrau, *Konkurencyjność województw Polski wschodniej w warunkach ich funkcjonowania w strukturach zintegrowanej Europy*, Poznań 2008, s. 10.

uszeregować;

- partie polityczne są dostatecznie poinformowane o preferencjach wyborców;
- wyborcy są dostatecznie poinformowani o preferencjach partii politycznych.

Model ten jest w pewnym sensie wyidealizowany (podobnie jak rynek doskonale konkurencyjny), a rolę partii politycznych można porównać do przedsiębiorstw, wyborców do konsumentów, natomiast środkiem wymiany w tym modelu są głosy wyborcze. Jednym z elementów wpływu partii politycznych na sposób głosowania wyborców jest konstrukcja programów politycznych. Politycy nie dążą do ich realizacji, lecz ich podstawowym celem jest takie ukształtowanie programu politycznego, aby w jak najszerszym zakresie zadowolić możliwie dużą grupę wyborców i w ten sposób zdobyć ich przychylność. W związku z tym podstawowym motywem działalności politycznej jest chęć realizacji swoich prywatnych celów, a nie działanie zgodnie z interesem publicznym¹⁵¹.

Zakładając, że partie polityczne kształtują swoją ideologię w celu zdobycia szerokiego poparcia, kluczowe jest poznanie dokładnych preferencji politycznych wyborców, które są głównym czynnikiem wpływającym na kształt systemu politycznego (stabilność rządów, ilość partii politycznych, ewolucja ich programów). W teorii wyboru publicznego posłużono się w tym celu pojęciem tzw. środkowego wyborcy (*median voter*). Jest to konstrukcja statystyczna, jednak bardzo pomocna w poznaniu ewolucji sceny politycznej. Przyjęto, że preferencje polityczne wyborców można uszeregować na jednej osi od lewicy do prawicy. Przy założeniu jego jednowierzchołkowego kształtu programu polityczne konkurujących partii będą zbliżały się do centrum, gdzie sytuuje się największa ilość wyborców – czym dalej od centrum w kierunku radykalizacji poparcie dla partii będzie maleć. Wiąże się to z konwergencją ideologiczną partii. Przy założeniu dwu- lub wielobiegunowego rozkładu preferencji wyborców ideologie partii będą się koncentrować na każdym z wierzchołków w opozycji do przeciwnika. Powoduje to pojawienie się polaryzacji sceny politycznej, a formalna możliwość tworzenia nowych ugrupowań politycznych niewiele zmienia, gdyż zmuszone one są na tworzenie koalicji z partiami skupionymi wokół wierzchołka preferencji. Reasumując, liczba wierzchołków na układzie preferencji politycznych (liczba tzw. środkowych wyborców) wpływa w bezpośredni sposób na liczbę liczących się partii politycznych.

W modelu Downs'a uczestnictwo w akcji wyborczej porównywalne jest do zawierania transakcji na rynku gospodarczym¹⁵². Obywatel w zamian za swoje poparcie oczekuje realnych

¹⁵¹ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1956, s. 296–300.

¹⁵² T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downs'a*, w: J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 99.

korzyści. Jak każda transakcja, proces wyborczy generuje określone rodzaje kosztów. Do tych kosztów zaliczyć także trzeba koszty alternatywne w postaci niezrealizowanych obietnic, jednak podstawowym kosztem po stronie wyborcy jest koszt pozyskania wiarygodnej informacji. Sam dostęp do niej w erze społeczeństwa informacyjnego jest niewielki, kluczową rolę w tym zakresie jej przetworzenie, co wymaga czasu i wysiłku. Użyteczność z przetworzenia kolejnej dawki informacji jest proporcjonalna do korzyści, jakie wyborca osiąga z uczestnictwa wyborach. W przypadku gdy użyteczność krańcowa tej informacji jest mniejsza od krańcowego kosztu jej pozyskania i przetworzenia wyborca, postępując racjonalnie, ignoruje wybory.

Celem opracowania modelu ekonomicznej teorii demokracji nie było przewidywanie wyników wyborów, lecz zbadanie motywacji kierujących wyborcami i partiami politycznymi. Razem z ekonomiczną teorią biurokracji stanowi istotną część teorii wyboru publicznego, oceniając wpływ różnych podmiotów na proces nierynkowej dystrybucji dochodu narodowego. W ocenie Mancura Olsona politycy pochodzący z demokratycznych wyborów niszczą rynek poprzez faworyzowanie interesów partykularnych grup interesów kosztem reszty społeczeństwa. W jego mniemaniu priorytetem jest wolność ekonomiczna, nawet kosztem jej realizacji w warunkach ustroju autorytarnego¹⁵³.

1.3.4.2. Teoria grup interesu i koalicji dystrybutywnych

Postępujący wzrost interwencjonizmu państwowego w gospodarce jest jedną z głównych przyczyn coraz szerszego wywierania nacisku przez różnorodne grupy interesów na polityczny proces dystrybucji dóbr publicznych. Poprzez większą ingerencję państwową rozszerza się także tradycyjne rozumienie pojęcia dóbr publicznych, którymi są już nie tylko dobra przynoszące korzyści całej społeczności, gdzie wykluczenie pojedynczych podmiotów z ich konsumpcji jest niemożliwe. Poza tym zalicza się do nich efekty regulacji ustawodawczej w postaci różnorodnych przywilejów rynkowych, takich jak: subsydia, taryfy celne, koncesje oraz pozwolenia. Racjonalnie działające grupy nacisku oraz ich członkowie są zainteresowani przechwyceniem przynajmniej części efektów procesu ich podziału.

Początkowo analiza naukowa w zakresie grup interesu skupiała się przede wszystkim na podejściu politologicznym. Pionierskimi pracami w tym zakresie były dzieła Arthura

¹⁵³ M. Olson, *Dictatorship, Democracy and Development*, „American Political Science Review”, 1993, vol. 87, no. 3, s. 567–576.

Bentley'a *The Process of Government* oraz Davida Trumana *The Governmental Process*¹⁵⁴. W tych koncepcjach klamrą spinającą członków grupy był tzw. *wspólny interes*, a na plan dalszy schodziła motywacja poszczególnych uczestników. Podstawową przyczyną wstąpienia do szerszej organizacji są przede wszystkim motywy ideologiczne, a nie kalkulacje kosztów i korzyści indywidualnych. Efektem tego jest traktowanie całej grupy jako głównego aktora w grze politycznej, a wykładnikiem ich skuteczności jest liczebność członków. W tej teorii kluczowe znaczenie w rywalizacji grup nacisku ma pojęcie równowagi. Wraz ze wzrostem różnorodności interesów społecznych na rynku politycznym przybywa organizacji pozarządowych. Znaczenie poszczególnych z nich jest zabezpieczane poprzez mechanizm nakładania się członkostwa poszczególnych osób w różnych grupach, przez co żadna z nich nie osiągnie pozycji dominującej. Charakterystyczną cechą podejścia politologicznego jest generalnie pozytywny stosunek do roli grup interesów w państwie, będących formą samoorganizacji społeczeństwa oraz pośrednikiem pomiędzy obywatelami a władzą publiczną¹⁵⁵.

Zdecydowanie odmienne założenia metodologiczne do procesu analizy grup interesu przedstawia teoria wyboru publicznego. Przede wszystkim przyjmuje tzw. indywidualizm metodologiczny, poprzez który centralnym elementem analizy stają się poszczególni członkowie grupy z ich systemem bodźców motywacyjnych oraz racjonalizm i przewidywalność zachowań jednostek w postaci kalkulacji kosztów i korzyści przynależności grupowej¹⁵⁶. Racjonalnie działająca jednostka podejmie działalność na rynku podziału dóbr publicznych tylko w przypadku, w którym korzyści z tej formy aktywności przewyższą poniesione koszty. Jedną z pierwszych prac w tym zakresie było opracowanie Mancura Olsona z 1965 roku *Logic of Collective Action*¹⁵⁷. Odrzucono w niej założenie o spontanicznym tworzeniu się zrzeszeń obywateli w celu wywierania wpływu na władzę publiczną oraz ideologiczny aspekt tego procesu z pominięciem motywacji ekonomicznej. Mancur Olson zauważył bardzo wyraźną niejednorodność strukturalną poszczególnych grup i w tym upatrywał ich zróżnicowanej skuteczności w wywieraniu wpływu. Za podstawowy czynnik w procesie nacisku na organy władzy publicznej uznawał ich rozmiar oraz sposób dystrybucji korzyści i ponoszonych kosztów przez poszczególnych członków grupy¹⁵⁸. Członkom małych

¹⁵⁴ M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki...*, op. cit., s. 36.

¹⁵⁵ A. Jabłoński, *Teorie państwa i grup interesów w teoriach polityki*, w: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2003, s. 40–43.

¹⁵⁶ S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002, s. 18.

¹⁵⁷ M. Olson, *Logika działania zbiorowego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

¹⁵⁸ D. Milczarek-Andrzejewska, P. Tłaczała, *Analiza grup interesu*, w: J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego*.

grup trudniej jest uniknąć poniesienia kosztów uczestnictwa w grupie i dystrybucji dobra publicznego oraz nie bez znaczenia jest także fakt istnienia mniejszych kosztów transakcyjnych funkcjonowania samej grupy. Odmienna sytuacja występuje w dużych ugrupowaniach, gdzie trudniejsze egzekwowanie kosztów uczestnictwa (np. w formie składek członkowskich, zaangażowania w bieżącą działalność) powoduje sytuację powstawania zjawiska tzw. *free riding* czyli jazdy na gapę. Polega to na uchylaniu się od wzięcia odpowiedzialności za realizację wspólnego interesu i oglądaniu się na innych członków oraz unikaniu ponoszenia kosztów przy jednoczesnej partycypacji w korzyściach, jakie wypracuje grupa jako całość.

Nałożenie się na siebie tych czynników skłoniło Mancura Olsona do dokonania podziału istniejących grup interesu na kilka odrębnych kategorii¹⁵⁹:

- grupy uprzywilejowane (*privileged groups*) – kierowane są przez podmioty, dla których partykularne korzyści z dobra wspólnego zdecydowanie przewyższają koszty jego uzyskania. Innymi słowy, w razie konieczności liderzy tych grup ponieśliby całkowite koszty dostarczania dobra publicznego nawet bez tworzenia formalnych struktur koordynacyjnych w ramach grupy interesu. Przykładem mogą być działania lobbystyczne oligopolistów, gdzie mniej ważni uczestnicy otrzymują satysfakcjonujący ich poziom korzyści bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów.
- grupy pośrednie (*intermediate groups*) – charakteryzują się wysokim poziomem motywacji wszystkich członków do skutecznego zabiegania o wspólny interes. Koszty tzw. jazdy na gapę w tych grupach są stosunkowo niewielkie, przede wszystkim z uwagi na zwartość grup oraz dobry przepływ informacji. Skuteczność tych grup jest stosunkowo wysoka przy założeniu homogeniczności struktur organizacyjnych.
- grupy „ukryte” (*latent groups*) – cechą charakterystyczną tych grup jest ich duża liczebność, za którą idzie słaba koordynacja działań jej struktur. Członkowie tych grup mają nikły wpływ na osiągnięcie wspólnego interesu, zarówno ze względu na niewielką wartość dostarczanego dobra, jak i niski koszt jego pozyskania. W związku z tym ogólna efektywność jest zaniżana przez efekt jazdy na gapę poszczególnych członków grupy. Efektem ubocznym funkcjonowania w ramach grupy, oprócz dbałości o wartości będące przyczyną jej powstania, jest dostarczanie zupełnie innych dóbr, np. informacje branżowe, wspólne szkolenia, ochrona korporacyjna. Tworzenie takich dóbr

Główne nurty i zastosowania, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 200–205.

¹⁵⁹ M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki...*, op. cit., s. 39.

prywatnych tworzy zachętę dla osób, które nie są jeszcze jej członkami. Przykładem takich grup są liczne stowarzyszenia zawodowe, grupy podatników czy konsumentów.

Innowacyjność podejścia Mancura Olsona polegała przede wszystkim na przesunięciu akcentów efektywnego działania grup interesu z realizacji wspólnego interesu na motywację ekonomiczną jej członków. Pojedyncze podmioty starają się stworzyć formalne struktury grupy tylko w sytuacji braku możliwości poniesienia całkowitych kosztów pozyskania dobra publicznego oraz wtedy, kiedy chcą uzyskać szerszą społeczną legitymację swoich działań. W takim przypadku realizacja wspólnego interesu jest jedynie formą ideologicznej przykrywką dla motywacji czysto ekonomicznej. Przykładem skutecznego działania na rynku politycznym mogą być branżowe organizacje reprezentujące interesy przedsiębiorców. Ze względu na swoją niewielką liczebność oraz jasne struktury zarządzania i bardzo dobrą informację potrafią skutecznie lobbować na rzecz swoich interesów kosztem pozostałych grup społecznych.

Funkcjonowanie w otoczeniu politycznym dużej liczby zorganizowanych grup interesu prowadzi do pewnej formy rywalizacji między nimi o zasoby będące w dyspozycji organów państwowych. Prowadzić to może do zmiany struktury instytucjonalnej, w której rolę instytucji nie jest już zwiększanie efektywności gospodarczej, a utrzymanie relacji między organami władzy publicznej z korzyścią dla określonych grup interesu. W tym kontekście Douglass North stwierdza: „instytucji zwykle nie tworzy się z konieczności ani nawet po to, by były społecznie efektywne; są one, a przynajmniej ich formalne reguły, powoływane w interesie tych, którzy dysponują siłą przetargową do tworzenia nowych regulacji”¹⁶⁰. Powstałe w ten sposób instytucje prowadzą do powstawania grup interesu, których jedynym celem jest utrzymanie istniejącego *status quo*, co oczywiście jest niekorzystne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego. Zmiana takiego układu relacji wymusza opór ze strony grup nacisku trących swoją pozycję, co pociąga za sobą społeczne straty.

W ekonomii toczy się spór o wpływ grup interesu na dobrobyt społeczny¹⁶¹. Gary Becker twierdzi, że konkurencja między grupami nacisku na rynku politycznym wymusza powstanie równowagi, w której alokacja zasobów jest efektywna społecznie. Organy władzy publicznej dowiadują się o preferencjach społecznych właśnie od grup interesów, które w tym procesie stają się pośrednikiem w przekazywaniu informacji o tym, jak powinny być wydatkowane pieniądze z budżetu. Przy takim założeniu funkcjonowanie grup interesu jest formą pożądaną samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego. Przeciwnego zdania jest

¹⁶⁰ D. North, *Efektywność gospodarcza w czasie*, w: A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 555.

¹⁶¹ D. Milczarek-Andrzejewska, P. Tłaczała, *Analiza grup...*, op. cit., s. 219.

Mancur Olson, który uważa, że grupy nacisku wywołują destrukcyjny wpływ na proces politycznej dystrybucji dób publicznych. Reprezentując wyłącznie partykularny interes naciskają na polityków, aby skłonić ich do ustępstw na swoją rzecz, często nie licząc się z kosztami, które musi ponieść reszta społeczeństwa. Przy takim założeniu polityka władz publicznych jest niespójna i nieoptymalna społecznie. Faworyzując niektóre grupy politycy liczą na wdzięczność, często w postaci korzyści materialnych. Mają wtedy motywację do powiększania budżetu będącego w ich dyspozycji.

Stanowiska Beckera i Olsona na pozór wydają się antagonistyczne, jednak relacje pomiędzy nimi wydają się klarowniejsze, gdy będą rozpatrywane w różnych horyzontach czasowych. Biorąc pod uwagę to kryterium stwierdzić należy, że w krótkim okresie naciski grup interesów mogą asymetrycznie oddziaływać na władzę publiczną, co prowadzić może do strat dobrobytu poprzez preferencyjne potraktowanie jednych grup kosztem pozostałych. W długim terminie wydaje się, że mamy do czynienia z powstaniem równowagi, gdyż spodziewać się można, że asymetria przybierze inny kształt, przez co pierwotna nierównowaga zostanie zneutralizowana.

1.3.4.3. Ekonomiczna teoria regulacji i pogoni za rentą

Efektom współdziałania podmiotów na rynku politycznym jest ingerencja organów władzy publicznej w funkcjonowanie gospodarki. Przybiera ona postać zawierania bezpośrednich kontraktów z przedsiębiorstwami (ingerencja szczególna) oraz generalnego regulowania warunków ich funkcjonowania w postaci przepisów prawnych (ingerencja ogólna). Cechą charakterystyczną regulacji publicznej jest szeroki zakres jej stosowania oraz przymusowa egzekucja w przypadku braku zastosowania się do norm prawnych. W literaturze ekonomicznej niekiedy spotyka się rozróżnienie na regulację gospodarczą obejmującą wpływanie za pomocą instrumentów prawnych na strukturę rynku (poziom cen, bariery wejścia na rynek) oraz regulację społeczną dotyczącą oddziałującą na zachowanie obywateli (przepisy z zakresu ochrony środowiska, BHP, ochrony pozycji rynkowej konsumenta). Oba rodzaje regulacji stanowią ingerencję w funkcjonowanie wolnego rynku oraz niosą za sobą określone konsekwencje ekonomiczne¹⁶².

¹⁶² G. P., O'Driscoll, L. Hoskins, *The Case for Market-based Regulations*, „Cato Journal”, vol. 26, nr 3 (Fall 2006), s. 469–471.

Punktem wyjścia dla problematyki regulacji ekonomicznej jest model doskonałej konkurencji rynkowej skonstruowany na podstawie rozważań ekonomii klasycznej. Jej założenia oparte były na nierealnych przesłankach, a co za tym idzie praktyka gospodarcza odbiegała dość znacznie od tego modelu. Efektem tego była koncepcja tzw. zawodności rynku (*market failures*), której starano się zapobiec za pomocą polityki regulacyjnej¹⁶³. Do kluczowych ułomności rynku należą¹⁶⁴:

- posiadanie silnej pozycji rynkowej przez część przedsiębiorstw (*significant market power*) – przybierać może postać narzucania cen oraz niekorzystnych postanowień umów innym uczestnikom rynku. W mikroekonomii doskonale rozpoznane są społeczne straty monopolizacji rynku;
- asymetria informacji występującą pomiędzy konkurującymi między sobą przedsiębiorstwami oraz konieczność podejmowania decyzji rynkowych w warunkach niepewności. Efektem tego są zachowania typu *moral hazard* oraz *adverse selection*;
- występowanie efektów zewnętrznych (*externalities*) jako ubocznych rezultatów działań podmiotów rynkowych, których koszty lub korzyści są przeniesione na osoby trzecie;
- przymus dostarczania dób publicznych – nie wszystkie dobra mogą być dystrybuowane przez mechanizm rynkowy; część z nich, ze względu na swoją wagę musi być dostarczane przez władzę publiczną ze środków pochodzących z podatków;
- nieracjonalność zachowań uczestników rynku spowodowana ograniczeniami kognitywnymi i percepcyjnymi prowadząca do nieefektywnej alokacji ograniczonych zasobów;
- niesprawiedliwość społeczna redystrybucji dochodu – nawet efektywne wykorzystanie zasobów może nie być zgodne z powszechnie aprobowanymi społecznie wartościami.

Wszystkie te przyczyny spowodowały, że organy państwa chciały przejąć inicjatywę i wyeliminować najistotniejsze przejawy niesprawności rynkowych za pomocą regulacji ekonomicznej. Jej definicja napotyka sporo problemów¹⁶⁵. Szerokie jej rozumienie (np. G. Stiglera) powoduje, że za regulację ekonomiczną uznaje się każdy przejaw władczej ingerencji państwa w gospodarkę, w tym transfery środków budżetowych oraz interwencje na rynku rolnym. Jednak tak szeroka definicja zaciemnia pole badawcze. Wśród innych definicji

¹⁶³ T. Cowen, *Public Goods and Externalities*, w: T. Cowen (red.), *The Theory of Market Failure. A Critical Examination*, George Mason University Press, Fairfax Va 1988, s. 1.

¹⁶⁴ K. Metelska-Szaniawska, M. Olender-Skorek, *Ekonomia i polityka regulacji*, w: J. Wilkin, *Teoria wyboru...*, s. 243–248.

¹⁶⁵ J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „*Ekonomista*” nr 3/2002, s. 413–414.

przyjmuje się tę zaproponowaną przez W. Viscusi¹⁶⁶ według której regulacja ekonomiczna jest niczym innym jak ograniczeniem nakładanym przez rząd na decyzje finansowe przedsiębiorstw w zakresie cen, wielkości produkcji oraz wejścia i wyjścia z rynku. Wpływa ona na mechanizm alokacyjny w sposób bezpośredni lub pośrednio poprzez proces motywacyjny konsumentów oraz przedsiębiorstw. W tym miejscu można dodać jeszcze nurt ordoliberalizmu, który w kwestii ingerencji państwa prezentuje podejście dotyczące ogólnego ładu gospodarczego, w tym zakresu interwencji państwa. Ordoliberalizm powstał w latach 30. i 40. XX stulecia i uznawał, że to rolą rządu – państwa jest zapewnienie warunków gospodarowania i dopiero regulacje państwowe mogą stworzyć obszar wolnej konkurencji. Za praktyczną realizację zasad ordoliberalizmu uznaje się tak zwaną koncepcję społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech, którą wprowadził po wojnie Ludwig Erhard na przełomie lat 50. i 60. XX wieku. Okazało się jednak, że już wówczas odbiegała ona od ścisłego paradygmatu, co było wynikiem zawierania niezbędnych w praktyce kompromisów z kapitałem. Co do zasady ordoliberalizm i jego zwolennicy opowiadali się za gospodarką rynkową, w której państwo ustala reguły i za wspieraniem klasy średniej, czyli między innymi drobnymi przedsiębiorcami. Jednym z kluczowych założeń społecznej gospodarki rynkowej było uznanie własności prywatnej za fundament życia gospodarczego, ale jednocześnie opartej na dialogu i współpracy partnerów społecznych, czyli przedsiębiorców, związków zawodowych, pracowników i państwa¹⁶⁷.

Zwiększenie interwencjonizmu państwowego spowodowało zainteresowanie ekonomistów skutkami wdrażanych regulacji oraz porównanie ich z konsekwencjami niesprawności rynkowych¹⁶⁸. Ze względu na motywy wprowadzenia regulacji ekonomicznych zaproponowany został podział teorii regulacji na dwa podstawowe nurty¹⁶⁹: *public interest theories of regulation* oraz *private interest theories of regulation*. Pierwszy z nich traktuje regulację jako aktywność nakierowaną na realizację interesów całego społeczeństwa, natomiast drugi stara się uwypuklić motywacje poszczególnych podmiotów gry rynkowej w uzyskaniu od organów władzy publicznej korzystnych dla nich przepisów prawnych.

Teorie *public interest theories of regulation* nazywane są niekiedy normatywno-pozytywną teorią regulacji (*normative analysis as a positive theory* – NPT). Teoria ta zakłada brak ingerencji poszczególnych podmiotów rynkowych w proces regulacyjny, której celem jest

¹⁶⁶ W. K. Viscusi, J. M. Vernon, J. E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge 1995, s. 328.

¹⁶⁷ P. Pysz, *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 103–116.

¹⁶⁸ A. Wojtyna, *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo AE Kraków 2005, s. 7–11.

¹⁶⁹ K. Metelska-Szaniawska, M. Olender-Skorek, ..., op. cit. s. 248–250.

ochrona interesu ogólnospołecznego, politycy działają efektywnie i informacja o kosztach i korzyściach ich działań jest powszechnie dostępna. Regulacja dotyczy przede wszystkim rynków, na których strata społeczna jest relatywnie wysoka, natomiast proces deregulacyjny ma miejsce w sytuacji zaniku niedoskonałości rynkowych. Optymalny ze społecznego punktu widzenia poziom regulacji jest osiągany, gdy koszty regulacji rynkowej zrównują się ze wzrostem dobrobytu społecznego. Inaczej mówiąc: polityka regulacyjna jest balansowaniem pomiędzy wysokimi stratami społecznymi i niskimi kosztami regulacji a niskimi stratami społecznymi i wysokimi kosztami regulacyjnymi. Wprowadzenie konkretnych rozwiązań regulacyjnych poprzedzać musi dokładna analiza występującej niesprawności rynku oraz rozpoznanie jej źródła oraz przyczyn, a następnie zaproponowanie rozwiązania tego problemu. Następnym krokiem w analizie normatywnej powinno być przewidzenie konsekwencji wdrażanych regulacji. Takie podejście do ingerencji w gospodarkę można nazwać podwójnym testem niesprawności rynku (*double market failure test*)¹⁷⁰. Normatywno-pozytywna teoria regulacji jest często krytykowana, przede wszystkim ze względu na zbyt wielkie uproszczenia – nie zwraca uwagi na sam techniczny aspekt procesu dochodzenia do konkretnych rozwiązań prawnych, nadmiernie ufa w nieomyślność rozwiązań regulacyjnych oraz często proponuje ingerowanie w te rynki, których struktura przypomina stan doskonałej konkurencji.

Na skutek niedoskonałości metodologicznych oraz nikłą empiryczną weryfikowalność stawianych tez (niewielka korelacja pomiędzy występowaniem niesprawności rynku a wprowadzaną regulacją)¹⁷¹, teoria NPT ustąpiła miejsca myśleniu w kategoriach zawodności państwa oraz zawodności regulacji (*government and regulatory failure*). Na plan pierwszy postawione zostały motywacje poszczególnych grup interesu w procesie regulacyjnych, w tym interesy regulowanych podmiotów oraz polityków tworzących normy prawne. W ten sposób sformułowana została tzw. teoria przechwycenia (*capture theory*), zgodnie z którą część przedsiębiorstw z regulowanych branż może przechwycić korzyści płynące z regulacji. Przedsiębiorstwo chcące zachować silną pozycję rynkową, zamiast metodami mikroekonomicznymi zwiększać swój udział w rynku stara się wpłynąć na decydentów politycznych, aby regulacjami prawnymi wprowadzić bariery wejścia na rynek. Inicjatywa regulacyjna może także wyjść od przedstawicieli organów władzy politycznej zainteresowanych partykularnymi korzyściami z przysługujących im uprawnień. W tym

¹⁷⁰ D. Weimer, A. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Cases*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1992, s. 179.

¹⁷¹ W. K. Viscusi, J. M. Vernon, J. E. Harrington, ..., op. cit. s. 328.

aspekcie teoria przechwycenia posiada wspólne metodologiczne założenia z innymi koncepcjami teorii wyboru publicznego.

Ekonomiczna teoria regulacji zaproponowana przez Georga Stiglera i utrzymywana w duchu *private interest theories of regulation* opiera się na następujących założeniach¹⁷²:

1. Kluczowym zasobem będącym w dyspozycji państwa jest możliwość przymusowej egzekucji wprowadzanych rozwiązań;
2. Wszystkie podmioty działające na rynku politycznym postępują racjonalnie oraz maksymalizują swoje funkcje użyteczności.

Politycy dążąc do utrzymania się u władzy i zdobycia wysokiego poparcia politycznego są w stanie wykorzystać swoje prerogatywy z korzyścią dla każdego podmiotu lub branży, którzy pomogą im w realizacji ich interesów. Z uwagi na to, że producenci są w stanie zorganizować się lepiej jako grupy nacisku w porównaniu do konsumentów, to właśnie oni przeważnie osiągają największe korzyści z regulacji. Sam Peltzman¹⁷³ oraz Gary Becker rozszerzyli model George Stiglera o innych aktorów sceny politycznej, na której trwa konkurencja o wpływy płynące z regulacji. Zauważono, że regulacja ekonomiczna nie jest zwykłym mechanizmem redystrybucji dóbr od słabszych do silniejszych grup interesu, lecz próbą balansu interesów wszystkich podmiotów uczestniczących w skomplikowanym mechanizmie wyznaczania równowagi na rynku politycznym.

Bezpośrednio z teorią regulacji oraz teorią grup interesu powiązana jest wspomniana teoria pogoni za rentą (*rent-seeking theory*). Ukazuje ona, w jaki sposób w ramach demokratycznego porządku politycznego wąskie grupy interesów uzyskują dla siebie nadzwyczajne korzyści nazywane rentą. W teorii ekonomii termin ten jest rozumiany wieloznacznie¹⁷⁴. Rozpowszechnione jest utożsamianie renty z przekraczającymi poziom kosztów przychodami z wykorzystywania ograniczonych zasobów ekonomicznych. Taki rodzaj renty, nazywany rentą ekonomiczną, jest naturalnym sposobem motywującym podmioty gospodarcze do poprawy efektywności gospodarowania. Tego rodzaju działalność nakierowana jest na produktywnie wykorzystanie zasobów gospodarczych, a jej efektem jest wzrost dobrobytu społecznego. Przeciwnieństwem tego jest tzw. renta polityczna będąca formą transferu dochodów od jednych grup społecznych do drugich, przy wykorzystaniu mechanizmu politycznego. Polega ona na wykorzystywaniu zasobów produkcyjnych do działalności

¹⁷² G. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Sciences” 1971, vol. 2, nr 1, s. 1–13.

¹⁷³ S. Peltzman, *Toward a More General Theory of Regulation*, „The Journal of Law and Economics” 1976, vol. 19, nr 2, s. 211–240.

¹⁷⁴ Pomijamy tu rozważania o potocznym rozumieniu tego terminu jako świadczenia społecznego.

nieprzynoszącej wartości dodanej dla społeczeństwa, przez co poziom PKB pozostaje poniżej swojej potencjalnej wartości. Przy założeniu wysokiego współczynnika poziomu dystrybucji przychodów budżetowych w stosunku do dóbr i usług wytwarzanych w całej gospodarce, racjonalnie działający uczestnicy rynku stoją przed wyborem, w jaki sposób najefektywniej wykorzystać posiadane zasoby. Alternatywą dla powiększenia skali działalności produkcyjnej lub usługowej jest zaangażowanie zasobów w mechanizm polityczny. Od tego, która ścieżka będzie wybrana zależy, jaki jest przewidywany poziom zysku (renty).

Warunkiem niezbędnym dla zaistnienia możliwości czerpania korzyści z mechanizmu politycznego jest orientacja polityków na własny interes oraz fakt, że tylko częściowo ponoszą oni personalne konsekwencje swoich decyzji¹⁷⁵. Relacje pomiędzy przedstawicielami organów państwa oraz grup interesu można rozpatrywać w kategoriach teorii agencji. Dobrze zorganizowane grupy, dzięki występującej asymetrii informacji oraz wysokim kosztom transakcyjnym, są w stanie skutecznie wpływać na decyzje polityczne. Natomiast politycy będą zainteresowani regulacyjną formą wspierania różnych grup społecznych pod warunkiem, że realizowane będą ich interesy w postaci wzrostu poparcia w wyborach oraz grupy, które ponosić będą koszty takiej aktywności będą możliwie najbardziej rozproszone, przez co ich forma kontestacji będzie mało skuteczna.

Ekonomiczną analizę badań w zakresie używania mechanizmu politycznego do przechwytywania nienależnych rent zapoczątkował artykuł Gordona Tullocka *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft* z 1967 roku. Argumenty z nim przedstawione starały się wykazać, że społeczne koszty ceł są zdecydowanie większe niż do tej pory sądzono. Wśród najistotniejszych wymienia się¹⁷⁶:

1. Straty w dobrobycie wynikające ze spadku konsumpcji określonego dobra;
2. Nieefektywne wykorzystanie zasobów na produkcję dobra chronionego cłami;
3. Różnorodne koszty transakcyjne mechanizmu celnego;
4. Marnotrawstwo zasobów zaangażowanych w uzyskanie renty politycznej.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku istnienia monopolu, które kontrolując wielkość podaży określonego dobra podnoszą jego cenę, a tym samym zmniejszają konsumpcję. Efektem tego jest transfer korzyści od konsumentów w stronę monopolistów. Tak komfortowa sytuacja powoduje, że przedsiębiorstwa są zainteresowane sztucznym uzyskaniem pozycji monopolistycznej na rynku i w tym celu wykorzystują posiadane zasoby wpływając na mechanizm polityczny. Zasoby te są ze społecznego punktu widzenia zmarnowane.

¹⁷⁵ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki...*, op. cit., s. 159–161.

¹⁷⁶ J. Wilkin, *Pogoń za rentą za pomocą mechanizmu politycznego*, w: J. Wilkin, *Teoria...*, op. cit., s. 224–225.

Istotny wkład w poszerzanie badań nad uzyskiwaniem renty politycznej włożyła także Anne O. Krueger, która wypromowała termin „*rent-seeking activity*”¹⁷⁷. Na podstawie badań przeprowadzonych w latach 60. XX w. w Turcji i Indiach dotyczących wpływu przedsiębiorstw na mechanizm polityczny powstał artykuł *The political economy of the rent-seeking society*. Jego konkluzją było wykazanie, że w gospodarkach tych państw występuje rywalizacja o korzyści uzyskiwane dzięki niedoskonałościom mechanizmu politycznego. Źródłem tych swoistych rent jest regulacja rynku poprzez wprowadzenie ceł, subsydiów, licencji czy też zezwoleń. Skutki tej działalności są zdecydowanie negatywne, a przejawiają się w funkcjonowaniu gospodarki poniżej jej możliwości produkcyjnych.

Uzyskiwanie rent politycznych może odbywać się różnymi metodami, zaczynając od legalnych sposobów nacisku w postaci lobbingu, a kończąc na nielegalnej korupcji. Obie formy aktywności powodują straty w dobrobycie społecznym. Najszerszy zakres pogoni za rentą odbywa się w tych państwach o bardzo rozbudowanym mechanizmie interwencjonizmu państwowego. Stwarza on szczególnie korzystne warunki nacisku na organy władzy publicznej. Każda forma ingerencji państwa w gospodarkę, w mniejszym lub większym stopniu, kreuje przestrzeń dla grup nacisku, w której starają się one zdobyć uprzywilejowaną pozycję wobec swoich konkurentów.

Anders Åslund przedstawił mechanizm przechwytywania nienależnych rent w Rosji w okresie po upadku Związku Radzieckiego¹⁷⁸. Był to czas niezwykle aktywności różnych grup zainteresowanych uzyskaniem korzyści od państwa, którego struktury organizacyjne były bardzo słabe. Wśród różnych metod *rent-seeking* wyróżnił:

1. Arbitraż cenowy, czyli wykorzystywanie różnic między cenami urzędowymi a tymi kształtowanymi na prywatnym rynku – dotyczyło to szczególnie ropy naftowej;
2. Subsydowanie importu części dóbr konsumpcyjnych poprzez utrzymywanie sztucznych kursów walutowych dla podmiotów nabywających te towary z zagranicy;
3. Udzielanie kredytów subsydiowanych z budżetu państwa. Oprocentowanie tych kredytów było na poziomie zdecydowanie poniżej inflacji;
4. Bezpośrednie subwencje dla poszczególnych przedsiębiorstw.

Autor ten szacuje, że wysokość uzyskiwanych rent kształtowała się na poziomie ok. 90% PKB, a czynnikiem sprzyjającym temu zjawisku był powolny proces transformacji gospodarczej.

¹⁷⁷ J. Kurlantzick, *State Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2016.

¹⁷⁸ A. Åslund, *Jak budowano...*, op. cit., 67–74.

Sposobem na ograniczenie negatywnych konsekwencji zjawiska *rent-seeking* jest zmniejszenie skali redystrybucyjnej funkcji państwa¹⁷⁹. Interwencjonizm państwowy wiąże się z licznymi kosztami oraz mobilizuje grupy interesu do aktywności, która nie przynosi społecznych korzyści. Nie bez znaczenia jest także zapewnienie większej przejrzystości funkcjonowania organów państwowych i współpraca w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi (społecznymi), co przekłada się na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Zwiększenie decentralizacji funkcji państwowych może sprzyjać większej efektywności wydatkowanych pieniędzy oraz wzrostowi zaangażowania społecznego w ten proces, co może przełożyć się na niższy poziom korupcji. Całkowita eliminacja zjawiska pogoni za rentą jest niemożliwa, z uwagi na przynajmniej minimalny zakres niezbędnej funkcji regulacyjnej państwa, jednak celem polityki gospodarczej powinno być utrzymywanie go na poziomie akceptowalnym społecznie.

1.4. Podsumowanie

Druga połowa XX wieku stanowiła okres przemian społeczno-gospodarczych oraz politycznych stanowiących poważne wyzwanie pod adresem ekonomii neoklasycznej. Z jednej strony następował kryzys polityki opartej na interwencjonizmie, a drugiej – upadek systemu socjalistycznego, który był najbardziej wyrazistym przykładem pomijania indywidualnej inicjatywy obywateli w działalności gospodarczej. Sytuacja ta zmuszała do wyjścia poza dotychczasowe schematy myślenia w ekonomii. Zwrot nastąpił w dużym stopniu w kierunku podkreślenia socjologicznych oraz politycznych uwarunkowań funkcjonowania gospodarki.

W początkowym okresie instytucjonalizm opierał się głównie na krytyce ekonomii głównego nurtu, by w późniejszym okresie przybliżyć jej założenia do realiów gospodarczych. Wyrazem tego było wypracowanie tez składających się na nową ekonomię instytucjonalną. W chwili obecnej jest ona daleka od wypracowania jednolitego paradygmatu swoich koncepcji badawczych, a zamiast tego mamy do czynienia z wieloma niejednokrotnie konkurującymi ze sobą ideami. Współczesny instytucjonalizm nie stanowi pełnej i spójnej tradycji teoretycznej, by można było go określić mianem zwartego prądu badawczego mogącego konkurować w naukach ekonomicznych z głównym nurtem. Jest to raczej splot kierunków badawczych o bardzo interdyscyplinarnym charakterze, który stanowi jedną z koncepcji, próbujących proponować pewien tok rozumowania we współczesnej myśli społecznej.

¹⁷⁹ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm...*, op. cit., s. 167.

Ekonomia instytucjonalna nie może być uznana za alternatywę dla ekonomii głównego nurtu, przede wszystkim ze względu na zachodzące w jej wnętrzu podziały. Prekursorzy podejścia instytucjonalnego starali się podjąć to wyzwanie, jednak taka próba z różnych względów nie powiodła się. Pomni tych doświadczeń badacze nowej ekonomii instytucjonalnej starali się być uzupełnieniem dla *mainstream economics*. Z tych względów tradycyjny instytucjonalizm postrzegany jest jako nurt zdecydowanie heterodoksyjny, natomiast nowa ekonomia instytucjonalna jest traktowana jako niekonwencjonalna część doktryny ortodoksyjnej.

Twierdzenia przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej stanowiły istotny przełom w myśli ekonomicznej końca XX wieku. Wśród najważniejszych elementów tego przełomu wyróżnić można¹⁸⁰: powrót do klasycznego rozumienia ekonomii jako nauki o gospodarowaniu, odejście od uproszczonego rozumienia pojęcia racjonalności jako jedynie maksymalizacji zysku oraz zaakcentowanie znaczenia koordynacji ludzkich zachowań w sferze zarówno ekonomicznej, jak i politycznej.

Powszechna krytyka słabości terminologicznej głównego przedmiotu badań, jakim są instytucje, może paradoksalnie stanowić silną stronę nowej ekonomii instytucjonalnej. Szeroki wachlarz desygnatów pojęcia instytucji pozwala stać się jej swoistym pomostem pomiędzy różnymi naukami społecznymi. Egzemplifikacją coraz większego zainteresowania problematyką instytucjonalną jest przyznanie kilku Nagród Nobla jej czołowym przedstawicielom (1982 – George Stigler, 1986 – James Buchanan, 1991 – Ronald Coase, 1993 – Douglass North, 2009 – Oliver Williamson i Elinor Ostrom, 2024 – Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson). Taki rodzaj uznania sprawia, że tezy instytucjonalizmu trafiają do szerszego grona odbiorców.

Różnorodność problematyki nowej ekonomii instytucjonalnej stanowi odpowiednie pole badawcze do rozważań nad takich zjawiskami jak proces przekształceń własnościowych, decyzji politycznych czy też kosztów funkcjonowania mechanizmu rynkowego, co będzie wykorzystane w dalszej części pracy do analizy procesu reprivatyzacji w Polsce.

¹⁸⁰ J. Godłów-Legiędź, *Czy nowa ekonomia instytucjonalna jest neoklasyczna?* w: B. Klimczak (red.), *Ekonomia. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 40.

Rozdział II. Przekształcenia własnościowe w procesach transformacji gospodarczej Polski

2.1. System gospodarczy socjalizmu

Początków ideologii socjalistycznej w myśli społecznej szukać należy w dynamicznym rozwoju gospodarczym w XIX wieku, związanym z rewolucją przemysłową oraz ogromnym wzrostem podaży produktów oferowanych w gospodarce. W tamtym okresie rynek stawał się nie tylko regulatorem życia gospodarczego, ale także w niespotykany dotychczas sposób wpływał na życie społeczne poprzez powstanie coraz większych różnic w sytuacji majątkowej ludności. Optymizm przedstawicieli ekonomii klasycznej został poddany kontestacji przez tych, którzy próbowali włączać postulaty etyczne do praw popytu i podaży i zwracali szczególną uwagę na niesprawiedliwość podziału owoców wzrostu gospodarczego. Na fali tej krytyki powstały pierwsze próby ułożenia stosunków społeczno-gospodarczych w postaci wyeliminowania instytucji własności prywatnej, uważanej za główną przyczynę rozwarstwienia społecznego. Jednak nawet wprowadzanie takich komun w życie na niewielką skalę nie przyniosło znaczących efektów. Dopiero w II połowie XIX wieku krytyka kapitalizmu zaprezentowana przez Karola Marksa, mająca postać zdecydowanie bardziej naukową (w założeniach jej autorów, którzy chcieli tym samym wyraźnie odróżnić się od swoich poprzedników) niż socjalizm utopijny trafiła na podatny grunt rozrastającego się coraz bardziej ruchu robotniczego. Karol Marks uważał, że ta część społeczeństwa, która jest najbardziej wyzyskiwana, powinna przejąć władzę od posiadaczy kapitału, by wprowadzić społeczeństwo bezklasowe. Największym przedmiotem sporu wśród apologetów marksizmu był sposób przejęcia władzy¹.

Wydawało się naturalne, że największe szanse na upadek kapitalizmu występują w tych państwach, w których był on najbardziej rozwinięty, a stosunki społeczne najmocniej zantagonizowane. Jednak jeden z najbardziej rewolucyjnych interpretatorów myśli Marksowskiej, Włodzimierz Lenin, wysnuł tezę, według której władza powinna być przejęta w państwie, w którym kapitalizm jest słabo rozwinięty, a burżuazja w ogóle nie spodziewa się

¹ J. Drygalski, J. Kwaśniewski, *(Nie)realny socjalizm*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1992, s. 48–50.

zagrożenia ze strony robotników². Cała złożoność sytuacji społeczeństwa rosyjskiego spowodowała, że możliwy był wybuch w 1917 r. w Rosji rewolucji, w następstwie której na szeroką skalę wprowadzono w życie ideologię socjalistyczną w jej wersji radykalnej.

Dopiero zwycięstwo ZSRR w II wojnie światowej spowodowało przeniesienie rozwiązań socjalistycznych na grunt innych państw, w tym Polski. Adaptacja tych rozwiązań do zróżnicowanych uwarunkowań spowodowała, że mieliśmy do czynienia z różnymi odmiennymi wariantami socjalizmu, w których akcenty były nierówno rozłożone, jednak rdzeń pozostawał niezmienny. W literaturze ekonomicznej istnieją dziesiątki definicji gospodarki socjalistycznej. Wszystkie je Maciej Bałtowski podzielił na trzy wyraźnie odrębne grupy w zależności od przyjętej perspektywy badawczej³:

1. ujęcia polityczno-ideologiczne wynikają z cech szeroko rozumianego systemu społeczno-gospodarczego, w którym system gospodarczy jest tylko jedną z części;
2. ujęcia teoretyczno-ekonomiczne rozważają definicje gospodarki socjalistycznej o zabarwieniu postulatycznym – określenie cech charakterystycznych, jakie powinien spełniać system gospodarczy, aby był kompatybilny z założeniami ideologii marksizmu. Rezultatem tego jest teoretyczny obraz systemu zdolnego do efektywnego działania i osiągania zamierzonych celów;
3. ujęcia historyczno-gospodarcze są mieszanką cech ideologicznych wzbogaconych o praktyczne aspekty funkcjonowania gospodarki socjalistycznej.

Pomieszczenie tych definicji sprawia, że część z nich w żaden sposób nie przystaje do rzetelnej naukowej analizy, a ich wartość sprowadza się jedynie do funkcji propagandowej. Odrzucenie z nich warstwy ideologicznej oraz czysto postulatycznej prowadzi nas do wniosku, że na rdzeń gospodarki socjalistycznej składają się następujące cechy⁴:

- istota gospodarowania deklaratywnie związana z realizacją postulatu sprawiedliwości społecznej;
- formalnie uspołeczniona własność większości środków produkcji (w praktyce upaństwowiona);
- koordynacja działalności gospodarczej oparta na centralnym planowaniu i kierowaniu.

² Powyższa teza została zapożyczona od Rudolfa Hilferdinga. Dla Lenina marksizm był jedynie ideologiczną przykrywką dla zastąpienia carskiej biurokracji partyjną. Efektem tego było powstanie ustroju bliższego neofeudalizmowi niż socjalizmowi zgodnego z myślą Marksa.

³ M. Bałtowski, *Cechy konstytutywne gospodarki socjalistycznej i ich wzajemne relacje*, w: P. Jachowicz (red.), *W poszukiwaniu modelu gospodarki centralnie kierowanej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 10.

⁴ Tamże, s. 12.

W dwóch ostatnich cechach najwyraźniej widać odmienną gospodarkę socjalistyczną od kapitalizmu⁵. Jednak sama identyfikacja cech konstytutywnych niewiele przybliżyła do zrozumienia, jak w praktyce ta gospodarka funkcjonowała. W tym aspekcie kluczowe wydaje się zrozumienie symbiotycznych związków między polityką a gospodarką, zupełnie odmiennych od obserwowanych w typowej gospodarce kapitalistycznej⁶. W gospodarce socjalistycznej nie istniała odrębność tych dwóch sfer, występowała natomiast wyraźna tendencja do podporządkowania gospodarki celom politycznym (traktowano gospodarkę jedynie jako instrument realizacji założeń politycznych). W bloku socjalistycznym miała miejsce ideologia niepodzielnej władzy rządzącej partii komunistycznej⁷, decydującej o wszystkim i nietolerującej żadnej konkurencji w postaci niezależnych podmiotów politycznych. Częścią owej ideologii były postulaty o charakterze gospodarczym, mające na celu nacjonalizację całej gospodarki, a odstępstwa od tego miały jedynie charakter marginalny. Stworzenie monopolu własnościowego miało także swoje czysto pragmatyczne usprawiedliwienie – zdecydowanie łatwiej jest koordynować działalność poprzez wydawanie nakazów kilku dużym podmiotom niż wpływać na funkcjonowanie tysięcy autonomicznych przedsiębiorstw. Nie bez znaczenia był także argument o zdecydowanie większych możliwościach czerpania nienależnych korzyści materialnych z rządzenia w sytuacji niewielkiego oporu państwowych przedsiębiorstw⁸.

Efekt traktowania przedsiębiorstw jako własności państwowej był brak ich odpowiedzialności finansowej, co Janos Kornai eufemistycznie nazwał „miękkim ograniczeniem budżetowym”⁹. Jest to właściwość endogeniczna systemu gospodarki socjalistycznej, oznaczająca w praktyce akceptację przez wyższe szczeble władzy politycznej niezwracania uwagi na koszty wytwarzania, pod warunkiem realizacji planu ilościowego produkcji. Przyczyną tego było ujmowanie gospodarki w kategoriach rzeczowych, a nie pieniężnych. Brak liczenia się ze stroną kosztową działalności gospodarczej ściśle wiązał się z traktowaniem pieniądza jedynie jako środka rozrachunkowego, a nie nośnika informacji o efektywności gospodarowania. W systemie gospodarki socjalistycznej istotniejsze były

⁵ Określenie dominującej formy własności oraz przeważającego sposobu koordynacji działalności gospodarczej jest w literaturze ekonomicznej elementarnym sposobem definiowania i klasyfikacji wszystkich systemów gospodarczych.

⁶ J. Winiecki, *Transformacja postkomunistyczna. Studium przypadku zmian instytucjonalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 17–26.

⁷ Zgodność z ideologią rozumiana była często jako posłuszeństwo interpretacji socjalizmu dyktowanego przez aktualnie piastujących najwyższe urzędy w państwie, co często było niczym innym jak tylko ideologicznym usprawiedliwianiem beznadziejnej sytuacji gospodarczej.

⁸ J. Michałowski, *Liberalizm kontra socjalizm. Spór o rachunek ekonomiczny*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1993, s. 88–90.

⁹ J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985, s. 410–414.

ilościowe mierniki produkcji i w zasadzie tylko z tego byli rozliczani dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych. W efekcie, nie zwracając uwagi na koszty, zgłaszali permanentny popyt na środki produkcji, nawet nie zastanawiając się, czy są one im w danym momencie do czegokolwiek potrzebne¹⁰. Powodowało to stan nierównowagi makroekonomicznej, w którym panowała nadwyżka popytu nad podażą oraz permanentne niedobory. W dłuższej perspektywie musiało się to odbić na jakości oferowanych produktów i usług, ponieważ nawet najgorsza produkcja znajdowała ostatecznie swoich odbiorców, którzy, nie licząc się z kosztami, nabywali ją często bezrefleksyjnie. W przeciwieństwie do gospodarki rynkowej, w której głównym celem działalności gospodarczej jest maksymalizacja zysku oraz wartości przedsiębiorstwa dla akcjonariuszy, w systemie opartym na koordynacji nakazowo-rozdzielczej głównym motywatorem przedsiębiorstwa jako zorganizowanej całości było unikanie zbędnego ryzyka i dążenie do przeciętności¹¹. Rozmyta struktura praw własności majątku będącego w ich dyspozycji oraz brak ukształtowanego *corporate governance*, charakterystycznego dla rozwiniętych gospodarek rynkowych, powodowało traktowanie przedsiębiorstwa socjalistycznego jako kompleksu wzajemnie ścierających się celów różnych podmiotów. W tak powstałym chaosie organizacyjnym kierownictwo przedsiębiorstwa starało się wszelkimi sposobami maksymalizować swoją użyteczność, przede wszystkim związaną z karierą zawodową oraz pozycją majątkową.

2.1.1. Upadek gospodarki realnego socjalizmu

Immanentnie negatywne cechy gospodarki socjalistycznej dały o sobie znać w latach 70. XX wieku. Do tego czasu był to system potrafiący wygenerować relatywnie imponujący wzrost gospodarczy¹², jednak kosztem dużego wysiłku społecznego i w postaci ekstensywnego rozrostu, zwłaszcza przedsiębiorstw z branży przemysłu ciężkiego. Charakteryzował się względną przejrzystością ideologiczną i był w stanie zmobilizować dużą część społeczeństwa do odbudowy zniszczeń wojennych. W latach 70. XX wieku pojawiły się wyraźne symptomy kruchości systemu gospodarczego, które próbowano zatuszować poprzez zadłużenie

¹⁰ Wiązało się to także z inną cechą gospodarki socjalistycznej, a mianowicie nieregularnością dostaw oraz zupełnym brakiem pewności co do ich jakości. Przezorne przedsiębiorstwa starały się gromadzić potrzebne im produkty lub też wytwarzać je we własnym zakresie. Powodowało to zanikanie specjalizacji oraz dodatkowy wzrost kosztów produkcji.

¹¹ W. Roszkowski, *Gospodarka. Wzrost i upadek systemu nakazowo-rozdzielczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 70.

¹² Dane dotyczące wskaźników wzrostu gospodarczego należy analizować z dużą ostrożnością z uwagi na wysokie prawdopodobieństwo ich zafałszowania.

zagraniczne. W rezultacie powstał hybrydowy twór ekonomiczny nazywany gospodarką realnego socjalizmu¹³. Łączył on wszystkie ułomności funkcjonowania gospodarki socjalistycznej z elementami rynkowymi, a charakter prawny własności środków produkcji stawał się coraz bardziej rozmyty poprzez przenikanie się nawzajem własności uspołecznionej z dobrami prywatnymi. Założenia ideologiczne pierwotnego socjalizmu zostały zarzucone na rzecz ratowania sytuacji ekonomicznej i usprawiedliwiania bieżących poczynań najwyższych urzędników państwowych. Cała istota gospodarki realnego socjalizmu polegała na rozbieżności między głoszonymi hasłami ideologicznymi a procesami zachodzącymi w realnej gospodarce. Pierwszeństwo sektora uspołecznionego pozostało w sferze deklaracji, a coraz większego znaczenia nabierał pozarolniczy sektor prywatny z firmami polonijno-zagranicznymi. W umysłach rządzących powoli zanikały propagandowe hasła wyższości systemu socjalistycznego nad kapitalistycznym, a ich miejsce zajmował egoistyczny interes materialny.

Jednym z głównych problemów systemu socjalistycznego były jego scentralizowane instytucje, niepotrafiące poradzić sobie z coraz bardziej złożonymi problemami wysokiej jakości przemysłu i wzrostem znaczenia sektora usług w gospodarce światowej¹⁴. Takie wyzwania wymagały zdecentralizowanej inicjatywy, przedsiębiorczości oraz wzięcia odpowiedzialności za efekty swojej działalności. Wraz z upływem czasu narastały zniekształcenia strukturalne w przemyśle, a kraje bloku socjalistycznego nie były w stanie zmobilizować dużych środków, aby realnie móc konkurować z krajami kapitalistycznymi. Wszelkie próby zreformowania systemu bez naruszania jego głównych elementów, czyli uspołecznionej własności środków produkcji oraz scentralizowanej koordynacji działalności gospodarczej nie przynosiło pożądanych efektów.

Podstawowym elementem sprawnego funkcjonowania każdego systemu ekonomicznego jest istnienie odpowiedniej struktury bodźców mobilizującej podmioty gospodarcze do efektywnej alokacji zasobów¹⁵. Cały problem ze sferą bodźców ekonomicznych w gospodarce socjalistycznej polegał na zupełnej dysharmonii między bodźcami formalnie deklarowanymi (czasami wprost przejętymi z gospodarki kapitalistycznej) a bodźcami nieformalnymi, powstającymi jako wyraz interakcji pomiędzy przedsiębiorstwami a różnymi szczeblami układu partyjno-państwowego, które faktycznie odgrywały kluczową

¹³ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 126.

¹⁴ A. Åslund, *Jak budowano kapitalizm*, Książka i Wiedza, Warszawa 2010, s. 29.

¹⁵ Według niektórych ekonomistów problem istnienia bodźców w gospodarce socjalistycznej powstał dopiero po zakończeniu tzw. „komunizmu wojennego” z lat 1917–1921. We wcześniejszym okresie, zgodnie z założeniami Marksa, produkcja była realizowana wprost dla zaspokojenia potrzeb.

rolę w życiu gospodarczym¹⁶. Tabela 2.1. przedstawia zniekształconą strukturę bodźców na poziomie mikroekonomicznym w gospodarce socjalistycznej.

Tabela 2.1. Mikroekonomiczne bodźce dla przedsiębiorstw w gospodarce socjalistycznej

Bodźce formalne dla przedsiębiorstw	Bodźce nieformalne dla przedsiębiorstw
• Maksymalizacja produkcji według ilości i jakości określonej w planie centralnym	• Negocjacje z wyższymi szczeblami struktury partyjnej w sprawie niższej produkcji i wyższych przydziałów materiałów do jej wykonania, siły roboczej oraz środków na inwestycje • Zawyżanie sprawozdań z wykonania planu produkcji • Manipulacja w strukturze produkcji w celu łatwiejszego wykonania planu – wykonywano większą ilość prostszych technologicznie produktów, aby finalna ilość była zgodna z planem • Unikanie innowacji traktowanej jako zupełnie niepotrzebna przeszkoda w realizacji planu ilościowego
• Minimalizacja nakładów materiałów, pracy i kapitału	• Domaganie się władz publicznych droższych materiałów w celu szybszego wykonania planu wartościowego produkcji • Gromadzenie zatrudnienia na wypadek konieczności szybszej realizacji planu na koniec okresu sprawozdawczego • Domaganie się od wyższych szczebli struktury partyjnej wyższych nakładów inwestycyjnych
• Minimalizacja zapasów	• Maksymalizacja zapasów jako forma zabezpieczenia przed nieregularnymi dostawami materiałów do produkcji. Niepewność dostaw dotyczyła ilości, jakości oraz terminowości • Maksymalizacja produkcji półfabrykatów wewnątrz przedsiębiorstwa w celu uniknięcia niepewności dostaw – wzrost tendencji autarkicznych
• Obniżanie kosztów produkcji	• Całkowite lekceważenie kosztów produkcji w warunkach świadomości silnych preferencji wysokich szczebli hierarchii partyjnej w celu wykonania planu ilościowego produkcji i istnienia miękkiego ograniczenia budżetowego

Zródło: J. Winiecki, *Transformacja...*, s. 23.

¹⁶ J. Winiecki, *Transformacja postkomunistyczna...*, op. cit., s. 23.

Z powyższego zestawienia wynika, w jaki sposób w praktyce funkcjonowania gospodarki socjalistycznej zniekształceniu uległa struktura bodźców na skutek przenikania sfery gospodarczej i politycznej. Reguły rządzące zachowaniem podmiotów gospodarczych stanowią fundament sprawnie działającej gospodarki, więc wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie musiały się odbić na wynikach makroekonomicznych¹⁷. Na racjonalność ekonomiczną przedsiębiorstwa socjalistycznego wpływ miały uwarunkowania polityczne i biurokratyczne, które były nieuchronną konsekwencją występowania własności państwowej i centralnego planowania oraz prób wypełniania licznych funkcji socjalnych¹⁸.

Jak wspomniano, w pierwszych latach funkcjonowania gospodarki socjalistyczne były w stanie wypracowywać względnie szybki wzrost¹⁹ na skutek olbrzymiej akumulacji kapitału, jednak po pewnym czasie taka formuła się wyczerpała. Wpływ na to miał także postęp technologiczny w skali światowej oraz coraz bardziej rosnąca dysproporcja w tym zakresie między gospodarkami socjalistycznymi a kapitalistycznymi²⁰. Aby utrzymać dotychczasowe tempo wzrostu i nie odbiegać znacząco od Zachodu trzeba było dokonać transferu technologii z krajów kapitalistycznych. Zgodnie z logiką funkcjonowania gospodarek socjalistycznych środki na import powinny pochodzić z przychodów uzyskanych z eksportu, a że te nie były wystarczające – koniecznością stało się zaciągnięcie kredytów.

Analizując wyniki gospodarcze krajów bloku socjalistycznego, zauważyć należy zdecydowanie przyspieszenie wzrostu gospodarczego w I połowie lat 70. XX wieku na skutek inwestycji realizowanych ze środków pochodzących z zaciąganych kredytów. Dla siedmiu krajów RWPG średnie tempo wzrostu gospodarczego w latach 1971–1975 wynosiło 6,4% w skali roku²¹. Jednak tak ogromne zasilenie zewnętrzne było bardzo ryzykownym krokiem w sytuacji nieuwzględniania rachunku ekonomicznego w realizowanych inwestycjach. Wszystkie ułomności gospodarki socjalistycznej dały o sobie znać w postaci braków siły roboczej, zaplecza infrastrukturalnego oraz niskiej jakości wytwarzanych produktów, która zdecydowanie odbiegała od standardów krajów kapitalistycznych. Wobec braku realizacji zakładanych celów inwestycyjnych przywódcy polityczni zdecydowali się przywrócić

¹⁷ D. Piątek, *Gospodarka centralnie zarządzana – rozkład systemu*, w: W. Jarmołowicz, K. Szarzec, *Liberalne przesłanki polskiej transformacji gospodarczej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 53–55.

¹⁸ S. Clarke, *The Russian Enterprise in Transition. Case Studies*, Cheltenham, Brookfield, 1996, s. 9–10.

¹⁹ Pamiętać należy o relatywnie niskiej bazie, w stosunku do której liczony był wzrost gospodarczy oraz dużym prawdopodobieństwie zafałszowania danych. Nie bez znaczenia była także zdecydowanie odmienna struktura PKB w krajach socjalistycznych i kapitalistycznych

²⁰ Z. Hockuba, *Droga do spontanicznego porządku – transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 61–64.

²¹ P. Jachowicz, *Zasilanie zewnętrzne. Zadłużenie zagraniczne państw socjalistycznych*, w: P. Jachowicz (red.), *W poszukiwaniu modelu gospodarki centralnie kierowanej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 127.

równowagę na rynku dóbr konsumpcyjnych wobec coraz częściej pojawiających się rozruchów społecznych.

W początkowym okresie zaciągania, na dotąd niespotykaną skalę, kredytów w bankach zachodnich, kraje socjalistyczne nie miały większych problemów z jego obsługą. Poziom tego zadłużenia nie był bardzo wysoki, a regularne spłaty powodowały, że kraje komunistyczne miały opinię solidnego płatnika. Po wystąpieniu pierwszego kryzysu na rynku ropy naftowej, banki zachodnie udzielały coraz śmielej kredytów na większą skalę przede wszystkim ze środków pochodzących z depozytów krajów arabskich, żywiąc przekonanie, że Związek Radziecki nie dopuści do sytuacji bankructwa jakiegokolwiek ze swoich krajów satelickich. W latach 70. XX wieku pojawił się pomysł tzw. samospłaty zaciągniętych kredytów. Polegało to na powiązaniu ze sobą zaciągniętego kredytu z projektem inwestycyjnym, na który zostały przeznaczone środki z tego kredytu. Pieniądze ze sprzedanych produktów miały wprost być przeznaczane na spłatę rat kredytowych. Takie założenie, choć teoretycznie słuszne, było bardzo ryzykowne z uwagi na niebranie pod uwagę racjonalności ekonomicznej zakładanych projektów inwestycyjnych. Kalkulację opłacalności zaciąganych przez siebie kredytów kraje socjalistyczne oparły na nierealistycznych założeniach²². Koncepcja samospłaty nie przyniosła spodziewanych efektów, przede wszystkim przez przeciąganie się inwestycji oraz niekonkurencyjną jakość produktów z nich wykonywanych. Efektem tej sytuacji było szybsze przyrastanie zadłużenia zagranicznego niż wpływów z eksportu oraz problem ze spłatą rat kredytów. W takich okolicznościach coraz częstszą praktyką stawało się tzw. rolowanie kredytów, czyli spłacanie bieżących rat przez zaciąganie nowych zobowiązań. W ciągu dekady funkcjonowania w takich warunkach poziom zadłużenia zagranicznego krajów obozu socjalistycznego wzrósł dziesięciokrotnie²³, co stanowiło groźbę utraty kontroli nad nim i w efekcie groźbę bankructwa.

W latach 80. XX wieku zadłużenie osiągnęło poziom, przy którym konieczne stało się zawieranie umów o restrukturyzacji zadłużenia. Spowodowało to utratę zaufania na rynkach finansowych oraz wzrost oprocentowania i odsetek. Okazało się, że zaciąganie zobowiązań zamiast reformowania gospodarki jest złym sposobem poprawy standardu życia i osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego, a jedyny efekt, jaki dało się osiągnąć, to maskowanie niewydolności systemu i przedłużenie jego agonii.

Przez większą część istnienia gospodarki socjalistycznej, poczynając od tzw. odwilży dokonującej się po śmierci Józefa Stalina i obradach XX zjazdu KPZR z 1956 r. występował

²² Tamże, s. 132.

²³ Tamże, s. 134.

antagonizm pomiędzy centrum władzy a poszczególnymi szczeblami hierarchii partyjnej, dążącymi do jak największej autonomii. Wyeliminowanie regulacji rynkowej z gospodarki socjalistycznej doprowadziło do powstania zjawiska niedoborów, co wymuszało myślenie autarkiczne na każdym szczeblu gospodarowania. W epoce stalinowskiej samowystarczalność istniała jedynie na poziomie centralnym (państwa), jednak przy próbach reformowania systemu autarkia szła w parze wraz z jego decentralizacją i została utrwalana za pomocą mechanizmu zapadkowego. Jego przełamanie było możliwe jedynie za pomocą powrotu po polityki terroru sprzed 1956 roku, co ze względów politycznych było to niemożliwe. Powszechne zjawisko autarkii było dość racjonalnym postępowaniem z punktu widzenia mikroekonomicznego, jednak z perspektywy makroekonomicznej była ona jedną z przyczyn upadku systemu²⁴.

System komunistyczny w żadnym momencie swojego funkcjonowania nie powoływał się na społeczne poparcie. W czasach totalitarnej dyktatury Stalina posłuszeństwo było wymuszane okrutnym terrorem, dopiero po XX Zjeździe KPZR w 1956 roku swobody były coraz szersze, a społeczeństwo traktowało system komunistyczny jako bezprawny i wrogi. Coraz większa nierównowaga gospodarcza na niekorzyść zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych ludności musiała prowadzić do pogłębiającego się niezadowolenia i emancypacji od Związku Radzieckiego. Brakowało pełnych swobód społecznych i politycznych, a jedyne na co mogła ludność liczyć to niewielka poprawa warunków życia następująca głównie po wystąpieniu większego przesilenia. W czasach stagnacji końca lat 70. i dekadzie lat 80. XX wieku nawet warstwy społeczeństwa, które miały uprzywilejowaną pozycję zaczęły kontestować rzeczywistość, gdyż ich także dotykał stosunkowo niski poziom życia. W takich warunkach system socjalistyczny utracił już resztki społecznej legitymizacji, a jakakolwiek lojalność musiała być wymuszana powszechną inwigilacją i donosicielstwem. Wraz z postępującą dezintegracją systemu coraz więcej osób mogło podróżować do krajów kapitalistycznych i na własne oczy porównać poziom życia w obu systemach gospodarczych. Wszystkie te czynniki stymulowały negatywne postawy społeczne w postaci cynizmu, wyrachowania i braku zaufania²⁵. Władzom coraz ciężiej było utrzymać w ryzach niezadowolenie społeczne, a koszty zarządzania systemem socjalistycznym były coraz większe.

Jedną z cech gospodarki socjalizmu realnego był centralny poziom podejmowania decyzji gospodarczych. Odgórne podejmowanie decyzji niesie ze sobą ogromne ryzyko

²⁴ W. Morawski, *Tendencje autarkiczne w gospodarce socjalistycznej*, w: P. Jachowicz (red.), *W poszukiwaniu modelu gospodarki centralnie kierowanej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 106–106.

²⁵ Pomijając powszechnie występujące zjawisko korupcji, będące odpowiedzią na niedobory na rynku dóbr konsumpcyjnych. Korupcja traktowana była nawet jako pozytywna cecha stanowiąca wyraz zaradności, co miało bardzo negatywne konsekwencje w czasie transformacji gospodarczej.

poniesienia klęski dla całej społeczności w przypadku błędnego wyboru. Wiąże się to także z powolnością decyzyjną oraz ma wbudowany mechanizm antyinnovacyjny. Centrum planistyczne w obawie przed porażką całego projektu może postępować w sposób sprawdzony w przeszłości, co grozi stagnacją oraz brakiem postępu cywilizacyjnego. Jednak centralizacja była częścią ideologii marksistowskiej. Centrum planistyczne, w założeniach socjalistów, doskonale wiedziało, co jest dobre dla całego społeczeństwa i podejmowało decyzje zgodnie z jego interesem, przynajmniej teoretycznie. Zasadniczo natomiast występował w praktyce deficyt informacji na temat realnie zachodzących procesów gospodarczych. Znajduje to odzwierciedlenie w tak zwanej dyskusji kalkulacyjnej z udziałem Oskara Lange. Początkowo zakładano, że centrum decyzyjne będzie jedynie nakreślało ogólne rozmiary inwestycji, a ich realizacja będzie należała do niższych szczebli, w tym przede wszystkim do ministerstw branżowych oraz dyrektorów przedsiębiorstw państwowych²⁶. Praktyczna realizacja tych założeń pokazała jednak, że centralne planowanie zamieniło się w centralne zarządzanie. Odogórne podejmowanie decyzji powoduje ich upolitycznienie i schodzenie racjonalności ekonomicznej na zdecydowanie dalszy plan. Efektem było olbrzymie marnotrawstwo zasobów. Nawet w sytuacji podjęcia złej decyzji przez centrum, ich wykonawca w postaci państwowego przedsiębiorstwa przy braku realnej możliwości bankructwa niespecjalnie brało pod uwagę ekonomiczne konsekwencje²⁷.

Przyczyn upadku systemu realnego socjalizmu można szukać także w jego powiązaniach z cyklami koniunkturalnymi gospodarki światowej, mimo propagowanych hasel jej uodpornienia na wahania poziomu produkcji. W początkowej fazie funkcjonowania systemu socjalistycznego wszelkie wstrząsy miały przeważnie charakter endogeniczny i związane były z różnymi fazami cyklu inwestycyjnego w kilkuletnich planach gospodarczych. Dopiero większe powiązanie z gospodarkami kapitalistycznymi na skutek wzrostu zadłużenia zagranicznego i niższych cen surowców na giełdach światowych spowodowały, że wahania koniunkturalne przybrały charakter bardziej egzogeniczny²⁸.

Początkowa niechęć Zachodu do kontaktów handlowych motywowana była czynnikami politycznymi, jednak nawet one nie powstrzymały przed poszerzaniem sobie rynków zbytu przez zachodnie przedsiębiorstwa na produkowane u siebie maszyny przemysłowe i rolnicze

²⁶ L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja – szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 51.

²⁷ W. Wilczyński, *Polski przełom ustrojowy 1989–2005. Ekonomia epoki transformacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 37–40.

²⁸ J. Kaliński, *Gospodarka realnego socjalizmu a światowy cykl koniunkturalny*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10/2009, s. 71.

wobec Wielkiego Kryzysu z lat 1929–1933 i zdecydowanego spadku popytu wewnętrznego. Niskie obroty handlowe między krajami socjalistycznymi a kapitalistycznymi miały swój wyraz w niewielkiej korelacji wahań poziomu produkcji pomiędzy nimi. W latach 1950–1973 doszło do wyraźnego ożywienia gospodarczego na Zachodzie, jednak w połowie lat 70. XX wieku na skutek pierwszego kryzysu naftowego i upadku systemu z Bretton Woods wzrost zdecydowanie wyhamował, a gospodarka Związku Radzieckiego stała się istotnym eksporterem surowców, w tym głównie ropy naftowej. Był to okres zdecydowanego wzrostu wymiany handlowej między tymi krajami oraz zaciągania ogromnych kredytów na poprawę sytuacji ekonomicznej w krajach bloku socjalistycznego. Spowodowało to wyraźną zbieżność koniunktury gospodarczej, której tempo nadawały wahania dyktowane przez kraje kapitalistyczne. Konsekwencją częściowej konwergencji poziomów produkcji było przeniesienie do państw bloku socjalistycznego skutków dwóch kryzysów naftowych²⁹. Gospodarki socjalistyczne borykając się z całym szeregiem innych negatywnych okoliczności nie wytrzymały tak mocnego ciosu i od II połowy lat 80. XX wieku nastąpił wyraźny spadek wskaźników ekonomicznych³⁰.

Z ekonomicznego punktu widzenia system realnego socjalizmu musiał upaść z uwagi na swoją niewydolność. Horyzont czasowy takiego załamania był jednak trudny do określenia. Zaważyły nad tym czynniki geopolityczne, a agonię przedłużyło ogromne subsydiowanie socjalizmu kredytami z krajów kapitalistycznych. Z perspektywy czasu można postawić tezę, według której czym dłużej w danym kraju funkcjonowała gospodarka socjalistyczna, tym trudniejszy był proces transformacji z uwagi na wysoki poziom marnotrawstwa oraz deformacji gospodarki.

2.1.2. Efektywność gospodarki socjalizmu realnego w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej

Ocena gospodarki socjalistycznej w trakcie jej funkcjonowania napotykała duże opory ze względu na podporządkowanie terminologii ekonomicznej i stosowanych przez nią pojęć władzy politycznej. Stworzono w ten sposób tzw. ekonomię polityczną socjalizmu, czyli zestaw abstrakcyjnych pojęć oraz skomplikowanych konstrukcji myślowych starający się traktować wizje myślicieli marksistowskich jako obowiązującą teorię. W tym czasie zrezygnowano ze

²⁹ Tamże, s. 79.

³⁰ A. Lipowski, *Mechanizm rynkowy w gospodarce polskiej. Podstawy teoretyczne, perspektywy, dylematy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988, s. 125–130.

stosowania pojęć ekonomii klasycznej, a o tym, które twierdzenia i prawa ekonomiczne były słuszne decydowali politycy. W takich warunkach jakakolwiek próba obiektywnej oceny nie była możliwa, co nie oznacza, że część ekonomistów nie zdawała sobie sprawy z ułomności systemu socjalistycznego. Problem polegał na tym, że w oficjalnym obiegu zbyt daleko idąca krytyka była zakazana.

Pojawienie się w latach 60. i 70. XX wieku w zachodniej ekonomii teorii praw własności oraz teorii kosztów transakcyjnych, jako części składowych nowej ekonomii instytucjonalnej, stworzyło nową perspektywę badawczą, idealnie obnażającą funkcjonowanie gospodarki realnego socjalizmu. Jednak w początkowym okresie rozwoju nowa ekonomia instytucjonalna skupiała się wyłącznie na analizie gospodarki kapitalistycznej, a początki analizy przez nią innych systemów gospodarczych przypadają na okres agonii socjalizmu i początków procesu transformacji gospodarczej.

Podstawową formą własności w gospodarce socjalistycznej była własność państwowa (społeczna) przede wszystkim pod postacią przedsiębiorstw państwowych. Ta forma własności znakomicie uwidacznia zachowania oportunistyczne, zarówno w postaci oportunizmu *ex ante*, jak i oportunizmu *ex post*³¹. Doskonale to widać na przykładzie procesu uzgadniania i podejmowania decyzji gospodarczych przez przedsiębiorstwa państwowe przy współudziale poszczególnych szczebli władzy politycznej. Zarówno administracja władzy publicznej, jak i przedsiębiorstwa państwowe miały strukturę hierarchiczną, w której decyzje podejmowane były metodą władczą mającą postać nakazu płynącego od szczebla centralnego do jej niższych segmentów. Ostateczne decyzje gospodarcze podejmował tzw. centralny planista, czyli najwyższy szczebel struktury politycznej, który dane potrzebne do wydawania nakazów i układania planów inwestycyjnych pozyskiwał od bezpośrednich wykonawców planu. W tym aspekcie uwidaczniało się istnienie ogromnej asymetrii informacji pomiędzy podmiotem podejmującym decyzję a wykonawcą planu. Przedsiębiorstwa państwowe starały się wywalczyć dla siebie jak najniższe przydziały zadań do wykonania, a jednocześnie uzyskać jak najwyższe środki potrzebne do ich realizacji.

Na początku etapu realizacji inwestycji Centralna Komisia Planowania przygotowywała kilkuletni plan inwestycyjny zatwierdzany przez władze polityczne. Określał on, jaką ilość środków w danym roku poszczególne przedsiębiorstwa mają przeznaczyć na produkcję w podziale na poszczególne ministerstwa, które dzieliły otrzymane przydziały między podległe sobie grupy przedsiębiorstw, a te między bezpośrednich wykonawców planu.

³¹ M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009, s. 238.

Poszczególne przedsiębiorstwa państwowe, chcąc wykonać plan przy jak najmniejszym wysiłku, zgłaszały zdecydowanie większe zapotrzebowanie na materiały do produkcji niż zostały im przydzielone (oraz potrzebne w rzeczywistości). W tym aspekcie informacja szła w przeciwną stronę niż formalnie powinny biec nakazy, czyli z dołu ku górze. Wyższe szczeble struktury, nie mając wiarygodnych informacji na temat rzeczywistych potrzeb, skłonne były udzielić wyższych przydziałów³². Asymetria informacji w hierarchii decyzyjnej była tak ustawiona, że poszczególnym szczeblom struktury opłacało się stosować mechanizm oportunistu wobec Komisji Planowania w celu wywiązania się z odcinka inwestycyjnego podlegającego ich kontroli.

W efekcie dotarcia sygnałów informacyjnych od bezpośrednich wykonawców planu do centrum planistycznego pierwotny plan inwestycyjny był wielokrotnie powiększony. Nie mogąc go w pełni zrealizować, a jednocześnie nie ignorując propozycji płynących z dołu, Komisja Planowania rewidowała swoje pierwotne założenia często rezygnując z niektórych inwestycji w danym planie kilkuletnim lub zmniejszała wszystkie inwestycje o określony procent. Wyższe szczeble struktury nie posiadały informacji na temat rzeczywistych kosztów realizacji poszczególnych inwestycji, wobec czego często decyzje weryfikacyjne podejmowane były bardzo arbitralnie. Komisja Planowania jako centralny szczebel decyzyjny, przeciwko któremu zwrócone były mechanizmy oportunistyczne *ex ante* pozostałych szczebli, posiadała rozbudowany system kontroli oraz sprawozdawczości, jednak wobec asymetrii informacyjnej przynosił on niewielkie rezultaty³³.

Nie bez znaczenia był także mechanizm oportunistu *ex post*. W systemie socjalistycznym polegał na tym, że państwo traktowane było jako ostateczny asekurator w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych. Wobec niemożliwości bankructwa przedsiębiorstw państwowych i braku oficjalnego bezrobocia w systemie tym brakowało mikroekonomicznych bodźców dla efektywności ekonomicznej³⁴. W takich warunkach powszechną cechą było marnotrawstwo zasobów produkcyjnych oraz zdecydowanie większa niż w gospodarkach kapitalistycznych zasobochłonność procesu gospodarowania. Nieefektywnie działające przedsiębiorstwa nie były likwidowane, lecz intensywniej dotowane lub następowała w nich wymiana kierownictwa, a w najgorszym przypadku następował proces łączenia przedsiębiorstw, tak aby wszystkie wykazywały porównywalny poziom.

³² Nie bez znaczenia był także fakt, że były one rozliczane przez wyższe szczeble struktury za wykonanie planu, a wyższe środki nie pochodziły bezpośrednio od nich. W związku z tym pośrednie szczeble w strukturze sprzyjały zwiększeniu środków.

³³ J. Winiecki, *Transformacja postkomunistyczna...*, op. cit., s. 29.

³⁴ M. Ratajczak, *Transformacja gospodarcza...*, op. cit., s. 239.

W całym procesie przetargu planistycznego dostrzec można występowanie stosunku agencji, gdzie centrum planistyczne wciela się w rolę pryncypała, a poszczególne szczeble struktury hierarchicznej przyjmują pozycję agentów. Interesy obu stron transakcji są sprzeczne – centrum planistyczne chce wykonania planu przy danym nakładzie materiałów i pracy, a bezpośredni wykonawcy planu oraz ich przełożeni chcą przyznania im mniejszego planu do wykonania i zdecydowanego zwiększenia środków. Przy tak zróżnicowanych celach i zdecydowanej asymetrii informacji na korzyść agentów nieuchronną sytuacją jest konflikt interesów. Pochodną tych różnych interesów jest redukcja pierwotnego planu, przenoszenie części zadań na kolejny okres inwestycyjny oraz niejednokrotnie źle zrealizowane inwestycje. Naturalną konsekwencją asymetrii informacji były działania typu *moral hazard*, czyli sytuacji, w której pryncypał nie widział konkretnych działań podejmowanych przez agentów, a jedynie ich ostateczne wyniki. Prowadziło to do nieustannego uchylania się poszczególnych szczebli struktury planistycznej w podjęciu dodatkowego (często niezbędnego) wysiłku oraz unikania pracy. Jedynym celem agentów było zaraportowanie wykonania planu, bez względu na jego aspekty jakościowe, które często nie mogły być przez pryncypała empirycznie zweryfikowane.

Stosunek agencji występujący w gospodarce socjalistycznej generował bardzo wysokie koszty, które jednak nie mogły być zniwelowane. W ekonomii formułuje się kilka sposobów minimalizacji tych kosztów, przede wszystkim w postaci takiego ustalenia treści kontraktu, w którym antagonizm partnerów transakcji będzie jak najmniejszy, a pryncypał zyska większe możliwości kontroli oraz monitorowania agenta. Jednak w gospodarce socjalistycznej nie było sytuacji, w której w procesie gospodarowania zawierane byłyby liczne kontrakty mogące być w przyszłości zmieniane na skutek interakcji między jej partnerami. Przeważał zdecydowanie model, w którym przetarg planistyczny był sztywną procedurą powstałą w procesie prób i błędów, a nie było żadnego podmiotu zainteresowanego zmianą tej niekorzystnej sytuacji. Przy założeniu, że centrum planistyczne jest ciałem kolegialnym, a jej poszczególni członkowie też mieli swoje indywidualne funkcje użyteczności zmiana kontraktu nie była możliwa. Wszystko to odbijało się niekorzystnie na efektywności ekonomicznej gospodarki socjalistycznej.

Występujący pomiędzy poszczególnymi szczeblami struktury hierarchicznej mechanizm planistyczny odbywał się bardzo często metodami nieformalnymi i był niezwykle pracochłonny. Bardzo duża część wysiłków administracji planistycznej skupiała się na zastąpieniu elementarnych mechanizmów gospodarki rynkowej, co generowało olbrzymie koszty transakcyjne. Oznaczało to ogromne marnotrawstwo zasobów siły roboczej w skali całej gospodarki, a afekty były przeważnie odwrotne do zamierzonych. Dodatkowe koszty transakcyjne były generowane poprzez wysiłki administracji mające na celu przywrócenie

równowagi makroekonomicznej. W tym celu stosowano tzw. bilanse materiałowe, czyli niezwykle skomplikowane zestawienia popytu i podaży dóbr potrzebnych do realizacji zaplanowanych inwestycji. Mechanizm popytu i podaży był zachwiany także poprzez sztuczne ustalanie cen dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych. Szczególnie stosowanie szerokich dopłat do towarów konsumpcyjnych i nośników energii stanowiło mechanizm zapobiegający niepokojom społecznym, ale jednocześnie generowało duże koszty transakcyjne w postaci ciągłego monitorowania i ustalania dopłat i cen. Ceny zostały w gospodarce socjalistycznej zredukowane do roli instrumentu obrachunkowego i odarte z funkcji nośnika informacji o względnej rzadkości zasobów. Zależność popytu, podaży i cen została całkowicie wyparta jako mechanizm równoważący gospodarkę poprzez biurokratyczne ustalenie tych parametrów. Skutkiem tego była całkowita nieelastyczność popytu i podaży względem cen. Eliminacja mechanizmu popytu i podaży oraz próba ich zastąpienia przez administracyjne instrumenty oprócz nieefektywności ekonomicznej powodowała ogromne koszty transakcyjne. Brak rynku w mechanizmie gospodarczym powodował także sytuacje, w której znaczna część dóbr publicznych (w tym nieefektywnie działający sektor transferów socjalnych) była przedmiotem przetargów nierynkowych, co także powodowało wzrost dodatkowych kosztów transakcyjnych. W latach 70. i 80. XX wieku gospodarkę socjalistyczną starano się usprawnić poprzez wprowadzenie elementów rynkowych. Wydawać by się mogło, że zwiększenie udziału rynku w gospodarce spowoduje eliminację części kosztów transakcyjnych, jednak nastąpiła sytuacja dokładnie odwrotna. Styk rynku z mechanizmami socjalistycznymi był polem patologii i korupcji. Wytworzyła się hybryda systemów, w której elementy socjalistyczne stanowiły swoją karykaturę, a rynkowe mechanizmy były zdeformowane.

Oprócz teorii kosztów transakcyjnych do analizy efektywności gospodarki socjalistycznej duży wkład może wnieść teoria praw własności, będąca inną częścią składową nowej ekonomii instytucjonalnej. Jak wskazano w rozdziale pierwszym, optymalna alokacja ograniczonych zasobów występuje w sytuacji jak najpełniejszego przypisania poszczególnych wiązek praw własności do konkretnych podmiotów, w efekcie czego następuje pełna internalizacja kosztów i korzyści działań indywidualnych. Teoria praw własności zdecydowanie preferuje własność prywatną jako optymalną z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. W systemie kolektywnej własności nie występuje imiennie wskazany właściciel, który byłby zainteresowany powiększaniem majątku oraz brak jest w nim systemu wyłączności oraz transferowalności poszczególnych wiązek praw własności.

W państwach systemu socjalistycznego właścicielem zdecydowanej większości środków produkcji było państwo, które wykazywało kilka odmiennych cech od właściciela

prywatnego³⁵. Państwo w swoich decyzjach jest reprezentowane przez polityków oraz kierowanych przez nich urzędników, którzy za wszelką cenę starają się utrzymać swoją pozycję. W połączeniu z bezpośrednią kontrolą nad majątkiem przedsiębiorstw przestały one być zorientowane na zysk, a stały się jedynie instrumentem sterowania politycznego i rezerwuarem korupcji. Brak nakierowania przedsiębiorstw na zysk musi skutkować ich finansową nieodpowiedzialnością, czyli tzw. miękkim ograniczeniem budżetowym, a co za tym idzie – marnotrawstwem zasobów. Wysoki udział dużych przedsiębiorstw państwowych w sektorze przedsiębiorstw ogółem w gospodarkach socjalistycznych powodował, że nie czuły one zupełnie nacisku konkurencyjnego ze strony jakiegokolwiek podmiotu, a prawo, które regulowało ich środowisko funkcjonowania, traktowane było instrumentalnie przez polityków.

Inną przyczyną niewielkiej efektywności gospodarki socjalistycznej był brak swobody wejścia i wyjścia w określone relacje kontraktowe w ramach sektora przedsiębiorstw. W sytuacji, w której podmioty gospodarcze dobrowolnie wchodziły w interakcje (przy założeniu racjonalności działań i niskich kosztach transakcyjnych) ich sytuacja ekonomiczna musi być zbliżona do optymalnej w danych warunkach³⁶. W gospodarce socjalistycznej brak było tej cechy, w związku z czym jakiejkolwiek kontrakty musiały być nie w pełni zgodne z interesem poszczególnych podmiotów.

W końcowym okresie funkcjonowania gospodarki realnego socjalizmu wprowadzono elementy rynkowe i prywatne firmy do obiegu gospodarczego. Doprowadziło to do rozmycia się granicy między własnością publiczną a prywatną, a styk ten był doskonałym środowiskiem do zachowań typu *rent-seeking*. Przechwytywanie nienależnych rent ekonomicznych było zjawiskiem powszechnym wśród kadry zarządzającej przedsiębiorstw państwowych, w tym również pracujących w niej szeregowych pracowników. Nie znajdując odzwierciedlenia w świadczonych przez siebie usługach, przechwytyujący renty dysponenti czynników produkcji powodowali ogólnospołeczną stratę zasobów oraz zdecydowane zmniejszenie efektywności gospodarowania.

Gospodarki socjalistyczne cechowały się bardzo skoncentrowaną strukturą przedsiębiorstw z przerośniętym poziomem zatrudnienia. Relatywnie mała liczba dużych przedsiębiorstw sprzyjała bezpośrednim naciskom na ich funkcjonowanie przez władzę polityczną, ale także generowała olbrzymie renty monopolowe powodujące straty społeczne. Mała specjalizacja produkcji oraz rozmyta struktura własnościowa przedsiębiorstw

³⁵ L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm...*, op. cit., s. 119–120.

³⁶ S. N. S. Cheung, *Economic Organization and Transaction Cost*, w: J. Eatwell, E. Milgate, *A Dictionary of Economics*, New Palgrave, London 1987, s. 235.

państwowych sprzyjała nieformalnym naciskom ich dyrekcji na wysokie szczeble hierarchii planistycznej.

Analizowanie efektywności ekonomicznej gospodarki socjalistycznej jest możliwe dopiero przy zastosowaniu aparatury pojęciowej ekonomii neoklasycznej, przy czym nowa ekonomia instytucjonalna stanowi jej uzupełnienie o elementy szeroko rozumianego instytucjonalizmu. Wcześniejsze próby oparte na ekonomii politycznej socjalizmu były skazane na porażkę z uwagi na podporządkowanie nauki polityce i wysoce normatywny charakter analizy. Nowa ekonomia instytucjonalna jaskrawo obnaża słabości tej gospodarki, której nieefektywność była wpisana już w same założenia, a praktyka jej funkcjonowania uwidoczniała jedynie wszystkie jej słabości. Kilkadziesiąt lat istnienia gospodarki socjalistycznej pokazało, że jej założenia behawioralne w postaci harmonijnej współpracy podmiotów gospodarczych oraz możliwości pełnego zaspokojenia potrzeb były przesłankami nierealistycznymi, a ich miejsce zajęła maksymalizacja indywidualnej funkcji użyteczności oraz rozpowszechniony oportunizm³⁷.

2.2. Transformacja gospodarcza w teorii ekonomii

Funkcjonowanie gospodarki socjalistycznej było swoistym eksperymentem gospodarczym, niespotykanym we wcześniejszym okresie historii na tak szeroką skalę, tym samym nie istniały żadne empiryczne doświadczenia w procesie wychodzenia z tego systemu i powrotu do rozwiązań gospodarki rynkowej. W nauce ekonomii bloku socjalistycznego nie było politycznego przyzwolenia na jakiegokolwiek próby nawet teoretycznego rozważania tego procesu, a jedynymi ośrodkami naukowymi mogącymi przedstawić teoretyczne scenariusze transformacji były instytuty sowietologiczne krajów kapitalistycznych. One jednak także nie potrafiły zaprezentować spójnej i całościowej koncepcji. W literaturze ekonomicznej tego okresu można było odnaleźć jedynie rozważania dotyczące przyczyn słabości systemu nakazowo-rozdziałczego, jego nieuchronnego upadku oraz odporności na jakiegokolwiek próby reform. W zachodniej literaturze przedmiotu dowodzono, jak słusznie pokazał czas, że gospodarka centralnie sterowania, czyli inaczej nakazowo-rozdziałcza, ma wrodzony czynnik autodestrukcji, ponieważ jest poddana ścisłej kontroli państwa. Problemem była nawet nie tyle kontrola państwa, ile jednej partii niepostępującej racjonalnie w sensie ekonomicznym, lecz

³⁷ A. Nowak-Far, *Przyczyny zmian systemu politycznego*, w: K. Żukrowska (red.), *Transformacja systemowa w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 31–34.

doktrynalnie. W rezultacie to władza polityczna podejmowała decyzje dotyczące rozwoju gospodarczego, nie uwzględniając w żaden sposób uwarunkowań rynkowych. Głównym założeniem było osiągnięcie celów motywowanych politycznie, czy wręcz propagandowo, do których miał dostosować się rynek. Jeszcze większym problemem był fakt, że plany te były ustalane na szczeblu centralnym, gdzie często z przyczyn samej istoty obiegu informacji w systemie komunistycznym nie dochodziły rzetelne informacje z poszczególnych sektorów.

Wraz z rozpoczęciem procesu transformacji zjawisko to stało się obiektem badawczym różnych koncepcji ekonomicznych³⁸. Po pewnym czasie okazało się, że ekonomia neoklasyczna z jej analizowaniem stanów równowagi jest podejściem zbyt statycznym do analizy zjawiska tak dynamicznego i nieprzewidywalnego jak transformacja gospodarcza. Problemem ekonomii neoklasycznej było również umniejszanie znaczenia takich pojęć, jak prywatyzacja, struktura własnościowa gospodarki czy nawyki myślowe uczestników życia ekonomicznego i traktowanie ich jako dane niezmiennie.

W proces transformacji gospodarczej krajów socjalistycznych włączyły się także instytucje międzynarodowe, wśród których najistotniejszą rolę odgrywały Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Zbiegło się to w czasie z ogłoszeniem tzw. *konsensusu waszyngtońskiego*³⁹. Był to program będący odpowiedzią na nieskuteczność reform w krajach Ameryki Łacińskiej i stanowił wyraz odchodzenia od ingerencji państwa i instytucji międzynarodowych w procesy gospodarcze na rzecz zwiększenia roli wolnego rynku⁴⁰. Wśród krytyków tego programu można spotkać utożsamianie go z narzucaniem warunków krajom transformującym się przez ich wierzycieli⁴¹. Nie wchodząc w ocenę wpływu tych zaleceń na wprowadzanie gospodarki rynkowej w krajach transformacji gospodarczej, należy stwierdzić, że stanowiły one wyraz panujących w tamtym czasie poglądów dużej części ekonomistów i przynajmniej częściowo zostały wykorzystane przy wdrażaniu procesu transformacji. Nie zmienia to jednak faktu, że konsensus waszyngtoński nie był spójnym programem

³⁸ K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 34–57.

³⁹ Z. J. Stańczyk, *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*, „Zeszyty Naukowe”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, nr 2, Kraków 2004, s. 50–61.

⁴⁰ Wśród rekomendacji proponowanych przez ich autora, J. Williamsona, wymienić należy: dyscyplinę fiskalną (mniejszy deficyt), realokacja wydatków publicznych na politycznie wrażliwe obszary, reforma podatkowa, liberalizacja finansowa, jednolity kurs walutowy, liberalizację handlu zagranicznego, zwiększenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, większy zakres prywatyzacji, deregulację gospodarki i jasno określone prawa własności.

⁴¹ A. Wojtyna, *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5–6, 2007, s. 10–13.

teoretycznym przygotowanym dla państw bloku sowieckiego przechodzących od gospodarki nakazowej do gospodarki rynkowej⁴², zawierał jednak m. in. postulat prywatyzacji gospodarki.

Klarowną metodologicznie próbą teoretycznego ujęcia procesu transformacji jest perspektywa badawcza teorii systemów ekonomicznych⁴³. W tym aspekcie transformacja traktowana jest jako fundamentalna zmiana systemu gospodarczego, co precyzyjnie ją odróżnia od zmian strukturalnych w samej gospodarce, czy też jej reform częściowych w postaci prowadzonej polityki gospodarczej. Problemem teorii systemów ekonomicznych jest jednak abstrahowanie od problemu stabilizacji makroekonomicznej, co stanowiło kluczową kwestię szczególnie w przypadku transformacji⁴⁴.

Każdy system gospodarczy jest zbiorem instytucji na tyle skomplikowanym wewnątrz, że jego charakterystyka jest możliwa jedynie przez koncentrowanie się na kluczowych przymiotach, pojęciach i abstrahowaniem od mniej ważnych cech. Teoria systemów ekonomicznych zwraca uwagę na dwie podstawowe charakterystyki każdego systemu, stanowiące jego elementy konstytutywne:

1. sferę własnościową gospodarki,
2. mechanizm regulacji i koordynacji decyzji gospodarczych.

Zdaniem Macieja Bałtowskiego i Macieja Miszewskiego, aby dokładniej scharakteryzować sferę własnościową systemu gospodarczego należy podzielić ją na dwa niezależne, lecz uzupełniające się komponenty. Jednym z nich jest struktura własnościowa, która określa poziom udziału różnych form własności w danym systemie. Sprowadza się to najczęściej do przedstawienia podziału przedsiębiorstw na państwowe i prywatne w oparciu o poziom uzyskiwanego globalnie dochodu lub liczbę osób zatrudnionych w każdym sektorze. Drugim komponentem charakteryzującym sferę własnościową gospodarki jest określenie praw własności, rozumianych jako formalne i nieformalne relacje zachodzące między podmiotem oraz przedmiotem własności. W ten sposób ukazywane są najefektywniejsze sposoby wykorzystania zasobów⁴⁵.

Według tych ekonomistów także mechanizm regulacji systemu gospodarczego należy podzielić na dwa komponenty. Pierwszy dotyczy zasad koordynacji rozumianych jako powszechnie stosowane sposoby określania najważniejszych parametrów gospodarczych, natomiast drugi charakteryzuje instytucje projektujące te zasady.

⁴² H. Chołaj, *Transformacja systemowa w Polsce, Szkice teoretyczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 181–182.

⁴³ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, op. cit., s. 52–61.

⁴⁴ J. Wilkin, *Jaki kapitalizm? jaka Polska?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 109–116.

⁴⁵ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, op. cit., s. 52.

Syntetyczne ujęcie najważniejszych cech socjalistycznego i kapitalistycznego systemu gospodarczego sprowadza proces transformacji gospodarczej do zmiany sfery własnościowej i regulacyjnej gospodarki, co przedstawia tabela 2.2.

Tabela 2.2. Determinanty transformacji z perspektywy teorii praw własności

Okres	Przed transformacją	Po transformacji
Struktura własnościowa	Zdecydowanie dominująca własność uspołeczniona, na którą składa się własność państwowa i spółdzielcza	Dominująca rozdrobniona własność prywatna, a własność państwowa ograniczona do kilku (kilkunastu) procent gospodarki, głównie w kluczowych branżach
Prawa własności	Niejasno określona własność, formalnie należąca do państwa, ale faktycznie wykonywana przez różne podmioty. Własność prywatna mocno ograniczona.	Własność państwowa należąca do Skarbu Państwa, poddana naciskom politycznym. Własność prywatna nieróżniącą się znacznie od formy kapitalistycznej
Zasady koordynacji	Realizowane przez państwo w formie nakazowo – rozdzielczej, koordynacja rynkowa upośledzona i często nielegalna	Realizowana w przeważającej mierze przez rynek, rola państwa w tym zakresie stosunkowo niewielka i formalnie uregulowana
Instytucje koordynacyjne	Instytucje formalne o określonych uprawnieniach (np. Komisja Planowania), instytucje nieformalne silnie upolitycznione (np. nomenklatura)	Różnorodność instytucji o stosunkowo dużym znaczeniu

Źródło: M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja...*, op. cit., s. 61.

Teoria systemów ekonomicznych, mimo swoich niewątpliwych zalet metodologicznych, niewiele wyjaśnia problematykę rdzenia mechanizmu procesu transformacji, czyli samą zmianę. Jednak jej zalety mogą wnieść pewien walor porządkujący dla zrozumienia natury omawianej problematyki. Odmienne spojrzenie na kwestię transformacji systemu ekonomicznego przedstawił Van de Mortel⁴⁶, który dla opisu tego zjawiska użył aparatury pojęciowej nowej ekonomii instytucjonalnej. W tym kontekście doszło do rozróżnienia trzech etapów procesu transformacji:

1. chęć dokonania zmian instytucjonalnych lub też przymus wywołany czynnikami zewnętrznymi;
2. gwałtowne zmiany instytucji formalnych polegające na przeobrażeniu struktury własnościowej gospodarki i decentralizacji podejmowania decyzji (na tym etapie

⁴⁶ E. Van de Mortel, *An institutional approach to transition process*, Tinbergen Institute, Research Series, Erasmus Univeriteit Rotterdam 2000, s. 22–23.

zmiany instytucji nieformalnych następują bardzo powoli i nie nadążają za zmianami prawnymi, powodując nierównowagę instytucjonalną);

3. ewolucyjna zmiana instytucji formalnych i proces dostosowawczy podmiotów ekonomicznych do nowych warunków (następuje tutaj harmonizacja instytucji formalnych z nieformalnymi oraz ograniczenie niepewności prowadzenia działalności gospodarczej).

Niewątpliwą zaletą takiego spojrzenia na transformację jest jego dynamiczny charakter oraz możliwość wskazania końca tego procesu w momencie osiągnięcia równowagi instytucjonalnej i akceptacji nowych zasad przez większą część społeczeństwa. Różna dynamika zmian poszczególnych instytucji powoduje, że nieuchronnym elementem transformacji jest wystąpienie nierównowagi instytucjonalnej w początkowym etapie przemian⁴⁷. Natomiast swoista niepewność dalszego kierunku przemian powodować może wzrost kosztów transakcyjnych poprzez powrót do działań dobrze znanych i sprawdzonych w poprzednich warunkach gospodarczych. W rozumieniu nowej ekonomii instytucjonalnej transformacja dobiega końca w sytuacji, w której system ekonomiczny jest na tyle silny, aby mógł wzmacniać bodźce do aktywności gospodarczej i ograniczał pokusy grup interesu w aktywnym przechwytywaniu nienależnych rent z domeny publicznej.

2.3. Sytuacja gospodarcza Polski u progu transformacji

W latach 80. XX wieku w polskiej gospodarce zaczęły z coraz większą siłą oddziaływać negatywne konsekwencje funkcjonowania w wysoce niewydolnym systemie socjalistycznym. Upadek tego systemu był procesem długotrwałym, a jego pierwsze symptomy zaczęły się pojawiać już w latach 70. XX wieku. Dystans pomiędzy Polską a krajami zachodniej Europy w wymiarze społeczno-ekonomicznym przez prawie cały okres gospodarki realnego socjalizmu się pogłębiał, by w końcowym okresie sprowadzić Polskę do roli kraju peryferyjnego o niewielkim znaczeniu w handlu międzynarodowym⁴⁸. Priorytetem władz politycznych był przemysł, zwłaszcza ciężki, kosztem zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych ludności. Polityka taka, trwająca przez dziesięciolecia, musiała doprowadzić do olbrzymiej nierównowagi strukturalnej w gospodarce. W handlu międzynarodowym największą rolę odgrywał eksport

⁴⁷ U. Grzełowska, *Kilka uwag o instytucjonalnym systemie polskiej gospodarki*, w: E. Adamowska (red.) *Transformacja po latach*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 176–183.

⁴⁸ A. Cieślík, *Wpływ porozumień o wolnym handlu na wielkość wymiany handlowej Polski w latach 1992–2004*, „Bank i Kredyt”, 2007, s. 4–5.

węgla, a w minimalnym zakresie dóbr bardziej zaawansowanych technologicznie. W tworzeniu dochodu narodowego wysoki udział miało bardzo rozrobione rolnictwo, natomiast znikomy – sektor usług zaspokajający potrzeby bytowe ludności⁴⁹. Problemem gospodarki u progu transformacji było nie tylko rozdrobnienie rolnictwa, lecz i fakt, że było ono jednym z kluczowych, obok przemysłu ciężkiego, sektorów gospodarczych. W rezultacie, co stanowiło funkcję samego systemu gospodarki socjalistycznej, gdzie o decyzjach gospodarczych przesądzały czynniki polityczne, a nie racjonalność ekonomiczna, brakowało podstawy zachodniego czy wolnorynkowego modelu, a więc drobnej i średniej przedsiębiorczości, w tym usług, a także bardziej innowacyjnych przedsiębiorstw na poziomie dużych podmiotów. Można tu jeszcze dodać, że występował też w Polsce silny deficyt istotnego zaplecza badawczo-rozwojowego i kapitału.

Sytuację wyjściową w momencie startu procesu transformacji ustrojowej można przedstawić poprzez charakterystykę głównych płaszczyzn środowiska gospodarczego⁵⁰:

- **nierównowaga makroekonomiczna.** Wielkim problemem Polski było olbrzymie zadłużenie zagraniczne, piętrzące się od lat 70. XX wieku, by w 1989 roku wynieść 40,8 mld dolarów, co odpowiadało sześcioletnim przychodom z eksportu⁵¹. Zaciągane kredyty były wysokooprocentowane i stanowiły duże obciążenie w początkowym okresie reform. Problemem był także kryzys finansów publicznych, głównie poprzez wysoki deficyt budżetowy wynoszący ponad 7% PKB. Wysoka inflacja wymuszała indeksację dochodów części pracowników pobierających wynagrodzenie z budżetu oraz skłaniała podatników do odraczania płatności zobowiązań podatkowych. Aby zapobiec katastrofie finansów publicznych rząd zwrócił się z wnioskiem o kredyt do Narodowego Banku Polskiego, co w warunkach braku obligacji skarbowych oznaczało drukowanie niepokrytego niczym pieniądza i kolejny wzrost inflacji. Jej wysoki poziom miał swoje korzenie jeszcze w okresie trwania starego systemu, a wiązał się z uwolnieniem cen żywności. Dodatkowo do powstania hiperinflacji przyczyniły się olbrzymie niedobory podaży oraz sztuczne ustalanie przez lata cen administracyjnych, których uwolnienie musiało doprowadzić do wzrostu. W 1989 r. inflacja wynosiła średniorocznie 291%, rok później 585,6%, by w 1991 r. spaść do

⁴⁹ J. Kaliński, *Gospodarka Polski w procesie transformacji ustrojowej*, w: E. Czarny (red.), *Gospodarka Polska na przełomie wieków. Od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005, s. 10.

⁵⁰ R. Marks-Bielska, J. M. Nazarczuk, *Polityka gospodarcza w warunkach przemian ustrojowo-systemowych*, w: R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.), *Polityka gospodarcza (zagadnienia wybrane)*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 66–68.

⁵¹ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, op. cit., s. 154.

70,3%. Problemem dla finansów publicznych był bardzo rozbudowany system tzw. socjalistycznego państwa dobrobytu, czyli rozmaitych dopłat budżetowych do łatwo dostępnych rent i emerytur oraz całej szeroko rozumianej sfery socjalnej i sztuczne zaniżanie cen żywności oraz nośników energii poprzez dopłaty budżetowe.

- **nadmiernie rozbudowana sfera przemysłu.** Przez kilkadziesiąt lat istnienia systemu socjalistycznego w Polsce priorytetem była produkcja antyimportowa, szczególnie w przemyśle ciężkim. Zdecydowany niedorozwój przemysłu lekkiego, sfery usług oraz produkcji na potrzeby konsumpcyjne ludności spowodował duże zacofanie technologiczne. Na początku przemian ustrojowych Polska mogła konkurować na rynku międzynarodowym jedynie bardzo prostą produkcją oraz relatywnie taną siłą roboczą. Podobnie jak inne kraje bloku socjalistycznego Polska charakteryzowała się zupełnym brakiem na rynku pracy pracowników przydatnych w gospodarce kapitalistycznej, takich jak specjaliści od marketingu, sprzedaży, księgowości, obsługi klienta oraz kompetentnych pracowników administracji państwowej. Edukacja państwowa w tym zakresie nie istniała ze względu na brak zapotrzebowania na takie umiejętności w gospodarce socjalistycznej.
- **brak elementarnych instytucji rynkowych.** System bankowy nie miał charakteru dwupoziomowego jak w gospodarkach kapitalistycznych, a w jego miejsce funkcjonował bank państwowy wykorzystywany do obsługi płatniczej planowych inwestycji. Brakowało giełdy papierów wartościowych z uwagi na nieistnienie w gospodarce dużych przedsiębiorstw prywatnych oraz brak przyzwolenia władz państwowych na jakiekolwiek inwestycje kapitałowe społeczeństwa. Deficyt budżetowy, jaki powstawał na skutek coraz większych wydatków publicznych, pokrywno ze środków pochodzących z eksportu oraz zaciąganiem nowych kredytów. W efekcie w obrocie kapitałowym nie funkcjonowały obligacje skarbowe, a Polska nie była pełnoprawnym uczestnikiem międzynarodowego rynku finansowego.
- **nierównowaga w zakresie produkcji, konsumpcji oraz inwestycji**⁵². W gospodarce socjalistycznej końca lat 80. XX w. panowały bardzo duże niedobory podażowe produktów, przede wszystkim z uwagi na administracyjnie regulowane ich ceny. Import towarów także ograniczały: monopol władz na handel międzynarodowy, brak dewiz oraz priorytet w zakresie importu przede wszystkim dóbr inwestycyjnych. Rodzima

⁵² R. Kowalski, A. Pollok, *Rozwarstwienie dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w okresie transformacji systemu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 738, 2007, s. 36–44.

produkcja charakteryzowała się bardzo niską efektywnością oraz niewielką konkurencyjnością na rynku międzynarodowym. Zdeformowana struktura produkcji w żaden sposób nie odzwierciedlała realnych potrzeb ludności (administracyjne ustalenia cen nie niosło za sobą sygnałów produkcyjnych o niedoborach na rynku)⁵³. Bardzo wysoki wskaźnik inwestycji w strukturze PKB w sytuacji ich niewielkiej efektywności powodował, że brakowało środków na wytwarzanie dóbr konsumpcyjnych, a te które już były wytwarzane wykazywały bardzo niską jakość.

- **zdeformowana struktura cen.** Rynkowe prawa popytu i podaży zastąpione zostały administracyjnym ustalaniem cen na poziomie centralnym. Przy ich wyznaczaniu nie brano pod uwagę sygnałów informacyjnych z gospodarki, a stosowanie tego proceduru przez kilkadziesiąt lat powodowało powstanie bardzo dużego nawisu inflacyjnego, którego wielkość trudno było ustalić w momencie rozpoczęcia procesu transformacji. Zmiany proporcji cen w stosunku do dochodów ludności były dokonywane raz na kilka lat, aby zbliżyć je do realnych poziomów i obniżyć nawis inflacyjny. Praktyka pokazywała jednak, że na skutek protestów społecznych cen towarów nie podnoszono proporcjonalnie do wzrostu płac i nierównowaga na rynku ciągle się powiększała. Brak dostatecznego zaopatrzenia oraz nierównowaga rynkowa skutkowały coraz szerszym zakresem gospodarki nieformalnej, w której obowiązywały ceny zbliżone do rynkowych (dużo wyższe niż regulowane), oraz – na skutek pojawienia się hiperinflacji – zastępowaniem polskiej waluty dolarem amerykańskim⁵⁴.
- **rozbudowany system dopłat.** Utrzymywanie sztucznie zaniżonych cen wielu artykułów żywnościowych oraz nośników energii w celu uniknięcia niepokojów społecznych możliwe były tylko dzięki rozbudowanemu systemowi dopłat z budżetu państwa, które pod koniec okresu socjalizmu przekraczały 40% jego wartości⁵⁵. Największe dotacje dotyczyły produktów mleczarskich, mlecznych oraz przetworów zbożowych. Cały system dopłat ogromnie fałszował poziom cen w gospodarce i uniemożliwiał podejmowanie racjonalnych decyzji inwestycyjnych. Sztucznie zaniżanie cen żywności prowadziło do magazynowania jej przez obywateli oraz marnotrawstwa nieskonsumowanych nadwyżek. Dotacje dotyczyły także produktów wytwarzanych przez przedsiębiorstwa, czym także tłumiono ich nieefektywność (im

⁵³ J. Winiecki, *Dynamika transformacyjnej recesji i ekspansji (z perspektywy zmian struktury własnościowej firm)*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI, zeszyt 2, 2009, s. 214–217.

⁵⁴ M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, op. cit., s. 154.

⁵⁵ Tamże, s. 153.

większe straty wykazywało przedsiębiorstwo, tym bardziej dofinansowywano ich produkcję).

- **rozbudowana sfera socjalna.** Spuścizną kilkudziesięciu lat funkcjonowania gospodarki socjalistycznej było bardzo duże obciążenie budżetu państwa kosztami rozległej sfery socjalnej. Przedsiębiorstwa państwowe spełniały w tym zakresie dużą rolę organizując mieszkania pracownicze, czy też wczasy wypoczynkowe. Względnie łatwo uzyskiwano długoterminowe renty inwalidzkie lub wcześniejsze emerytury, co sprzyjało licznym nadużyciom. Wycofywanie się państwa, po rozpoczęciu procesu transformacji, z zaspokajania w takim stopniu potrzeb socjalnych obywateli trwało długo oraz wiązało się z niezadowoleniem społecznym⁵⁶.
- **indeksacja płac.** Płace w gospodarce polskiej administracyjnie regulowano i wiązano z wysokością cen. Ich indeksacja miała za zadanie ochronę zarobków obywateli przez realnym spadkiem ich wartości. Jednak na skutek coraz liczniejszych protestów społecznych wzrost dochodów niektórych grup pracowników przekraczał wzrost cen, co z punktu widzenia zniwelowania niedoboru produktów konsumpcyjnych nie miało większego znaczenia.
- **relatywnie silna pozycja pracowników i związków zawodowych**⁵⁷. Opozycja pozaparlamentarna od roku 1980 była skupiona przede wszystkim w związku zawodowym „Solidarność”, którego przedstawiciele brali czynny udział w negocjacjach podczas obrad Okrągłego Stołu. Stanowiło to bardzo mocną presję na wzrost wynagrodzeń i zahamowanie procesu restrukturyzacji przedsiębiorstw.
- **zanieczyszczenie środowiska.** Struktura przemysłu nakierowana przede wszystkim na przemysł ciężki (górnictwo, hutnictwo) oraz nieefektywna eksploatacja używanych zasobów przyczyniała się do silnego zanieczyszczania środowiska naturalnego. Wszystkie gospodarki socjalistyczne były zdecydowanie bardziej zasobochłonne niż kraje kapitalistyczne, co nie było problemem dla władz politycznych, dla których ochrona środowiska nie była priorytetem.
- **wysoki poziom ukrytego bezrobocia**⁵⁸. Formalnie w krajach socjalistycznych nie istniało zjawisko bezrobocia (jako sprzeczne z założeniami ideologicznymi socjalizmu), a przedsiębiorstwa państwowe ciągle zgłaszały popyt na siłę roboczą. Dużej części

⁵⁶ M. Brzeziński, *Wpływ nierówności dochodowej na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1987–1997*, „Gospodarka Narodowa”, 2002, nr 9, s. 41–58.

⁵⁷ L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm...*, op. cit., s. 359.

⁵⁸ A. Adamczyk, T. Tokarski, R. Włodarczyk, *Bezrobocie transformacyjne w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2006, s. 1–10.

pracowników nie wykorzystywano efektywnie, co tworzyło zjawisko ukrytego bezrobocia⁵⁹. Sytuacja ta stanowiła duży problem w procesie prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych.

- **Dwusektorowy system rolnictwa**⁶⁰. W początkowym okresie transformacji zdecydowana większość użytków rolnych należała do bardzo rozdrobnionego rolnictwa prywatnego, a sektor publiczny składał się z Państwowych Gospodarstw Rolnych i Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych. Istnienie niskich cen administracyjnych produktów rolnych powodowało, że publiczny sektor był cały czas deficytowy, a budżet państwa dopłacał do niego poprzez umarzanie ciągle zaciąganych kredytów. Panowały w nim najgorsze zwyczaje kultury pracowniczej cechujące się postawą roszczeniową, alkoholizmem, oporem przeciw wszelkim zmianom oraz całkowitym uzależnieniem od państwa i bezzadnością życiową.

Pod koniec lat 80. XX wieku gospodarka centralnie kierowana przestała funkcjonować, a żaden inny mechanizm nie został formalnie wprowadzony. Państwo polskie nie było w stanie obsłużyć swojego zadłużenia zagranicznego, coraz wyższa inflacja uniemożliwiała ciągłość dostaw dóbr konsumpcyjnych. Sytuacja gospodarcza była bardzo trudna, nawet w porównaniu do innych państw bloku sowieckiego. Każde z nich odziedziczyło na starcie transformacji po systemie socjalistycznym spuściznę całego zestawu instytucji nieformalnych w postaci tradycji, etosu pracy, nawyków i sposobów myślenia niesprzyjających gospodarce rynkowej.

Odmienna sytuacja na starcie procesu transformacji panowała w sferze społecznej i politycznej. Wyniki obrad Okrągłego Stołu utorowały drogę do zmian politycznych i formalnego proklamowania nowego ustroju, a wśród społeczeństwa polskiego istniał konsensus co do konieczności zmian. Fundamentem samoorganizacji i udziału szerokich mas społecznych w życiu publicznym było powstanie i działalność ZSZZ „Solidarność”⁶¹.

2.4. Techniki zmiany struktury własnościowej polskiej gospodarki

Przeobrażenia strukturalne w Polsce zmierzające w kierunku gospodarki rynkowej były obarczone pozostałościami systemu socjalistycznego w postaci zdecydowanej dominacji sektora publicznego w gospodarce. Wobec niewydolności efektywnościowej własności

⁵⁹Pracownicy dostawali wynagrodzenie za samą obecność w pracy, a nie za pracę faktycznie wykonywaną. Powodowało to demoralizację wśród pracowników i narastanie postaw roszczeniowych.

⁶⁰M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza...*, op. cit., s. 156.

⁶¹T. Kowalski, *Polska transformacja gospodarcza na tle wybranych krajów Europy Środkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny o Socjologiczny”, 2009, s. 258–260.

państwowej, szczególnie w sferze produkcyjnej przedsiębiorstw, zmiana struktury własnościowej stała się koniecznością. W celu podniesienia wydolności ekonomicznej konieczne należało także prawidłowo zdefiniować i przypisać konkretne uprawnienia własnościowe określonym podmiotom. W gospodarce socjalistycznej nie doceniano tego elementu, zarówno w zakresie bieżącego funkcjonowania własności państwowej – formalnie należącej do państwa, z której korzyści czerpały różne podmioty, jak i w zakresie procedur nacjonalizacyjnych lat 40. i 50. XX wieku, których skutki są wciąż widoczne po kilkudziesięciu latach. Zmiana struktury własnościowej pociąga za sobą również wzrost roli cen jako nośników informacji, poprzez który podmioty rynkowe dostosowują swoje zachowanie do zmieniających się warunków otoczenia instytucjonalnego⁶².

Okres transformacji gospodarczej w Polsce zbiegł się z procesami liberalizacyjnymi w gospodarce światowej, których przejawem było zmniejszenie wpływu państwa na procesy gospodarcze, w tym zmniejszenie jego udziału własnościowego. Jednak jakiegokolwiek porównywanie tego procesu do transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej unaocznia różnice w postaci skali i jakości zmian. W Polsce proces przekształceń własnościowych dotyczył właściwie całej gospodarki i w zamysłach reformatorów miał zostać dokonany w stosunkowo krótkim czasie⁶³. W gospodarkach rynkowych prywatyzacja obejmowała jedynie wybrane sektory gospodarki i dokonywano jej ustabilizowanym środowisku instytucjonalnym, z dobrze funkcjonującym rynkiem papierów wartościowych oraz systemem sprawnie chronionych praw własności. Tym samym czerpanie z doświadczeń krajów Europy Zachodniej w procesie transformacji praw własności siłą rzeczy musiało być ograniczone⁶⁴.

Skalę przeobrażeń własnościowych w Polsce pokazuje niski procentowy udział sektora prywatnego w gospodarce. W momencie rozpoczęcia procesów transformacyjnych wynosił on 19% w tworzeniu produktu krajowego brutto i 35% w strukturze zatrudnienia⁶⁵. Dane te nie ukazują w pełni obrazu sytuacji, z uwagi na fakt, że jest w nich zawarty także sektor rolniczy. W warunkach polskich był on bardzo specyficzny na tle innych krajów socjalistycznych. Większość produkcji rolnej wytwarzana była w prywatnych gospodarstwach, do których należało 75% areалу ziemi w Polsce. Mogłoby się wydawać, że tak duży udział sektora

⁶² E. L. Glaeser, J. A. Scheikam, *The Transition to Free Markets: Where to Begin Privatization*, "Journal of Comparative Economics", no. 22/1996, s. 23–25.

⁶³ V. Klaus, *Gdzie zaczyna się jutro*, Wydawnictwo Ossolineum, Warszawa 2012, s. 135–142.

⁶⁴ M. Federowicz, *Prywatyzacja jako nurt przemian instytucjonalnych*, w: H. Domański, A. Rychard, *Elementy nowego ładu*, IFiS PAN, Warszawa 1997, s. 151–158.

⁶⁵ R. Rapacki, *Przekształcenia własnościowe w Polsce w latach 1990–2003: próba bilansu*, w: E. Czarny (red.), *Gospodarka ...*, op. cit, s. 40.

prywatnego w rolnictwie stanowi dobry punkt wyjścia i wzrost znaczenia bodźców mikroekonomicznych. Jednak prawidłowe reagowanie na sygnały rynkowe w celu zwiększenia efektywności gospodarczej może się odbywać jedynie przy udziale zsynchronizowanego z nim otoczenia instytucjonalnego. W warunkach polskich ta przesłanka nie była spełniona w pełni, a obraz w rolnictwie zamazywał rozbudowany system dopłat i zniekształcona struktura cen.

Powszechnie za istotę przekształceń własnościowych uznaje się prywatyzację mienia państwowego, jednak jest to tylko część zagadnienia. Za Renatą Marks-Bielską i Magdaleną Wojarską należy stwierdzić, że „przekształcenia własnościowe to zespół następujących po sobie, celowych, świadomych i zorganizowanych działań, w efekcie których następuje przeniesienie praw własności do danego dobra materialnego lub niematerialnego z sektora publicznego do prywatnego lub odwrotnie”⁶⁶. Zatem przekształcenia własnościowe należy analizować szerzej niż samą prywatyzację.

Tabela 2.3. Rodzaje zmian własnościowych

Zmiana własnościowa	Kierunek zmiany własnościowej	Forma prawna zmiany	Charakter zmiany
Nacjonalizacja	Sektor prywatny ↓ Sektor publiczny	Akt o charakterze ogólnym i generalnym – najczęściej ustawa	Relacja władcza, przymusowe i przeważnie nieekwiwalentne odebranie mienia
Wywłaszczenie	Sektor prywatny ↓ Sektor publiczny	Akt indywidualny i konkretny – decyzja administracyjna	Relacja władcza, ekwiwalentność odebrania
Prywatyzacja	Sektor publiczny ↓ Sektor prywatny	Ustawa, uzupełniająco decyzja administracyjna i wyrok sądowy	Ekwiwalentna i nieekwiwalentna, dobrowolna i przymusowa
Reprywatyzacja	Sektor publiczny ↓ Sektor prywatny	Ustawa, decyzja administracyjna, wyrok sądowy	Relacja zależności, częściowa ekwiwalentność
Uwłaszczenie	Sektor publiczny ↓ Sektor prywatny	Ustawa, układ zbiorowy pracy, decyzja administracyjna	Szczególny rodzaj prywatyzacji

Źródło: opracowanie własne.

⁶⁶ R. Marks-Bielska, M. Wojarska, *Polityka przekształceń własnościowych*, w: R. Kisiel, R. Marks-Bielska, *Polityka gospodarcza*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013, s. 92–93.

W procesie przekształceń własnościowych specyficzną rolę odgrywała prywatyzacja rolnictwa, sektora wyjątkowego w Polsce w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, nawet na tle innych państw socjalistycznych. Własność państwowa stanowiła ok. 25% całości gruntów rolnych, reszta należała do drobnych prywatnych chłopów. Wraz z wprowadzeniem polityki liberalizacyjnej doszło do uwolnienia cen produktów rolnych oraz likwidacji systemu dotacji. Trudna sytuacja makroekonomiczna przejawiała się w niższym popycie na produkty żywnościowe, a podwyższenie stóp procentowych od zaciągniętych kredytów, przy likwidacji możliwości ich umarzania, spowodowało załamanie sytuacji finansowej Państwowych Gospodarstw Rolnych. Dodatkowo dyrekcja oraz pracownicy tych podmiotów nie wykazywali woli jakiegokolwiek poprawy warunków funkcjonowania, a wręcz nagminnie wykorzystywano zaistniałą sytuację dla celów prywatnych.

Przesłanki ideologiczne oraz polityczne zadecydowały o natychmiastowej likwidacji całości państwowego sektora rolnego w Polsce ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶⁷, na mocy której powołano do życia Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, powierzając jej zadanie dokonania przekształceń własnościowych w rolnictwie. Do zadań tej agendy państwowej należało⁶⁸:

- tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego zasobów Skarbu Państwa;
- restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolnicze;
- administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolnicze;
- tworzenie gospodarstw rolnych;
- prowadzenie prac urzędniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na nich prywatnych gospodarstw rolnych;
- tworzenie miejsc pracy mających związek z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, przejmując mienie należące do Państwowych Gospodarstw Rolnych i rolniczych spółdzielni produkcyjnych, przejęła również

⁶⁷ Dz. U. z 1991 roku, nr 107, poz. 464.

⁶⁸ R. Marks-Bielska, M. Wojarska, *Polityka przekształceń...*, op. cit., s. 105.

ich zobowiązania oraz stała się pracodawcą dla rzeszy byłych pracowników publicznego sektora rolniczego. Przekazywanie tych gruntów w ręce prywatne okazało się zadaniem trudnym i miało ogromny wpływ na strukturę wielkości gospodarstw rolnych w przyszłości – tam, gdzie dominowały PGR-y średni areał powierzchni upraw pojedynczego gospodarstwa jest większy⁶⁹.

Prywatyzacja sektora rolniczego nie absorbowała tak dużej uwagi decydentów w procesie transformacji, jak zmiany własnościowe w sektorze przedsiębiorstw. Jak wspomniano, nie można tych zmian utożsamiać z samym procesem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych powstałych w okresie gospodarki socjalistycznej. Za Balcerowiczem, przez przekształcenia własnościowe należy rozumieć przeobrażenie struktury podmiotowej gospodarki dokonujące się poprzez przesunięcie uprawnień własnościowych z dominującej roli ilościowej i jakościowej sektora publicznego do sektora prywatnego⁷⁰. Taka definicja procesu powoduje, że na działalność prywatyzacyjną składa się:

- tzw. *prywatyzacja oddolna* – masowe powstawanie nowych przedsiębiorstw prywatnych na bazie własnego majątku lub majątku przekazanego im przez restrukturyzowane przedsiębiorstwa państwowe. Proces ten charakteryzuje się spontanicznością oraz ciągłością uzależnioną od uregulowań prawnych i koniunktury gospodarczej. Szybkość powstawania nowych podmiotów gospodarczych może mieć związek z podniesieniem poziomu rentowności w konkretnej branży, która między innymi zależy od udziału w niej monopolistycznych przedsiębiorstw państwowych. Kurczenie się sektora publicznego w gospodarce początkowo wywołuje efekt spadku wolumenu produkcji i wzrostu poziomu bezrobocia, jednak w dłuższej perspektywie stwarza warunki do rozwoju sektora prywatnego⁷¹;
- tzw. *prywatyzacja odgórna* – przekazywanie mienia należącego do przedsiębiorstw państwowych w posiadanie sektora prywatnego. Jest to proces charakteryzujący się planowością oraz kierowaniem przez agendy państwowe, a jego intensywność zależy od bieżącej sytuacji politycznej.

Prawidłowy przebieg procesów prywatyzacyjnych następuje w sytuacji, w której procesowi formalnego przekazania uprawnień własnościowych towarzyszy transfer kontroli

⁶⁹ B. Tryfan, *Wież wobec prywatyzacji: stracone pokolenia*, w: M. Jarosz (red.), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 152–156.

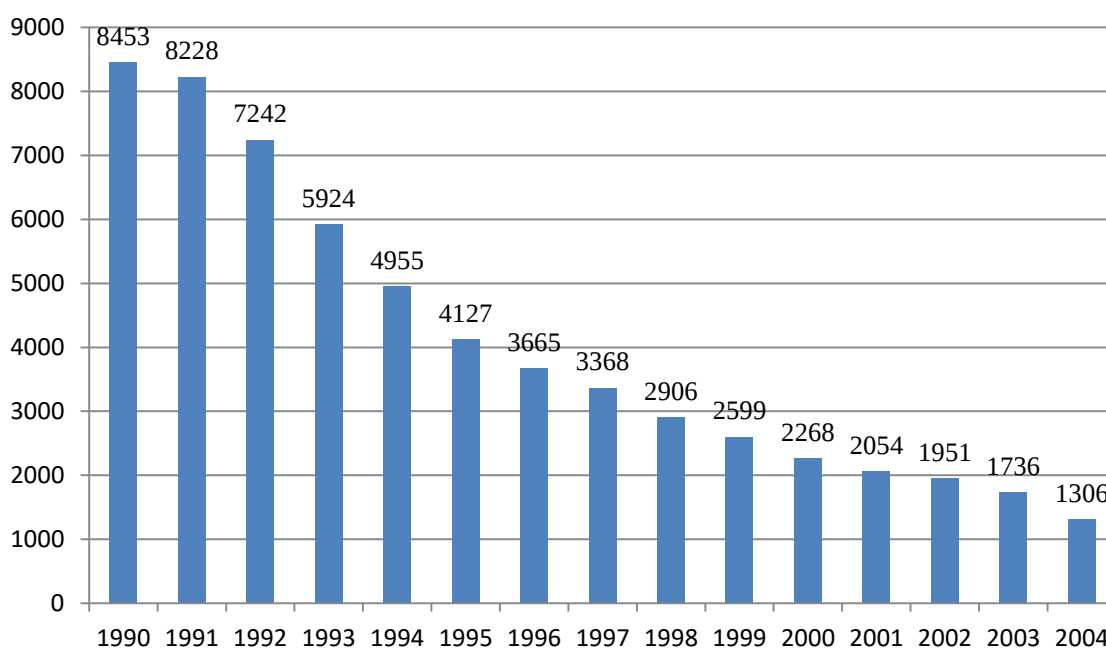
⁷⁰ L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój*, Wydawnictwo Znak, Warszawa 1995, s. 161–165.

⁷¹ A. M. Husain, *Private Sector Development in Economies in Transition*, „Journal of Comparative Economics”, no. 19/1994, s. 260–265.

nad przejętym majątkiem⁷². Pogląd taki jest zgodny z teorią praw własności, według której najlepsze efekty alokacyjne występują w sytuacji najpełniejszej internalizacji korzyści i kosztów działań podmiotów posiadających uprawnienia własnościowe do dóbr. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku przekazania mienia państwowego podmiotowi prywatnemu z jednoczesnym zastrzeżeniem sobie przez Skarb Państwa możliwości współdecydowania w kluczowych dla przedsiębiorstwa decyzjach, czy też posiadanie tzw. *złotej akcji*, czyli uprawnienia do większej liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy niż to wynika z struktury podmiotowej akcjonariatu.

W wyniku tych procesów liczba przedsiębiorstw państwowych podlegających rejestracji systematycznie zmniejszała się. Sytuację w tym zakresie w latach 1990–2004 obrazuje wykres 2.1.

Wykres 2.1. Liczba przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2004



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jest zjawiskiem bardzo złożonym oraz szeroko komentowanym w literaturze przedmiotu, zarówno ekonomicznej, prawniczej, jak i

⁷² M. Wojarska, M. Czeszejko-Sochacka, *Prywatyzacja jako instrument optymalizacji zakresu państwa w gospodarce*, w: D. Kopycińska (red.), *Regulacja państwa we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Printgroup, Szczecin 2006, s. 155.

socjologicznej. W tym miejscu warto skupić się nad jej niektórymi cechami charakterystycznymi⁷³:

- wysoki poziom upolitycznienia procesu prywatyzacji powodujący opóźnienia w realizacji programu. Przejawem tego zjawiska było preferowanie różnych (często sprzecznych) celów prywatyzacyjnych, w zależności od interesów partyjnych;
- brak precyzyjnej wizji procesu prywatyzacji z jasno wytyczoną hierarchią celów. Powodowało to brak ciągłości oraz klarownej nowej roli państwa w gospodarce;
- brak objęcia w początkowym okresie transformacji procesem prywatyzacji newralgicznych społecznie gałęzi gospodarki, takich jak górnictwo, energetyka, sektor bankowy, zbrojeniowy czy też hutniczy;
- wolniejsze tempo procesów prywatyzacyjnych niż zakładano początkowo. Wynikało to także z bardzo optymistycznych założeń oraz przeszacowania możliwości decydentów oraz niedoszacowania skali trudności. Proces ten równoważyła skala tzw. prywatyzacji oddolnej;
- dominacja, co do skali przekształceń i wpływów, form prywatyzacji bezpośredniej i likwidacyjnej nad ścieżką prywatyzacji kapitałowej (pośredniej);
- liczenie się z interesami pracowniczymi prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych poprzez przyznanie im prawa do 15% bezpłatnego pakietu akcji spółki jako formy zyskania przychylności związków zawodowych w celu zmniejszenia oporu społecznego i strajków załóg.

Odminną formą przekształceń własnościowych jest reprivatyzacja, czyli proces przekazywania zagarniętego w wyniku powojennej nacjonalizacji majątku byłym właścicielom lub ich spadkobiercom. Ze względów politycznych i problemów fiskalnych budżetu państwa nie uchwalono ustawy, która uregulowałaby ten proces w sposób kompleksowy. Wydaje się, że im więcej czasu mija od rozpoczęcia transformacji gospodarczej, tym szanse na jej wprowadzenie w życie są coraz mniejsze. Niemniej jednak proces reprivatyzacji dokonuje się w sposób spontaniczny na drodze wytaczania pojedynczych powództw oraz inicjowania postępowań administracyjnych. W ten sposób osoby wszczynające postępowanie starają się wykazać niedbałość oraz błędy proceduralne urzędników państwowych dokonujących nacjonalizacji. Efekty tych działań są różne, ale uznać je należy jedynie jako półśrodek do celu, jaki można określić sprawiedliwością własnościową. Pojęcie sprawiedliwości własnościowej odnieść można do rekompensaty lub odzyskania w pełnym wymiarze danej własności.

⁷³ R. Rapacki, *Przekształcenia własnościowe...*, op. cit., s. 50–56.

Narzędzia, którymi osoby lub podmioty posługują się by wykazać niedbałości i błędy proceduralne powstałe po II wojnie światowej w wyniku nacjonalizacji są istotnie półśrodkiem do celu sprawiedliwości własnościowej, która jednak wydaje się obecnie niewykonalna w pełni. Niemniej z uwagi na długi okres (45 lat PRL) przedmioty własności, które są tu obiektem dyskusji, często zmieniały swoją postać, a nawet w niektórych wypadkach nie istnieją lub też stały się, jak w przypadku budynków czy działek, siedzibami instytucji publicznych. W tym kontekście sprawiedliwość własnościowa może być jedynie zaspokojona poprzez wyliczenie maksymalnie dokładnego ekwiwalentu pieniężnego.

Jednym z założeń procesu transformacji była zmiana struktury własnościowej gospodarki. Jednak nie można uznać tego jako warunek wystarczający do poprawy efektywności działania typowego przedsiębiorstwa postsocjalistycznego. Wśród dodatkowych można wskazać umiarkowaną rolę państwa w gospodarce, zanik instytucji pochodzących z poprzedniego ustroju oraz konstruktywne podejście związków zawodowych. Kluczową rolę odgrywa także dostosowanie struktury bodźców ekonomicznych do otoczenia konkurencyjnego przedsiębiorstw⁷⁴.

2.5. Przekształcenia własnościowe w okresie transformacji

2.5.1. Własność jako instytucja w gospodarce socjalistycznej

Efektem rewolucji francuskiej było wprowadzenie formalnej równości wobec prawa w miejsce dyskryminującej dla większości społeczeństwa hierarchii stanowej. Tej politycznej zmianie nie towarzyszyło zniesienie nierówności majątkowych. Podstawowa różnica polegała na zastąpieniu formalnoprawnych kryteriów podziału społeczeństwa kryteriami ekonomicznymi. Wraz z rozwojem rewolucji przemysłowej powstały bardzo duże skupiska ludności rekrutujące się z chłopstwa migrującego do miast w poszukiwaniu pracy. Ich pozycja majątkowa niewiele się poprawiła względem posiadaczy środków produkcji. Sytuacja ta doprowadziła do postulatu dopełnienia wywalczonej przez rewolucję francuską równości formalnej tak zwaną równością rzeczywistą. Powstające wtedy teorie socjalistyczne upatrywały faktyczną równość społeczną przez pryzmat ilości posiadanego majątku i wobec znaczącej dysproporcji w tym zakresie

⁷⁴ J. Kornai, *The Affinity Between Ownership Forms and Coordination Mechanism*, „Jornal of Economic Perspectives”, vol. 4, no. 3/1990, s. 143–148.

szukały alternatywy dla wielkoprzemysłowego kapitalizmu. Przy takich założeniach oczywistą wydawała się konstatacja, że źródłem wszelkiego zła i niesprawiedliwości społecznych jest instytucja własności prywatnej. Sytuację tę można było zmienić poprzez zastąpienie jej własnością kolektywną, dzięki której miało nastąpić zniesienie konfliktów, powstanie harmonii i współpracy między jednostkami. Teorie te nie były nowe, postulatów zniesienia ekonomicznej nierówności poprzez likwidację własności prywatnej szukać można już w starożytności, jednak w realiach XIX w. nabrały one masowego zasięgu.

2.5.1.1. Własność w teorii marksistowskiej

Poglądy myślicieli socjalistycznych z początków XIX w. (takich jak Claude Saint-Simon, Robert Owen czy Charles Fourier) Marks i Engels nazwali socjalizmem utopijnymi, co miało odróżniać tę grupę od ich własnej wersji socjalizmu, tzw. naukowej. Podstawowa różnica, ich zdaniem, miała polegać na zastąpieniu spekulacji dotyczących natury ludzkiej związkami o charakterze przyczynowo-skutkowym występującymi na przestrzeni dziejów ludzkości. Doprowadziło to Marksa i Engelsa do skonstruowania tzw. materializmu historycznego, zgodnie z którym panujące w danym okresie stosunki własnościowe są pierwotne wobec wszystkich innych zależności społecznych i wywierają na nie decydujący wpływ. Dokonując analizy dotychczasowej historii ludzkości, Marks doszedł do wniosku, że jej rozwój odbywa się według pewnej prawidłowości. Specjalizacja i podział pracy powodują powstawanie większej ilości dóbr niż społeczeństwo jest w stanie skonsumować, tym samym pojawia się nadwyżka w postaci własności prywatnej powodującej konflikt. Efektem tego jest podział społeczeństwa na grupę mającą dostęp do środków produkcji oraz wyzyskiwaną resztę. W rozważaniach Marksa rozwój ludzkości przechodził kilka faz, od wspólnoty pierwotnej, poprzez antyczne niewolnictwo, feudalizm, aż do ustroju kapitalistycznego. Każda z tych formacji charakteryzuje się innymi stosunkami własnościowymi, jednak występuje w nich stały mechanizm petryfikujący interesy klasy dominującej. Zgodnie z podejściem marksistowskim kapitalizm miał być końcowym elementem tego łańcucha dziejowego (tzw. finalizm), ponieważ alienacja własnościowa różnych grup społecznych jest w nim największa. Taka sytuacja, zdaniem Marksa, musiała prowadzić do wybuchu rewolucji, w której główną rolę odegrać miał proletariatus. Jednak to, jak miałyby wyglądać kształt stosunków własnościowych po przełomie ustrojowym nie zostało jednoznacznie określone przez klasyków marksizmu.

Wyobrażenia te są niespójne i wyraźnie idealistyczne. Zdecydowanie ważniejszą kwestią była zmiana ówczesnej sytuacji. Szczególnie jest to widoczne w stwierdzeniu: „komuniści mogą zawrzeć swoją teorię w jednym zdaniu: zniesienie własności prywatnej”⁷⁵.

Innego ideologicznego argumentu za zniesieniem własności prywatnej dostarcza teoria wartości opartej na pracy. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że jedynie praca społecznie użyteczna tworzy wartości dodaną w społeczeństwie. Karol Marks starał się rozwiązać problem postawiony przez przedstawicieli ekonomii klasycznej dotyczący źródeł zysku w gospodarce. Przedstawił równanie wartości krańcowej produktu, na który składają się wartość kapitału stałego oraz nakład pracy. Dokonując pewnych uproszczeń Marks doszedł do wniosku, że pracownik otrzymuje wynagrodzenie mniejsze niż wartość jego nakładu pracy, różnica pomiędzy tymi wielkościami to zysk przedsiębiorcy. Wychodząc z założenia, że jedynie praca jest źródłem jakiegokolwiek wartości postawił tezę, według której zysk przedsiębiorcy pochodzi wyłącznie z nieopłaconej pracy robotnika, tym samym jest wyzyskiem. Efektem takiego rozumowania jest absolutna niechęć do własności prywatnej oraz traktowanie jej jako przeszkody w dalszym rozwoju formacji społecznych prowadzących wprost do komunizmu. Dobitnie dał temu wyraz Fryderyk Engels – „Kapitalista nie posiada już żadnej funkcji społecznej oprócz zagarniania dochodów, obcinania kuponów i gry na giełdzie, na której kapitaliści odbierają sobie wzajemnie kapitały”⁷⁶.

Powyższe przesłanki ideologiczne odniosły bardzo duży wpływ na poczynania działaczy komunistycznych, którzy jako jedną z pierwszych swoich decyzji uczynili zniesienie własności prywatnej. Jednak przyczyn tych działań należy szukać daleko poza sferą ekonomiczną oraz doktrynalną. Rozważania Marksa stały się jedynie pretekstem do brutalnego przejęcia władzy oraz konfiskaty majątku licznej grupy społeczeństwa. W początkowym okresie funkcjonowania gospodarki socjalistycznej przedstawiciele partii komunistycznej nie mieli pomysłu na charakter prawny zagarniętej własności. Po części mogło to wynikać z niedostatków w tym zakresie teorii marksistowskiej. W pismach klasyków marksizmu instytucja własności po przeprowadzonej rewolucji z 1917 r. nie ma jednoznacznego charakteru. W związku z tym przed komunistami stał wybór pomiędzy kolektywizacją – uspołecznieniem (oddaniem majątku bezpośrednio we władanie ogółowi społeczeństwa) oraz upaństwowieniem (utworzeniem jednego centralnego właściciela). Problem ten został rozwiązany na poziomie jurydycznym w 1936 r. przez Anatolija Wiediediktowa w pracy

⁷⁵ K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, KiW, Warszawa 1969, s. 66.

⁷⁶ F. Engels, *Anty-Dühring*, KiW, Warszawa 1948, s. 325.

„Państwowa własność socjalistyczna”⁷⁷. Dokonał on formalnego połączenia obu koncepcji stwierdzając, że właścicielem całości mienia państwowego jest naród w osobie państwa socjalistycznego. Była to forma propagandowego wprowadzenia zasady jednolitości i niepodzielności mienia państwowego oddziaływującej przez dziesięciolecia na wszystkie państwa bloku socjalistycznego, w tym na Polskę. W ten sposób oficjalnie zamieniono górnolotne założenia teorii marksistowskiej o uspołecznieniu własności na rzecz ich upaństwowienia, gdzie w praktyce atrybuty prawa własności były wykonywane przez wąską grupę oligarchii partyjnej. Ten rozdzwięk ideologiczny starano się zamaskować poprzez zmasowaną propagandę przeciwko instytucji własności prywatnej i gospodarce kapitalistycznej. Skoncentrowanie się na ich rzekomych wadach oraz wrogach ówczesnego systemu częściowo przyniosło zamierzony efekt.

Z perspektywy czasu, używając ekonomicznej teorii praw własności, jesteśmy w stanie stwierdzić, że poszczególne uprawnienia własnościowe w gospodarce socjalistycznej wykonywały różne podmioty i taka sytuacja w dużej części była przyczyną jej niskiej efektywności. Jednak na przestrzeni dziesięcioleci sytuacja nie wyglądała identycznie. W początkowym okresie socjalizmu, na skutek stosunkowo daleko posuniętej centralizacji decyzji gospodarczych (często wymuszanej terrorem), główne uprawnienia własnościowe wykonywał aparat partyjno-biurokratyczny. W efekcie postępujących tendencji autarkicznych przedsiębiorstw socjalistycznych krąg podmiotów starających się odnieść prywatne korzyści kosztem własności państwowej stawał się coraz szerszy. Z biegiem czasu sytuacja pogarszała się, aż do zupełnego rozmycia struktury własnościowej, co było zapowiedzią upadku gospodarki socjalistycznej.

2.5.1.2. Własność w schyłkowym okresie gospodarki socjalistycznej

Przez cały okres funkcjonowania w Polsce gospodarki traktowano własność uspołecznioną (państwową) w uprzywilejowany sposób. Miało to postać negatywnego nastawienia urzędników państwowych oraz przedstawicieli władzy sądowniczej do wszelkich form prywatnej inicjatywy. W przeciwieństwie do własności publicznej, sektor prywatny nie mógł liczyć na jakiekolwiek umorzenia podatków, nagminne stawało się nękanie licznymi

⁷⁷ M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 47.

kontrolami oraz nakładanie tzw. domiarów, czyli arbitralnie ustalanych i nakładanych podatków w drodze decyzji administracyjnej, których zakres nie miał uzasadnienia prawnego. Jakiegokolwiek formy odwołania się od takiego orzeczenia nie dawały przeważnie rezultatu z uwagi na hierarchiczną zależność całej administracji od władzy politycznej oraz brak istnienia niezależnego sądownictwa administracyjnego.

Katalog formalnych preferencji własności państwowej został szeroko określony w Konstytucji PRL z 1952 r. (wzorowanej na Konstytucji ZSRR z 1936 r.) oraz Kodeksie Cywilnym z 1964 r. Analiza tych przepisów pozwala stwierdzić, że prawodawstwo polskie rozróżniało generalnie trzy rodzaje własności⁷⁸:

- własność społeczną (państwową) – obejmującą także własność spółdzielczą oraz należącą do partii politycznych i związków zawodowych;
- własność indywidualną – niewielką prywatną własność gospodarczą (handel, rzemiosło, rolnictwo);
- własność osobistą – niegospodarczą własność należącą do obywateli.

Takiemu systemowi praw własności polskie prawodawstwo nadało różną ochronę podmiotową. Preferencyjnie potraktowano własność społeczną oraz osobistą, natomiast własność indywidualna była co najwyżej uznawana na podstawie ustaw zwykłych. Odmienność dotyczyła braku możliwości zasiedzenia własności państwowej, innych zasad obrotu tym mieniem, preferencji podatkowych, egzekucyjnych czy też wyższych sankcji karnych za jej naruszenie. Taki model instytucji własności w obrocie prawnym przez kilkadziesiąt lat swojego funkcjonowania musiał wytworzyć w społeczeństwie obraz nierównoprawnej natury tych praw. Jest to jedna z instytucji nieformalnych działających przez cały okres transformacji, widoczna również w procesie funkcjonowania struktur państwowych, których nie poddano tak radykalnym zmianom jak sfera gospodarcza (np. sądownictwo, prokuratura).

Przez cały okres istnienia gospodarki socjalistycznej własność państwowa podlegała ewolucji. Wraz z wprowadzeniem w Polsce w 1949 roku scentralizowanego modelu gospodarczego, samodzielność przedsiębiorstw państwowych była czysto iluzoryczna. Brakowało im wyodrębnienia prawnego oraz organizacyjnego, a ich sfera finansowa została wprost powiązana z budżetem państwa. Zgodnie z utrwaloną zasadą niepodzielności mienia państwowego oraz działania w oparciu o tzw. rozrachunek gospodarczy nie było formalnej, ani faktycznej możliwości ich bankructwa, a system zarządzania nimi miał postać dyrektyw

⁷⁸ A. Moszyńska, *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2019, s. 201 i nast.

płynących prosto z najwyższych szczebli struktury partyjno-państwowej⁷⁹. Sytuacja zmieniła się dość znacznie wraz z wprowadzeniem ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁸⁰. Na mocy tego aktu prawnego powstał nowy typ własności uspołecznionej – własność samorządowa. Jej związki ze strukturami państwowymi istniały nadal, jednak w dość znacznym stopniu uległy erozji. Podstawowa zmiana polegała na wyodrębnieniu organizacyjnym i majątkowym samorządowego przedsiębiorstwa socjalistycznego z homogenicznej własności państwowej oraz podział wiązki praw własności pomiędzy aparat państwowy a załogę przedsiębiorstwa, zgodnie z tzw. formułą 3 x s, czyli samodzielności, samorządności oraz samofinansowania. W swoich poczynaniach przedsiębiorstwo samorządowe było w dużym stopniu niezależne od administracji państwowej, a na jej straży miał stać sąd powszechny. Do głównych uprawnień załogi należał wpływ na powoływanie dyrektora przedsiębiorstwa samorządowego, co stanowiło ogromny wyłom w dotychczasowej praktyce. Nie było to bez znaczenia dla ewolucji wiązki praw własności wewnątrz przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę fakt słabnącej pozycji władzy państwowej, przedsiębiorstwo socjalistyczne w schyłkowym okresie stało się miejscem ścierania się egoistycznych interesów rozmaitych grup społecznych, gubiąc tym samym cele przedsiębiorstwa jako takiego. Przedstawicielstwo pracowników stanowiło przeciwwagę dla administracji państwowej w ingerencji w wewnętrzne sprawy organizacji, jednak zdemokratyzowana struktura przedsiębiorstwa miała swoje wady. Całkowicie rozmyły się relacje między formalnym właścicielem, pracownikami oraz kadrą kierowniczą. Tej sytuacji nie dało się pogodzić z zasadami prawidłowego zarządzania oraz odpowiedzialności za końcowy efekt pracy⁸¹.

Inną formą własności uspołecznionej, mającą dość znaczny udział w strukturze własnościowej polskiej gospodarki socjalistycznej, była własność spółdzielcza. Spółdzielnie, będące zrzeszeniami interesów branżowych, podlegały nadzorowi i kontroli przez centralne organy spółdzielcze, do których przynależność była obligatoryjna. Powiązanie spółdzielców z organami państwa objawiało się na płaszczyźnie tożsamości personalnej naczelnych organów spółdzielczych z aparatem partyjnym. Efektem tego było włączenie tego sektora do realizacji planów gospodarczych, szczególnie dotyczyło to zaopatrzenia przedsiębiorstw państwowych w niezbędne materiały. Mimo formalnych przesłanek niezależności własności spółdzielczej,

⁷⁹ M. Bałtowski. *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 180–184.

⁸⁰ Dz. U. z 1981 r., nr 24, poz. 122.

⁸¹ M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa...*, op. cit., s. 58.

aparatus władzy państwowej w swoich działaniach nie odróżniał go od typowej własności państwowej. Wskazać również należy, że praktyka funkcjonowania oraz prawne umocowanie tej formy własności zasadniczo różniło się od swojego odpowiednika w gospodarkach rynkowych.

Ostatnią z postaci własności państwowej w analizowanym okresie było mienie należące do organizacji społecznych i partii politycznych (stanowiące kilka procent ogółu własności społecznej), które ze względu na monopol ideologiczny PZPR były jej całkowicie podporządkowane. Schyłkowy okres funkcjonowania gospodarki socjalistycznej oraz jej transformacja ujawniły całkowity brak kontroli społecznej nad tym mieniem. Własność znajdowała się pod wyłączną dyspozycją aparatu partyjnego i stanowiła bazę majątkową w procesie tzw. uwłaszczenia nomenklatury.

W strukturze własnościowej gospodarki socjalistycznej na przeciwnym biegunie ideologicznym znajdowała się tzw. własność nieuspołeczniona⁸². Jej znaczenie w tworzeniu PKB było stosunkowo niewielkie, jednak z biegiem czasu wzrastało. Dwie z tych form własności indywidualnej (prywatna własność rolnicza oraz drobne rzemiosło i handel) istniały praktycznie przez cały okres funkcjonowania socjalizmu, natomiast dwie pozostałe były tworem jej schyłkowego okresu (spółki polonijno-zagraniczne oraz spółki nomenklaturowe).

Prywatne gospodarstwa rolne. Cechą charakterystyczną gospodarki socjalistycznej był imperatyw kolektywizacji rolnictwa. W warunkach polskich ten proces przebiegł nieco inaczej niż w innych krajach bloku. Po złagodzeniu polityki centralizacyjnej w połowie lat 50. XX wieku prywatny sektor rolniczy ustabilizował się na poziomie 70–80% w produkcji rolnej państwa i stał się stałym elementem krajobrazu gospodarczego. Prywatne rolnictwo nie było jednak niezależne, gdyż obowiązywały je liczne kontyngenty produkcji oraz zbytu dla sektora państwowego po cenach niższych niż rynkowe. Państwo reglamentowało także maszyny i urządzenia dla rolników. Efektem tego było zacofanie oraz regres prywatnego rolnictwa aż do lat 70. i 80. XX wieku. Wtedy to zniesiono część przepisów w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych, limitów obszarowych oraz dostaw obowiązkowych, a także wprowadzono do Konstytucji PRL przepis w ramach instytucji prawa spadkowego dotyczący gwarancji trwałości indywidualnych gospodarstw rolnych. W wyniku tych przeobrażeń prywatne rolnictwo wchodziło w okres transformacji gospodarczej jako stosunkowo silny sektor, z liczbą pracujących sięgającą 4 mln osób. Jednak jego cechą charakterystyczną było

⁸² W nazewnictwie socjalistycznym i oficjalnej propagandzie unikano ze względów ideologicznych stwierdzenia: „własność prywatna”.

bardzo duże rozdrobnienie – ponad połowa gospodarstw nie przekraczała 5 ha powierzchni, co zdecydowanie utrudniało jakąkolwiek opłacalność produkcji⁸³.

Drobne rzemiosło i handel. Podobnie jak w przypadku prywatnego rolnictwa, drobna przedsiębiorczość nie została całkowicie wyrugowana w gospodarce socjalistycznej. Organy administracji państwowej miały na nią wpływ poprzez regulowanie cen ich wyrobów, stawek podatkowych, wielkości zatrudnienia oraz sposobów zaopatrzenia. Przez bardzo długi okres gospodarki socjalistycznej miała ona charakter jednoosobowej inicjatywy gospodarczej (trudno używać terminu „działalność gospodarcza”, który ma przede wszystkim konotacje kapitalistyczne) i stanowiła dla aparatu partyjnego wygodne źródło łagodzenia przynajmniej części niedoborów dóbr konsumpcyjnych. Trudności, przez jakie przechodziły te podmioty w okresie transformacji gospodarczej, wynikały przede wszystkim z działania przez wiele lat w niekorzystnym środowisku instytucjonalnym, które nie sprzyjało wykształceniu się wzorców wolnorynkowych. Działalność drobnej przedsiębiorczości była całkowicie uzależniona od państwa, które pozwalało jej funkcjonować jedynie w formach przez siebie ustalonych. Każde odstępstwo w tym zakresie mogło spowodować zablokowanie dostępu do zaopatrzenia, a w przypadku działalności usługowej nałożono, w zupełnie uznaniowy sposób, podatek, którego wysokość w praktyce oznaczała bankructwo. Funkcjonowanie w takich warunkach przez wiele lat spowodowało powstanie nawyku koncentracji swojej aktywności na dobrych relacjach w aparacie państwowym, a nie na potrzebach klientów. Zupełnie odmienna była sytuacja drobnej przedsiębiorczości powstałej od II połowy lat 80. XX wieku. Z jednej strony słabość struktur państwowych ułatwiających swobodniejszą działalność, a z drugiej rekrutacja tej grupy w dużej mierze z ludzi młodych, podróżujących na zachód Europy i oglądających wzorce gospodarki rynkowej, powodowała, że dużo lepiej radzili sobie w nowych warunkach gospodarowania. Wyróżnienie tych dwóch grup ma istotne znaczenie poznawcze przy badaniu aspiracji polskich przedsiębiorstw w zakresie wychodzenia na rynki globalne po okresie transformacji. Pozostałości instytucji nieformalnych w postaci niskiej skłonności do ryzyka, ograniczonego zasięgu działania, strachu przez aktywnością administracji publicznej oraz ostrożnością nie pozostał bez wpływu na niski udział polskich przedsiębiorstw (powstających nie na bazie sprywatyzowanego majątku państwowego) wśród największych i najbardziej innowacyjnych podmiotów w Europie.

Przedsiębiorstwa zagraniczne. W Polsce do połowy lat 70. XX wieku funkcjonowanie w gospodarce socjalistycznej przedsiębiorstw zagranicznych było zabronione z powodów

⁸³ M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna...*, op. cit., s. 273–274.

doktrynalnych. Jednak na skutek załamania gospodarczego władze zdecydowały się na częściowe zliberalizowanie tej polityki. Dnia 6 lutego 1976 r. zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dla wykonywania działalności gospodarczej⁸⁴ oraz 14 maja 1976 r. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej⁸⁵. Wspomniane akty prawne umożliwiały funkcjonowanie podmiotów zagranicznych jedynie w formie oddziałów i przedstawicielstw. Zainteresowanie taką formą prowadzenia działalności gospodarczej było znikome i w oczywisty sposób nie mogło doprowadzić do likwidacji niedoborów na rynku dóbr konsumpcyjnych. W efekcie tego administracja państwowa poszła dalej w kierunku otwierania gospodarki na podmioty zagraniczne i Rada Ministrów wydała uchwałę z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie tworzenia i działalności w kraju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego⁸⁶. Katastrofalna sytuacja gospodarcza Polski oraz nieprzewidywalne otoczenie instytucjonalne nie zwiększyły znacząco zainteresowania inwestorów zagranicznych. Sytuacja ta zmieniła się od 1982 r. wraz z wprowadzeniem pakietu reform, dających przedsiębiorstwom zagranicznym możliwość czasowych zwolnień podatkowych oraz złagodzenie zakresu handlu dewizami po oficjalnym kursie wymiany. Umożliwienie funkcjonowania w końcowym okresie gospodarki socjalistycznej podmiotów obcych w stosunku do ideologicznej linii aparatu partyjnego wyraźnie zróżnicowało strukturę własnościową polskiej gospodarki i mogło świadczyć o słabości władzy państwowej i nieuchronnej zmianie systemu.

Spółki nomenklaturowe. Postępująca erozja systemu socjalistycznego, którego upadek był w kręgach partyjnych brany pod uwagę w II połowie lat 80., spowodowała pojawienie się kolejnej formy w strukturze własnościowej gospodarki w postaci tzw. spółek (przedsiębiorstw) nomenklaturowych. Specyfika tej własności polegała na tworzeniu prywatnego podmiotu gospodarczego, który miał prowadzić swoją działalność na bazie przejmowanego majątku państwowego. Sama koncepcja bardziej produktywnego wykorzystania własności państwowej z ekonomicznego punktu widzenia wydaje się uzasadniona, jednak sposób i efekty przeprowadzenia tego procesu wydają się kontrowersyjne. Na skutek iluzorycznego nadzoru właścicielskiego państwa w tym okresie wycena majątku przedsiębiorstw państwowych

⁸⁴ Dz. U. z 1976 r., nr 11, poz. 63.

⁸⁵ Dz. U. z 1976 r., nr 19, poz. 123.

⁸⁶ M. P. z 1979 r., nr 4, poz. 36.

przekazywanych w formie aportu była zdecydowanie zaniżona w stosunku do ich rzeczywistej wartości. Praktyka pokazała, że spółki te najczęściej były tworzone przez kierownictwo przedsiębiorstw, których majątek przekazywano, oraz wysokich urzędników partyjnych. W związku z tym nikt nie był zainteresowany rzetelnością tego proceduru. Insiderzy doskonale orientowali się w sytuacji majątkowej kierowanych przez siebie podmiotów i celowo przekazywali do spółek nomenklaturowych najcenniejsze aktywa, sami zaś dokładając do tego coś, co w gospodarce kapitalistycznej nazwać można kapitałem niemajątkowym. Jednak w ówczesnych warunkach i ówczesnej mentalności były one niczym innym jak zwykłą siecią powiązań koleżeńskich oraz łapówkarstwem. Powstałe w ten sposób podmioty niczym nie przypominały spółek kapitałowych znanych z gospodarki kapitalistycznej. W odbiorze społecznym były formą tzw. kapitalizmu politycznego i położyły się cieniem na wizerunku transformacji gospodarczej na długie lata. Istnienie spółek nomenklaturowych było jednym z powodów traktowania państw postsocjalistycznych jako peryferyjnych w stosunku do gospodarki światowej⁸⁷.

Sposób powstawania spółek nomenklaturowych można potraktować jak swoisty papierek lakmusowy pokazujący jakość całej struktury praw własności końcowego okresu funkcjonowania gospodarki socjalistycznej w Polsce. Doświadczenie pokazuje, że była to cecha specyficzna całego bloku socjalistycznego. Całkowicie rozmyte poszczególne wiązki praw własności pomiędzy rozmaite podmioty ukazały chaos organizacyjny oraz ewolucję etosu członków partii komunistycznej. Niegdyśiejsi obrońcy wyższości własności państwowej i centralnego regulowania gospodarką w jawny sposób zrezygnowali z przekonań ideologicznych na rzecz swoich prywatnych interesów oraz rozpoczęli dyskusję na temat prywatyzacji, która w sposób żywiołowy rozpoczęła się już w 1988 roku⁸⁸.

2.5.2. Cele i założenia przekształceń własnościowych w okresie transformacji

Prywatyzacja własności państwowej od początku polskich przemian ustrojowych stanowiła ich niezbędny komponent, jednak zakres, tempo oraz metody jej przeprowadzenia były sporym wyzwaniem koncepcyjnym. Z jednej strony jasne było, że dalsze utrzymywanie ówczesnego stanu nieprzejrzystej struktury praw własności mienia państwowego doprowadzić może do

⁸⁷ B. Kagarlitsky, *The Mirage of Modernization*, New York 1995, s. 146.

⁸⁸ R. Domański, *Kwestia własnościowa w transformacji systemowej*, *Studia Ekonomiczne* nr 2 (LXV) 2010, s. 13–14.

czerpania nienależnych rent przez grupy interesu kosztem reszty społeczeństwa. Z drugiej jednak strony przedstawiciele państwowych władz postkomunistycznych mieli świadomość nowatorstwa procesu prywatyzacji na skalę nieznaną dotychczas w historii, swoich ograniczeń organizacyjnych, a przede wszystkim uwarunkowań społecznych i politycznych tamtego okresu. Oczywiście było, że przekształcenia własnościowe stanowią jedynie element procesu transformacji, w związku z tym kluczową kwestią było powiązanie tych przeobrażeń z innymi kierunkami zmian tj. liberalizacją i stabilizacją gospodarki. Na tym tle wywiązał się spór dotyczący sekwencji działań oraz miejsca prywatyzacji w kolejności wdrażanych reform⁸⁹. Według jednej koncepcji, której przedstawicielami byli m.in. Grzegorz Kołodko, Ryszard Bugaj oraz Zdzisław Sadowski, podstawowym zadaniem powinno być ustabilizowanie gospodarki oraz wykreowanie takiego środowiska instytucjonalnego, w którym przekształcone przedsiębiorstwa będą mogły w przewidywalny dla siebie sposób alokować posiadane zasoby. Przy takim założeniu prywatyzacja nie byłaby zadaniem priorytetowym, a w trakcie okresu funkcjonowania dużej ilości przedsiębiorstw państwowych ich modernizację wymusić miała konkurencja ze strony podmiotów zagranicznych i przedsiębiorstw nowopowstałych. Na przeciwnym biegunie były osoby, takie jak Leszek Balcerowicz, Stanisław Gomułka, Marek Dąbrowski czy Jan Winiecki, opowiadające się za koniecznością masowych i szybkich przekształceń jeszcze przed działaniami liberalizacyjnymi lub najpóźniej w ich toku. Podnoszono podstawowy argument o możliwości niepowodzenia jakichkolwiek działań transformacyjnych w oparciu o przeważającą własność państwową, wokół której ukształtuje się szeroka grupa podmiotów zainteresowanych czerpaniem korzyści z chaosu transformacyjnego i niechętnych do jakichkolwiek zmian.

W Polsce powyższy dylemat sam uległ rozwiązaniu na skutek ograniczeń natury politycznej. Zamysłem reformatorów było wprowadzanie szybkich i kompleksowych zmian już od początku okresu transformacji, jednak na skutek przedłużających się debat politycznych nad konkretnymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie prywatyzacji oraz koniecznością podejmowania natychmiastowych działań stabilizacyjnych w obliczu załamania gospodarczego, zmiany własnościowe w pierwszych miesiącach po zmianie systemu okazały się stosunkowo niewielkie.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym transformację gospodarczą trwała ożywiona dyskusja na temat optymalnych metod, docelowej struktury własnościowej oraz celu przekształceń własnościowych. Nie czekając na jej efekty Sejm Rzeczypospolitej w załączniku

⁸⁹ U. Zagóra-Jonszta, *Polscy ekonomiści o przebiegu i skutkach transformacji*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 316, 2017, s. 211–217.

do uchwały z dnia 9 listopada 1990 r. stwierdził: „głównym zatem zadaniem prywatyzacji, jaką rozpoczynamy, będzie tak szybkie jak to możliwe, ustanowienie w dotychczasowych przedsiębiorstwach uspołecznionych zidentyfikowanych, autentycznych właścicieli, w tym również z zagranicy. Pozwoli to na realizację podstawowego celu prywatyzacji – zwiększenia efektywności gospodarowania”⁹⁰. Powyższy cel jako określony niezwykle ogólnikowo, mógł dać jedynie asumpt dla ekonomistów do dalszych rozważań.

Obecnie w literaturze panuje zgodność co do zasadniczych celów i efektów, jakie ma przynieść zmiana własnościowa, chociaż nazewnictwo i rozkład akcentów mogą się różnić⁹¹. Proces wyznaczania celów stawianych procesowi prywatyzacji podlegał nieustanej ewolucji na skutek samego jej przebiegu, nierealności części pierwotnych założeń oraz bardziej pragmatycznego podejścia polityków. Wspólną cechą zdecydowanej większości państw postkomunistycznych była wewnętrzna sprzeczność założeń prywatyzacyjnych. Sprzedaż własności państwowej przynosząca duże dochody dla budżetu państwa mogła być bardzo silną pokusą do przeprowadzenia jej niezwykle szybko, co musiało się odbić na jakości tych transakcji. Z drugiej strony zagraniczny inwestor branżowy skłonny był zapłacić określoną kwotę za przejęte przedsiębiorstwo, więc przekazanie jej w większej części do budżetu państwa musiało przełożyć się na mniejsze sumy przeznaczone na modernizację i pakiety socjalne dla pracowników. Ponadto, realizacja tzw. celu sprawiedliwościowego (oddanie majątku bezpośrednio pracownikom lub całemu społeczeństwu), nawet przy założeniu ekwiwalentności tego działania, nie sprzyjała wzrostowi efektywności gospodarczej. Jednak największa sprzeczność dotyczyła celów deklarowanych oficjalnie a tych faktycznie realizowanych – szybkie wzbogacenie części grup nacisku. Prawda często wychodziła na jaw i wzbudzała bardzo dużą dezaprobatę społeczną, będąc tym samym pożywką dla polityków populistycznych⁹².

Wśród najważniejszych celów, jakie miała zapewnić zmiana struktury własnościowej gospodarki, wymienić można⁹³:

- cele makroekonomiczne – osiągnięcie zdecydowanej przewagi własności prywatnej w skali całej gospodarki oraz zmiana funkcji regulacyjnej państwa. Ewolucja miała

⁹⁰ B. Schnotale-Bednarek, *Analiza wykorzystania przychodów z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2007*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 14/2009.

⁹¹ Niniejsza praca skupia się na klasyfikacji celów prywatyzacji zaproponowanej przez Piotra Kozarzewskiego. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana...*, op. cit., PWE, Warszawa 2014.

⁹² P. Kozarzewski, *Prywatyzacja w Polsce w perspektywie porównawczej. Cele i założenia polskiej prywatyzacji na tle innych krajów transformacji*, w: B. Błaszczyk, P. Kozarzewski (red), *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, Raporty Centrum Analiz Społeczno-ekonomicznych nr 70/2007, s. 26.

⁹³ M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 13–16.

polegać na tworzeniu ogólnych ram działalności podmiotów rynkowych w miejsce bezpośredniej ingerencji;

- cele mikroekonomiczne – przekształcenie struktur organizacyjnych funkcjonujących przedsiębiorstw w podmioty kierujące się w swojej działalności zyskiem oraz orientacją na potrzeby klientów. Efektem miało być podniesienie efektywności działania pojedynczych przedsiębiorstw, co stanowić powinno podłoże dla wzrostu konkurencyjności całej gospodarki;
- cele fiskalne – przekształcenie własności państwowej w prywatną oznacza możliwość zasilenia budżetu państwa kwotami pochodzącymi ze sprzedaży majątku. Cel ten ma także drugi aspekt – zwolnienie budżetu z obowiązku wspierania nierentownych podmiotów, co było typowe dla gospodarki socjalistycznej. Wzrost wpływów budżetowych miał bardzo duże znaczenie w sytuacji znacznego rozchwiania makroekonomicznego, w tym wzrostu długu publicznego. Osiągnięcie tego celu zależy w dużej mierze od metody prywatyzacji, tego czy będzie miała charakter ekwiwalentny, tzn. czy w zamian za przekazanie praw własności państwo otrzyma środki w wysokości ich wartości rynkowej;
- cele społeczne – mają duży związek z realizacją celów fiskalnych – część środków pochodzących z prywatyzacji miała być przeznaczona na wydatki związane z pakietem osłon socjalnych i szkoleń zawodowych, szczególnie dla zwalnianych pracowników zrestrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych;
- cele polityczne – przewaga własności prywatnej w gospodarce miała spowodować ukształtowanie się wokół niej szerokiej grupy społecznej mających wspierać reformy rynkowe. Było to szczególnie istotne w osiągnięciu tzw. krytycznej masy transformacyjnej, czyli takiego poziomu reform, który gwarantuje ich nieodwracalność i w wyraźny sposób odróżniałby je od nieudolnej modernizacji systemu socjalistycznego;
- rozwój rynku kapitałowego – sprawnie funkcjonująca giełda papierów wartościowych sprzyja inwestycjom zagranicznym i może stanowić dodatkowy czynnik sprawnej alokacji zasobów;
- cele ukryte – nie były deklarowane w oficjalnych dokumentach i wypowiedziach polityków, jednak nie można pomijać ich występowania. Działania te miały na celu transfer majątku w postaci nienależnych rent dla nowotworzonej elity polityczno-gospodarczej przy użyciu metod korupcyjnych.

Sprawną realizacją przekształceń własnościowych pomagałaby wykreować środowisko instytucjonalne sprzyjające powstawaniu bodźców proefektywnościowych oraz w sposób znaczący ograniczyć rolę państwa w gospodarce⁹⁴. Polityka prywatyzacyjna państwa nie powinna być oderwana od procesów deregulacyjnych w gospodarce oraz od aspektów mikroekonomicznej efektywności tworzonych podmiotów⁹⁵.

2.5.3. Prywatyzacja własności państwowej

Zmiana struktury własnościowej w skali całej gospodarki mogła się odbyć na trzy zasadnicze sposoby: prywatyzacja istniejących przedsiębiorstw państwowych, tworzenie nowych przedsiębiorstw prywatnych na skutek działań deregulacyjnych i liberalizacyjnych oraz kurczenie się sektora publicznego będące efektem jego niedostosowania do wymogów konkurencyjnej i otwarcia gospodarki rynkowej. Z tych metod największe wyzwanie dla polityków stanowiła tzw. prywatyzacja wąska, czyli przekształcenie struktury własnościowej istniejących podmiotów, odziedziczonych po gospodarce socjalistycznej⁹⁶.

Wybór odpowiednich narzędzi oraz metod prywatyzacyjnych musiał odzwierciedlać skalę zadania oraz mieć na uwadze cele stawiane przed tym procesem. W warunkach polskich brak spójnej wizji programu przekształceń własnościowych przełożył się na eklektyzm rozwiązań prawnych. Starano się w nich pogodzić założenia dotyczące szybkości, a zarazem zachować jakość tego procesu. Rola państwa w tym aspekcie była kluczowa i sprowadzała się przede wszystkim do wprowadzenia zestawu norm prawnych, umożliwiających przeprowadzenie prywatyzacji, wśród których najważniejsze to:

- ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁹⁷,
- ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁹⁸,
- ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji⁹⁹,

⁹⁴ Taki wniosek jest zasadny, nawet mając na uwadze postępującą ingerencję regulacyjną państwa we współczesne gospodarki.

⁹⁵ L. P. Jones, P. Tandon, J. Vogelsang, *Net Benefits from Privatization of Public Enterprises*, Worcester 1992, s. 67–68.

⁹⁶ L. Balcerowicz, *Państwo w przebudowie*, Wydawnictwo Znak, Warszawa 1999, s. 106–109.

⁹⁷ Tekst jednolity Dz. U. z 2013r nr 1, poz. 1384.

⁹⁸ Dz. U. z 1990 r., nr 51, poz. 298.

⁹⁹ Dz. U. z 1993 r., nr 44, poz. 202.

- ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁰⁰, zastępująca ustawę z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Wśród różnych metod i technik prywatyzacyjnych, wprowadzonych przez te akty prawne, za najistotniejsze należy uznać prywatyzację pośrednią (kapitałową) oraz prywatyzację bezpośrednią. Wstępem do dokonania prywatyzacji metodą pośrednią jest komercjalizacja, czyli przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, w następstwie tego Minister Skarbu Państwa dokonuje szeregu analiz mających na celu ustalenie rzeczywistej kondycji finansowej przedsiębiorstwa i jego rzetelnej wyceny. Efektem końcowym tych działań jest możliwość sprzedaży akcji na jeden ze sposobów¹⁰¹:

- oferty ogłoszonej publicznie,
- przetargu publicznego,
- rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,
- przyjęcia oferty złożonej przez podmiot ogłaszający wezwanie,
- aukcji ogłoszonej publicznie.

Prywatyzacja bezpośrednia jest metodą bardziej zdecentralizowaną i dotyczy w przeważającej ilości przypadków przedsiębiorstw państwowych o regionalnej skali działania. Polega ona na transferze wszystkich składników materialnych i niematerialnych potrzebnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, a wchodzących w jego skład, dokonanej w następujących formach:

- sprzedaży przedsiębiorstwa,
- wniesienia mienia do spółki,
- oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Model polskiej prywatyzacji nie ograniczał się wyłącznie do tych dwóch zasadniczych metod. W zamyśle autorów reform chodziło o takie ich ukształtowanie, aby w możliwie pełnym stopniu zrealizować wszystkie postawione cele. Specyfika metod musiała uwzględniać takie czynniki, jak wielkość przedsiębiorstwa, jego kondycję finansową, relacje pracownicze, a także opinię społeczeństwa na temat przejrzystości i jawności przekształceń własnościowych. Prywatyzację można by także traktować jako rodzaj gry kooperacyjnej pomiędzy

¹⁰⁰ Dz. U. z 1996 r., nr 118, poz. 561.

¹⁰¹ S. Chęciński, *Wykorzystanie metod prywatyzacji w procesie przekształceń własnościowych w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, nr 267, 2012, s. 111.

interesariuszami przedsiębiorstwa w postaci rządu, związków zawodowych oraz grupami interesu, a jej wynik jest zależny od siły przetargowej stron transakcji¹⁰².

Efektem tych wszystkich działań było stworzenie dodatkowych technik, dedykowanych dla specyfiki poszczególnych podmiotów. Jednak nie zawsze takie dopasowanie udawało się idealnie i pierwotna struktura własnościowa wytworzona na skutek prywatyzacji okazywała się daleka od optymalnej. W takich przypadkach samoczynnie dokonywał się proces tzw. wtórnej prywatyzacji, czyli dalszych zmian podmiotowych mających na celu zoptymalizowanie struktury własnościowej.

Mając to na uwadze, warto bliżej przyjrzeć się dwóm innym technikom prywatyzacyjnym, których wprowadzenie miało na celu przekazanie tytułów własności możliwie szerokiemu kręgowi podmiotów. Pierwszą z tych metod jest tzw. prywatyzacja pracownicza lub menadżersko-pracownicza¹⁰³. Jej specyfika polegała na przekazaniu do odpłatnego korzystania majątku zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego w ręce byłych pracowników. Powołany do życia podmiot, w skład którego musiała wchodzić odpowiednio duża liczba pracowników, podpisywał umowę „leasingu” ze Skarbem Państwa. Polski model prywatyzacji pracowniczej miał na celu przede wszystkim zniwelowanie oporu załóg pracowniczych w stosunku do procesu przekształceń własnościowych, natomiast jej stosunkowo wysoki stopień ekwiwalentności powodował zasilenie budżetu państwa. Wadą natomiast tego modelu było przekazywanie ewentualnych zysków na raty leasingowe zamiast na modernizację oraz poprawę konkurencyjności nowego przedsiębiorstwa. Wskazać również należy, że obowiązkiem spółki było gromadzenie kapitału własnego z własnych źródeł, co niewątpliwie zwiększało szanse na dalszy rozwój przedsiębiorstwa. Niespełnienie tego kryterium częstokroć prowadziło do bankructw skutkujących wtórną prywatyzacją oraz marnotrawstwem kapitału rzeczowego.

Pracowniczy charakter przedsiębiorstwa był jego cechą specyficzną przede wszystkim na etapie zawiązania spółki. Później, na skutek wymiany praw własności w postaci udziałów lub akcji, struktura podmiotowa ulegała w niektórych przypadkach przeobrażeniom. Wiązało się to z faktem, że spółki pracownicze podlegały ogólnym przepisom prawa handlowego, w związku z czym¹⁰⁴:

¹⁰² D. Bös, *Privatisation of Public Firms: a Government – Trade Union – Private Shareholder Cooperative Game*, w: *Public Finance and Performance of Enterprises, Proceeding of the 43rd Congress of Industrial Institute of Public Finance*, Detroit, Michigan 1988, s. 47.

¹⁰³ T. Kowalik, www.polska.transformacja.pl, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2009, s. 171–173.

¹⁰⁴ M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa...*, op. cit., s. 226–227.

1. wiązki prawa własności miały indywidualny charakter, w odróżnieniu do rozwiązań kolektywistycznych, gdzie prawa własności przysługiwały załodze jako całości;
2. udziały oraz akcje były generalnie przedmiotem wolnego obrotu rynkowego, co powodowało ich zbywanie przeważnie na rzecz inwestorów zagranicznych lub wyższego kierownictwa. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie nie były narzucane ustawowo, a mogły wynikać jedynie z ogólnych przepisów;
3. nie istniała korelacja pomiędzy posiadaniem tytułu prawnego własności a zatrudnieniem w spółce;
4. wpływ udziałowca/akcjonariusza na podejmowane decyzje był proporcjonalny do liczby posiadanych udziałów.

Praktyka procesu prywatyzacji pokazała, że metodę leasingu pracowniczego stosowano najczęściej w przypadku przedsiębiorstw o stosunkowo dobrej kondycji finansowej, w których nie było potrzeby przeprowadzania procesów modernizacyjnych na dużą skalę. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym była także niska wartość aktywów oraz determinacja pracowników w realizacji tego projektu (często napędzana strachem przez inwestorem zagranicznym). Swobodny obrót tytułami własności spowodował, że dość znaczna część spółek pracowniczych zmieniała swoją strukturę podmiotową. Te, w których ten proces nie następował, najczęściej cechował paraliż organizacyjny związany z chęcią przeznaczania nadwyżek finansowych na wypłaty dywidend zamiast na rozwój.

Drugim sposobem przekazania majątku państwowego w ręce szerokiego grona odbiorców była tzw. prywatyzacja powszechna¹⁰⁵. W polskich warunkach przybrała ona postać Programu Powszechnej Prywatyzacji. Sama idea nieekwiwalentnego przekazania własności państwowej całemu społeczeństwu była dość popularna w kręgach politycznych na początku okresu transformacji. Wypracowanie prawnej koncepcji i procedur tej formy przekształceń własnościowych zabrało jednak kilka lat. Dopiero 30 kwietnia 1993 roku uchwalono ustawę o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, na mocy której przedsiębiorstwa państwowe, które miały zostać objęte tym programem, poddano procedurze komercjalizacji, a następnie 60% ich akcji przekazano specjalnie w tym celu utworzonym podmiotom – Narodowym Funduszom Inwestycyjnym (NFI). Pozostały pakiet akcji przekazano nieodpłatnie pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw (15%), a reszta została nadal w posiadaniu Skarbu Państwa (35%). Postanowiono jednocześnie, że bieżące zarządzanie

¹⁰⁵ P. Kozarzewski, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006, s. 113–117.

przedsiębiorstwami wchodzącymi w skład poszczególnych funduszy powierzone zostanie specjalistycznym firmom zarządzającym. Generalnym celem Narodowych Funduszy Inwestycyjnych miało być pomnażanie aktywów i poprawa wyników finansowych wchodzących w ich skład przedsiębiorstw, co oczywiście miało nastąpić poprzez ich restrukturyzację.

Po uchwaleniu ustawy o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych miały miejsce zmiany polityczne na szczeblu rządowym. W ich wyniku do władzy doszły partie polityczne niechętne takiej formie prywatyzacji i tym samym realizacja programu została odłożona na kilka lat. W tym czasie kilkadziesiąt państwowych przedsiębiorstw o stosunkowo dobrej kondycji finansowej zrezygnowało z udziału w programie, a ich miejsce mogły zająć jedynie podmioty o gorszych parametrach ekonomicznych. Równocześnie niebagatelного znaczenia nabiera fakt pozostawiania tych podmiotów w swoistej próżni, nie poddawano ich innym procesom prywatyzacyjnym, zahamowano restrukturyzację oraz nie podejmowano w stosunku do innych kluczowych decyzji. Taka sytuacja naraziła część przedsiębiorstw państwowych na ryzyko utraty konkurencyjności i pozycji rynkowej.

Start programu powszechnej prywatyzacji rozpoczął się w 1995 roku od podpisania umów o zarządzanie z piętnastoma NFI oraz przyporządkowaniu im konkretnych przedsiębiorstw państwowych. Następnie rozpoczęto proces dystrybucji powszechnych świadectw udziałowych pomiędzy wszystkich dorosłych obywateli poprzez sieć placówek banku PKO BP. Jednocześnie pozwolono, aby obrót nimi był swobodny, co powodowało wtórne zmiany struktury własnościowej. Ostatnim etapem wdrażania Programu Powszechnej Prywatyzacji było wprowadzenie wszystkich NFI do obrotu na warszawskiej giełdzie papierów wartościowych.

Efektem debiutu giełdowego NFI były duże zmiany w strukturze ich akcjonariatu. Zmniejszeniu uległ pakiet akcji Skarbu Państwa oraz drobnych inwestorów indywidualnych na rzecz dużych podmiotów zagranicznych. Słaba kondycja finansowa niektórych przedsiębiorstw państwowych wchodzących w skład NFI powodowała ich upadłość lub konsolidację z podmiotami o lepszej sytuacji ekonomicznej. Generalna ocena funkcjonowania w Polsce prywatyzacji powszechnej nie jest jednoznaczna. Niewątpliwą wadą tego programu były stosunkowo wysokie koszty zarządzania, często zupełnie niepowiązane z wynikami przedsiębiorstw.

2.6. Podsumowanie

Rezultatem II wojny światowej był podział Europy na dwa przeciwstawne systemy społeczno-ekonomiczne. Z punktu widzenia społeczeństwa polskiego był to podział narzucony z Moskwy, która forsowała implementację totalitarnego ustroju. W wyniku tego procesu przez kilkadziesiąt lat próbowano dowieść skuteczności swoistego eksperymentu ekonomicznego, polegającego na pominięciu naturalnych cech ludzkich, takich jak różnorodność, inicjatywa oraz dążenie do ekspresji swojej osobowości. Posłuszeństwo władzy, na początku wymuszane terrorem, przyniosła efekty w postaci zmiany mentalności, postaw oraz całego szeregu innych instytucji nieformalnych. Dodając do tego niesłychane marnotrawstwo zasobów utworzył się swoisty mur oddzielający Polskę od dojrzałych gospodarek rynkowych.

Na starcie procesu transformacji nie zastanawiano się nad szczegółami modelu docelowego gospodarki, zdając sobie sprawę ze skomplikowania samego przejścia od stabilizacji gospodarki nakazowo-rozdziałowej do rynku oraz skupiając się przede wszystkim na skokowym wzroście efektywności ekonomicznej¹⁰⁶. Nie bez znaczenia była także ciągła dyskusja nad odmiennościami ideologicznymi obu systemów oraz przekonywanie społeczeństwa o słuszności i konieczności podjętych działań. Wydawać by się mogło, że upływ czasu oraz okrzepnięcie w ramach gospodarki rynkowej wywoła wzmożoną dyskusję nad optymalnym modelem kapitalizmu. Tak się do końca nie stało, być może z powodu perspektywy ubiegania się Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Był to drogowskaz zmian, ale też zarazem pewna pułapka w postaci naśladowania modelu nieprzystającego do polskiego środowiska próżni instytucjonalnej. W wyniku akcesji uchwalono ogromną liczbę aktów prawnych dotyczących zarówno sfery gospodarczej, jak i politycznej.

Olbrzymi przełom ustrojowy dokonujący się w całym bloku socjalistycznym nie miał dotąd swojego precedensu i w związku z tym stał się niebagatelnym wyzwaniem dla wszystkich nauk społecznych, w tym ekonomii. Nie dysponując żadnym doświadczeniem historycznym w tym zakresie, ani spójną teoretyczną koncepcją, ekonomia starała się odpowiedzieć na najbardziej kluczowe pytania tamtego okresu: dokąd zmierzamy? jak wprowadzić nowe instytucje? jak ochronić najsłabsze grupy społeczne? czy też: jak wyjść z kryzysu makroekonomicznego?

Bardzo ważną kwestią po kilku latach od rozpoczęcia transformacji była ocena tego procesu na podstawie obiektywnych mierników dokonanych postępów oraz to, jakie warunki

¹⁰⁶ A. Wojtyna, *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9 (169), 2005, s. 2–3.

należy spełnić, aby uznać transformację za zakończoną. Według jednego z poglądów data 1 maja 2004 roku może być formalną cezurą czasową kończącą przejście od systemu socjalistycznego do systemu rynkowego. Staje się tak przede wszystkim z uwagi na fakt, że akcesja do Unii Europejskiej wymusiła spełnienie przez Polskę całego szeregu wymogów funkcjonowania gospodarki rynkowej. Jest kwestią otwartą, jak potoczyłyby się reformy systemowe bez pomocy europejskich i światowych organizacji oraz bez wyznaczania precyzyjnego harmonogramu działań, aby stać się członkiem Wspólnoty. Drugi z poglądów wskazuje na to, że nie wszystkie wprowadzone instytucje funkcjonują optymalnie oraz podkreśla, że podłoże społeczne w postaci instytucji nieformalnych nie jest jeszcze na tyle okrzepłe, aby uznać je za kompatybilne z rynkowymi instytucjami formalnymi. Nie podejmując się próby oceny zakończenia procesu transformacji, stwierdzić należy, że data wstąpienia do Unii Europejskiej, będącej utożsamianą z grupą najbardziej zaawansowanych gospodarek rynkowych, jest miarodajną cezurą czasową w sensie symbolicznego zakończenia transformacji. Dalsze przeobrażenia systemu gospodarczego nie były już na tyle spektakularne i nie dotyczyły tak szerokiego zakresu przedmiotowego, a traktowanie ich jako kontynuację transformacji uznać należy za deprecjację unikalności tego procesu.

Rozdział III. Reprywatyzacja odgórna w świetle teorii wyboru publicznego

3.1. Proces legislacyjny reprywatyzacji odgórnej w świetle ekonomicznej teorii regulacji

Jednym z podstawowych założeń ekonomicznej teorii regulacji jest traktowanie regulacji jako swoistego dobra ekonomicznego, którego cena kształtowana jest poprzez mechanizm popytu i podaży. Zapotrzebowanie na działalność regulacyjną zgłaszane jest przez rozmaite grupy interesu zainteresowane uzyskaniem korzyści ekonomicznej, natomiast podaż oferowana jest przez władzę ustawodawczą.

Ekonomiczna teoria regulacji nie jest jednolitym kierunkiem badawczym, w którym dominowałby jeden uniwersalny schemat działalności regulacyjnej państwa. Zamiast tego mamy do czynienia z całym szeregiem modeli różniących się przyjętymi założeniami oraz skupieniem się na innym aspekcie analizowanego zjawiska. Do najszerzej stosowanych modeli zaliczyć można schemat zaproponowany przez Georga Stiglera w pracy *The Theory of Economic Regulation* z 1986 roku. Pomijając brak formalizacji stosowanych analiz między innymi w schemacie zaproponowanym przez Stiglera, model ten może być użyteczny do opisu procesu legislacyjnego reprywatyzacji odgórnej poprzez przyjęcie odpowiednich założeń. Pierwszym z nich jest przyjęcie, że ścieżka ustawodawcza jest swoistą transakcją, której uczestnicy maksymalizują swoją użyteczność. Legislatorom zależy na zdobyciu jak najszerzego poparcia politycznego w nadchodzących wyborach, za co są skłonni zaoferować regulację ekonomiczną, natomiast przedstawiciele regulowanej branży są gotowi przekazać swoje głosy lub też w inny sposób przyczynić się do zwiększenia funduszy na kampanię wyborczą. Ta grupa, które zaoferuje najkorzystniejsze warunki otrzyma w zamian pożądaną regulację ekonomiczną. Ważną konkluzją analizowanego modelu jest stwierdzenie, że największe szanse w tym procesie mają grupy, które są najbardziej skoordynowane i jednorodne. Natomiast grupy składające się z przedstawicieli o różnorodnych preferencjach i wysokich kosztach koordynacji swoich działań, są w tym wyścigu skazane na porażkę. Z uwagi na fakt, że model regulacji ekonomicznej Georga Stiglera nie był rozwijany przez niego oraz

innych, pomijając omówienie ogólnych założeń i wysnucie na tej podstawie pobieżnych wniosków, jego użyteczność do analizy procesu reprivatyzacji odgórnej jest ograniczona.

Kolejnym modelem regulacji ekonomicznej jest schemat zaprezentowany przez Gary Beckera w pracy *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence* z 1983 roku. Najistotniejszym założeniem tej pracy jest przyjęcie, że grupy interesu konkurują między sobą o regulację ekonomiczną. W tej grze wszystkie podmioty ponoszą koszty, jednak tylko jedna grupa odnosi korzyści poprzez wywieranie największego wpływu na instytucję legislacyjną. W trakcie procesu regulacyjnego dochodzi do swoistej równowagi Nasha, która nie jest optymalna ze społecznego punktu widzenia. W tej równowadze presja legislacyjna jednej grupy skierowana na regulatora jest odpowiedzią na analogiczną presję ze strony przedstawicieli innej grupy¹. W porównaniu do modelu Stiglera, schemat ten jest bardziej sformalizowany, gdyż opiera się na teorii gier, jednak również cechuje się niewielką użytecznością przy analizowaniu procesu reprivatyzacji odgórnej z uwagi na przyjęcie nieodpowiadających temu procesowi założeń. Twierdzenie, że tylko jedna grupa interesu zostanie objęta regulacją jest sprzeczne z podstawową zasadą reprivatyzacji odgórnej, jaką jest jej uniwersalny charakter, obejmujący wszystkie podmioty pokrzywdzone powojenną nacjonalizacją.

Najbliższy procesowi reprivatyzacji odgórnej jest model regulacji zaprezentowany przez Sama Peltzmana w pracy *Toward a More General Theory of Regulation* z 1976 roku. Podobnie jak w poprzednio przywoływanych modelach przyjęto założenie o maksymalizacji poparcia politycznego przez instytucję regulacyjną, wyprowadzając przy tym krzywą obojętności ustawodawcy jako funkcję ustalonej ceny dobra oraz zysków regulowanej gałęzi. Poparcie polityczne ze strony konsumentów rośnie, gdy cena regulowanego dobra zbliża się do ceny określonej w warunkach konkurencji doskonałej, natomiast poparcie ze strony przedsiębiorstw wzrasta proporcjonalnie do zbliżania się do ceny monopolowej. W analizowanym modelu Sam Peltzman wyprowadził również krzywą o kształcie dwukierunkowym określającą zyski regulowanej branży – zyski wzrastają, gdy cena zbliża się do ceny monopolowej, a po jej przekroczeniu krzywa ma charakter opadający z uwagi na niższą cenę regulowanego dobra. Analiza omawianego modelu prowadzi do wniosku, że cena regulowanego dobra mieści się w przedziale pomiędzy ceną konkurencyjną a ceną monopolową, co oznaczałoby, że skrajne struktury rynkowe są najmniej podatne na regulację ekonomiczną.

¹ A. Solek, *Regulacja rynków przez państwo w teorii ekonomii*. Zeszyty Naukowe nr 728 Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2006, s. 13.

Dotychczas w literaturze przedmiotu nie dokonano – wedle wiedzy autora – ekonomicznej analizy procesu legislacyjnego reprivatyzacji ogólnie w Polsce, w związku z tym warto oprzeć się na modelu regulacji najbardziej do niego zbliżonego pod względem przyjętych supozycji oraz dokonać stosownych modyfikacji w celu przybliżenia tego schematu do specyfiki reprivatyzacyjnej. Mając to na uwadze, punktem wyjścia do analiz oraz budowy własnego modelu może stać się model regulacji ekonomicznej zaprezentowany przez Peltzman, który stanowi punkt odniesienia do następujących założeń własnych:

1. Inicjatywa regulacji reprivatyzacyjnej pochodzi od władzy publicznej.

Dotychczas znane modele regulacji ekonomicznej wskazywały, że impuls unormowania branży pochodzi od władzy ustawodawczej albo podmiotów rynkowych, jednak żaden z tych schematów nie przywiązywał do tego czynnika większej wagi. W przypadku reprivatyzacji mamy do czynienia z dużo bardziej spolaryzowaną sytuacją w tym zakresie. Roszczenia reprivatyzacyjne były zgłaszane już w okresie funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, jednak na skutek panującej sytuacji politycznej i prymatu własności państwowej, nie było realnych szans odzyskania znacjonalizowanego mienia. Okres transformacji ustrojowej jedynie nasilił tendencje restytucyjne. W związku z tym władza publiczna miała świadomość istnienia chęci regulacji reprivatyzacyjnej ze strony osób pokrzywdzonych nacjonalizacją, jednak pomimo tego nie doszło do uchwalenia stosownej ustawy. Można z tego wyciągnąć wniosek, że inicjatywa regulacyjna ze strony podmiotów rynkowych jest niewystarczającym warunkiem dokonania regulacji.

2. Regulacja reprivatyzacyjna ma charakter pozornie rywalizacyjny. Rywalizacja poszczególnych grup o regulację zakłada istnienie konfliktu interesów pomiędzy podmiotami rynkowymi lub sytuację, w której regulacja jednej grupy następuje kosztem innej grupy. W przypadku reprivatyzacji jedynymi ograniczeniami uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej jest wola polityczna oraz dysponowanie odpowiednimi środkami finansowymi na ten cel. Od początku dyskursu publicznego wszystkie zainteresowane strony zdawały sobie sprawę z niemożliwości odzyskania pełnej wartości znacjonalizowanego mienia. Mając na uwadze rażącą dysproporcję w sile negocjacyjnej pomiędzy władzą publiczną a potencjalnymi beneficjentami reprivatyzacji, ci ostatni zmuszeni byli zaakceptować każdą propozycję finansową ze strony regulatora. W związku z tym ustawodawca posiadał możliwość przyznania środków finansowych pomiędzy wszystkie grupy interesu, które zaoferują mu odpowiednie poparcie polityczne. Niemniej przyjęcie takiego założenia oznacza faktycznie, że mowa tu o

elemencie pozornej rywalizacji, ponieważ występuje ambiwalentny stosunek do wydatkowanych środków oraz nierównowaga zarówno ekonomiczna, jak i instytucjonalna pomiędzy regulatorem, czyli państwem a potencjalnymi beneficjentami. Oznacza to, że w przypadku reprivatyzacji trudno mówić o charakterze rywalizacyjnym.

3. **Podział grup interesu pod względem cech je charakteryzujących.** Model Sama Peltzman zakłada niejednorodność potencjalnych beneficjentów reprivatyzacji, którzy koncentrują się w grupach skupiających członków o zbliżonych preferencjach. Za Mancurem Olsonem można przyjąć podział na grupy silne (dobrze zorganizowane, przeważnie mniej liczne, o niskich kosztach koordynacji działań wewnętrznych) oraz grupy słabe (między członkami istnieje słabsza więź, a co za tym idzie nie występuje jednoznacznie określona skłonność do poparcia władzy publicznej). Każdej z grup można przypisać krzywą obojętności uzależnioną od preferowanych korzyści z regulacji oraz wielkości poparcia politycznego, jakie grupa jest w stanie w zamian zaoferować.
4. **Ambiwalentny stosunek władzy publicznej do wysokości środków finansowych przeznaczonych na regulację reprivatyzacyjną.** Decydującym argumentem dla braku wprowadzenia ustawodawstwa reprivatyzacyjnego był brak odpowiednich środków budżetowych dla zrekompensowania krzywd wyrządzonych przez nacjonalizację. Dokładne oszacowanie skali roszczeń jest bardzo utrudnione ze względu na brak dostatecznych danych, jednak od ustawodawcy oczekiwać należy przynajmniej przyjęcia pewnych kryteriów, jakimi można się kierować w tym procesie. Analiza oceny skutków regulacji proponowanych ustaw reprivatyzacyjnych prowadzi do wniosku, że jedynie w projekcie ustawy z dnia 7 marca 2001 roku ustawodawca wskazuje konkretne kwoty odszkodowań, jakich mogą domagać się od Skarbu Państwa beneficjenci regulacji, jednak brak jest w nich wskazania metodologii przyjętych oszacowań². W dokumencie tym czytamy (pisownia oryginalna): *„ogólna wartość szacunkowa przejętego z naruszeniem prawa przez Państwo lub gminę m. st. Warszawy mienia należącego do obywateli wynosi ok 190 mld zł. Szacunek ten został dokonany przy założeniu wpływu potencjalnej liczby ok 170 tys wniosków reprivatyzacyjnych, co wynika z przeprowadzonych badań metodami statystycznymi. Przewiduje się, że skala roszczeń może wynieść ok 95 mld zł”*. Nie mogąc sprecyzować metod statystycznych

² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1360 z dnia 20 września 1999 r., Prezes Rady Ministrów RM 10-91-99.

ani nie znając podstaw przejętych przewidywań, jakimi kierował się ustawodawca, można dojść do wniosku, że nie był to przeważający argument stojący za decyzją legislacyjną. Ponadto, w miarę kumulacji pozytywnych efektów wzrostu gospodarczego i poprawiania się sytuacji budżetowej, nadal nie dochodziło do regulacji reprivatyzacyjnej o charakterze powszechnym.

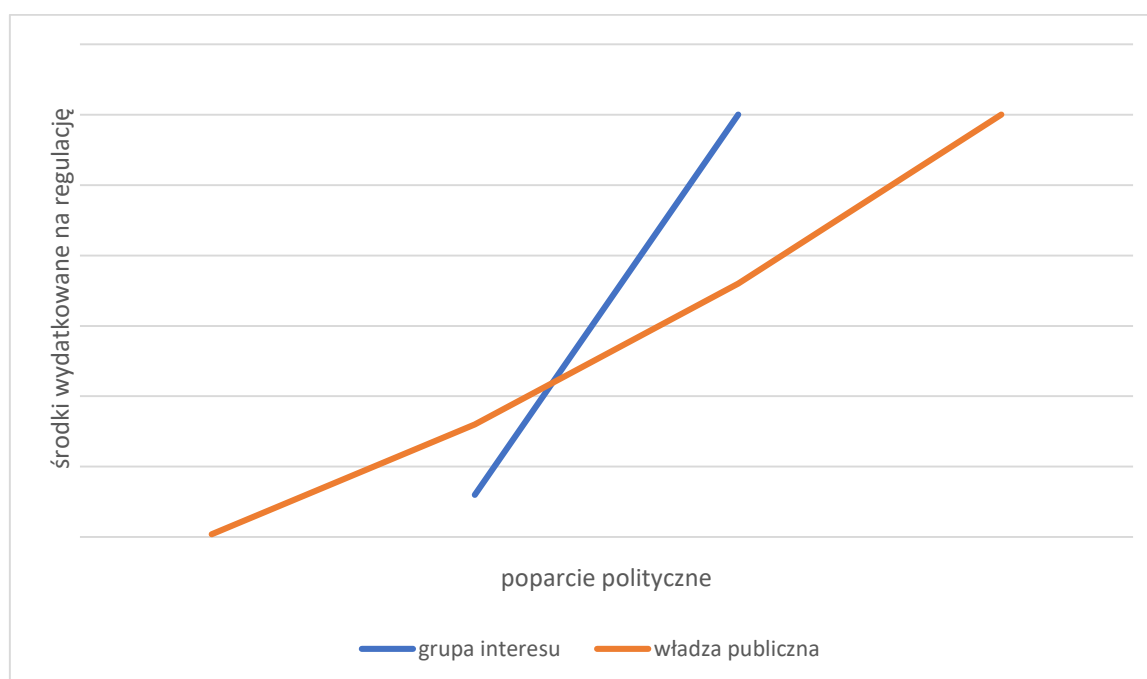
5. **Zmienne endogeniczne oraz egzogeniczne.** W ramach własnego modelu nakreślono krzywe obojętności władzy publicznej oraz grup interesu, będące funkcją poparcia politycznego (pożądanego oraz oferowanego) i środków finansowych przeznaczonych na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych. W związku z tym te czynniki można określić mianem zmiennych endogenicznych, których zmiana oznacza ruch wzdłuż krzywych. Dodatkowo w ramach modelu wskazać można czynniki zmieniające położenie całej krzywej obojętności, takie jak zmiana warunków społeczno-politycznych, nacisk ze strony czynników zewnętrznych czy też przymus wynikający z prawa międzynarodowego. Wskazane czynniki można określić jako zmienne egzogeniczne.

Model Sama Peltzmana dotyczy regulacji ekonomicznej jako immanentnej funkcji legislatury w systemie władzy publicznej. W związku z tym można przyjąć domniemane założenie tego schematu, że wprowadzenie regulacji będzie miało ostatecznie miejsce. Odmierna sytuacja dotyczy wprowadzenia ustawy reprivatyzacyjnej, ponieważ w sytuacji, w której nie wystąpi zmienna egzogeniczna w postaci przymusu zewnętrznego, do regulacji może w ogóle nie dojść. Przedstawiona różnica implikuje odmienne cele opisywane przez model Peltzmana oraz autorski model wdrożenia ustawy reprivatyzacyjnej. Schemat Peltzmana stara się wskazać struktury rynkowe, w których z dużym prawdopodobieństwem można się spodziewać regulacji ekonomicznej i ewentualnie jaki będzie miała ona kształt i wpływ na uczestników rynku. W przeciwieństwie do tego model wdrożenia ustawy reprivatyzacyjnej ma na celu jedynie wskazanie warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby doszło do regulacji.

Poniżej przedstawiono dwie mapy krzywych obojętności, na które naniesiono krzywe preferencji władzy publicznej oraz dwóch różnych kategorii grup interesu. Pierwszą grupę można nazwać silną, ponieważ charakteryzuje się stosunkowo niewielką liczebnością, silną spójnością wewnętrzną polegającą na istnieniu wspólnej cechy charakterystycznej odróżniającej ją od innych grup oraz funkcjonowaniem w jej ramach liderów grupy podejmujących decyzję w jej imieniu. Wszystko to sprawia, że koszty transakcyjne funkcjonowania takiej grupy są stosunkowo niewielkie, a przez to ma one dookreślone preferencje polegające na możliwości szacunkowego przypisania relacji pomiędzy

otrzymanymi przez członków grupy środkami finansowymi w ramach wprowadzonej regulacji w stosunku do możliwego do wygenerowania poparcia politycznego. Cechą charakterystyczną silnej grupy w ramach proponowanego modelu jest nachylenie jej krzywej obojętności. Preferencje grupy są tak ukształtowane, że stosunkowo niewielkiemu oferowanemu poparciu politycznemu odpowiada względnie duży popyt na środki finansowe, przez co krzywa obojętności jest relatywnie stroma. Wiąże się to z niewielką liczebnością grupy oraz tym, że znaczne zwiększenie środków w ramach regulacji przekłada się na nieproporcjonalnie mniejszy wzrost poparcia politycznego.

Rys. 3.1. Mapa krzywych obojętności silnej grupy interesu i władzy publicznej

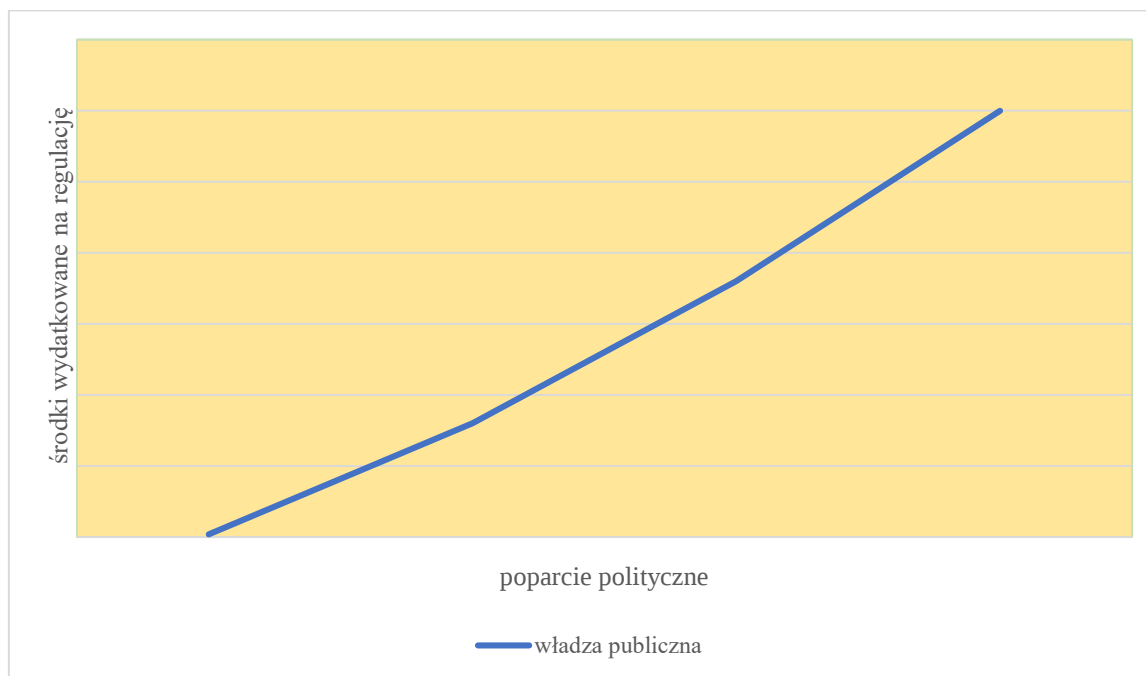


Źródło: opracowanie własne.

Mapa krzywych obojętności w ramach słabej grupy jest odmienna. W przeciwieństwie do silnej grupy, w tym przypadku preferencje są niedookreślone na skutek dużej liczebności oraz braku dominującego czynnika, który byłby w stanie spajać grupę. Taką cechą mogłaby być wspólna podstawa prawna dochodzenia roszczeń lub istnienie sformalizowanej przynależności grupowej. W przypadku grupy słabej wydaje się, że jedynym wspólnym elementem jest chęć uzyskania środków finansowych z regulacji, co w sytuacji różnorodności stanów faktycznych prowadzonych spraw reprivatyzacyjnych nie jest czynnikiem umożliwiającym wyłonienie przywództwa grupy. Bez tego elementu koordynacja wewnątrz społeczności potencjalnych beneficjentów regulacji jest utrudniona, jeśli w ogóle możliwa.

Efektem tego jest sytuacja, w której władza publiczna rozważając wprowadzenie ustawy repriwatyzacyjnej nie jest w stanie oszacować potencjalnego poparcia politycznego, którego kwantyfikacja ze względu na wysokie koszty transakcyjne koordynacji grupy jest niezwykle trudna. Skutkiem tego jest niemożliwość nakreślenia preferencji słabej grupy w postaci ściśle określonej krzywej obojętności, a jednym z jej graficznych odzwierciedleń będzie pole powierzchni o nieściśle granicach, które reprezentuje zaciemnione pole na rysunku 3.2. Przy takich założeniach analizowanego modelu mamy do czynienia z warunkami, w których prawdopodobieństwo regulacji jest stosunkowo niewielkie, a zwiększyć może je wyłącznie wystąpienie czynnika egzogenicznego oddziałującego na model.

Rys. 3.2. Mapa krzywych obojętności w ramach słabej grupy interesu i władzy publicznej



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku obu analizowanych grup interesu krzywa preferencji władzy publicznej przyjmuje jednakowy kształt, ponieważ regulator dysponując określonym budżetem stara się w jego ramach osiągnąć pożądane poparcie polityczne. Wynika to również z założeń modelu, gdzie pomiędzy grupami nie występuje rywalizacja, a władza publiczna ma ambiwalentny stosunek do wydatkowanych środków. Ustawodawca zdecyduje się na regulację wyłącznie w sytuacji, w której otrzyma oczekiwane poparcie polityczne, niezależnie od tego, z jakiej grupy będzie ono pochodzić.

3.2. Reprywatyzacja sektorowa w Polsce z perspektywy teorii wyboru publicznego

Świadomość nadużyć dokonanych przez władze komunistyczne w toku nacjonalizacji oraz skala wyrządzonych tym procesem krzywd była powszechnie znana. Dopiero jednak transformacja ustrojowa dała realną możliwość, aby ta problematyka mogła stać się przedmiotem publicznej debaty. Wszystkie strony dyskursu generalnie zgadzały się co do samej konieczności wprowadzenia jakiejś formy rekompensaty oraz przytaczały analogiczne argumenty natury prawnej oraz moralnej³. Jednak, gdy dochodziło do przedstawienia szacunkowych kosztów wprowadzenia regulacji, cała debata koncentrowała się na szczegółach technicznych i ograniczaniu kręgu potencjalnych beneficjentów, przez co proponowane rozwiązania nie zadowalały żadnej ze stron.

Powszechnie uważa się, że Polska jest jedynym krajem postkomunistycznym, który nie przeprowadził procesu reprywatyzacji. Stwierdzenie to jest o tyle prawdziwe, jeśli weźmie się pod uwagę wyłącznie wprowadzenie kompleksowego ustawodawstwa, które by swoim zasięgiem obejmowało wszystkie osoby pokrzywdzone nacjonalizacją⁴. Jednak nie oznacza to, że reprywatyzacji nie dokonano w żadnym zakresie. Z rozmysłem nie skorzystano z gotowych rozwiązań stosowanych w innych państwach, zasłaniając się argumentami natury ekonomicznej, nie wspominając przy tym, że ich gospodarki znajdowały się w porównywalnie trudnej sytuacji, a pomimo tego jakaś forma restytucji majątkowej nastąpiła. Postawienie w ten sposób sprawy dało przestrzeń do aktywności różnych grup interesu, które starały się wywrzeć naciski na władzę publiczną oferując poparcie polityczne. Ustawodawca był w tym procesie również aktywny i miał do zaoferowania jakąś formę regulacji. Efektem tych swoistych transakcji było wprowadzenie kilku ustaw reprywatyzacyjnych, które jedynie w bardzo ograniczonym zakresie rekompensowały krzywdy nacjonalizacji i to tylko wybranym grupom. Biorąc to wszystko pod uwagę, wydaje się uprawnione twierdzenie, że w Polsce mieliśmy do czynienia z reprywatyzacją sektorową, przy czym każdy jej przypadek charakteryzował się swoją specyfiką.

W okresie transformacji gospodarczej podejmowano liczne próby uchwalenia kompleksowej ustawy reprywatyzacyjnej, jednak tylko w jednym przypadku projekt przeszedł

³ Por. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 1999.

⁴ A. Falkowska, *Restytucja, odszkodowanie czy inwestycje? – reprywatyzacja majątku Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, „Ekonomia i Prawo”, Tom VII, Toruń 2011, s. 269.

pełną ścieżkę parlamentarną. Na przestrzeni tego okresu mieliśmy do czynienia ze zmniejszającą się liczbą inicjatyw legislacyjnych, co może być związane ze słabnącym zainteresowaniem opinii publicznej tą problematyką. Po ujawnieniu w 2016 roku nieprawidłowości przy reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, prace parlamentarne skupiły się wyłącznie na rozliczeniu dotychczas dokonanych zwrotów mienia następcom prawnym byłych właścicieli, czego przejawem było powołanie Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa⁵.

Tabela 3.1 przedstawia inicjatywy ustawodawcze w zakresie uchwalenia kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej i zawiera wyłącznie projekty ustaw przechodzące przez proces legislacyjny w rozumieniu prawa polskiego. Nie zamieszczono w niej projektów ustaw będących jedynie inicjatywami politycznymi, nieskierowanymi do prac parlamentarnych.

Tabela 3.1. Projekty ustaw reprivatyzacyjnych w latach 1990–2024

Lp.	Data	Kadencja Sejmu	Numer druku	Nazwa projektu	Etap zakończenia prac
1.	16.05.1990 r.	X	218-A	Ustawa o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
2.	23.07.1990 r.	X	295	Ustawa o zwrocie aptek przejętych na własność państwa w 1951 r.	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
3.	8.06.1990 r.	X	442	Ustawa o zwrocie mienia przejętego na własność państwa na podstawie przepisów o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym	Pierwsze czytanie w Sejmie
4.	16.07.1991 r.	X	984	Ustawa o reprivatyzacji	Pierwsze czytanie w Sejmie
5.	3.04.1992 r.	I	213	Ustawa o reprivatyzacji lub zadośćuczynieniu za mienie przejęte przez Państwo lub	Pierwsze czytanie w Sejmie

⁵ Dz. U. 2017, poz. 718.

				pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.	
6.	25.05.1992 r.	I	269-A	Ustawa o reprivatyzacji	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
7.	3.09.1992 r.	I	439	Ustawa o reprivatyzacji i rekompensatach	Pierwsze czytanie w Sejmie
8.	10.12.1993 r.	II	201	Ustawa o reprivatyzacji i rekompensatach	Pierwsze czytani w Sejmie
9.	21.07.1994 r.	II	532	Ustawa o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości na obszarze miasta stołecznego Warszawy	Pierwsze czytanie w Sejmie
10.	29.03.1995 r.	II	992	Ustawa o reprivatyzacji i rekompensatach	Pierwsze czytanie w Sejmie
11.	16.05.1995 r.	II	994	Ustawa o reprivatyzacji i rekompensatach	Pierwsze czytanie w Sejmie
12.	14.09.1995 r.	II	1289	Ustawa o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości na obszarze m. st. Warszawy na własność Skarbu Państwa i gmin	Projekt wycofany z Sejmu
13.	31.03.1995 r.	II	991	Ustawa o wygaśnięciu roszczeń reprivatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
14.	12.06.1995 r.	II	1052	Ustawa o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1994-1962	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
15.	18.07.1998 r.	III	602	Ustawa o reprivatyzacji i rekompensatach	Projekt wycofany z Sejmu
16.	3.10.1998 r.	III	1375	Ustawa o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego	Pierwsze czytanie w Sejmie

				Warszawy oraz o rekompensatach.	
17.	20.09.1999 r.	III	1360	Ustawa o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach	Weto Prezydenta
18.	2.03.2005 r.	IV	3789	Ustawa o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
19.	19.10.2005 r.	V	133	Ustawa o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia	Dyskontynuacja prac parlamentarnych
20.	24.10.2014 r.	VII	3436	Ustawa o uregulowaniu praw byłych właścicieli do rekompensaty z tytułu nacjonalizacji nieruchomości w latach 1944–1962	Dyskontynuacja prac parlamentarnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej www.sejm.gov.pl (dostęp: 21.06.2024 r.).

Analiza zawartości tabeli 3.1 unaocznia fakt, że aktywność ustawodawcza wykazywała tendencję spadkową, by dojść do sytuacji, w której po 2005 roku procedowano tylko jeden projekt ustawy reprivatyzacyjnej.

3.2.1. Związki zawodowe i organizacje społeczne

Pierwszą grupą społeczną, której majątek udało się zreprivatyzować, były związki zawodowe i organizacje społeczne. Decyzja polityczna w tym zakresie zapadła podczas obrad Okrągłego Stołu. Nie była to jednak reprivatyzacja w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ objęła swoim zakresem wyłącznie podmioty zdelegalizowane po 13 grudnia 1981 r., czyli po dniu wprowadzenia stanu wojennego. Nastąpiło to na podstawie ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego⁶.

⁶ Dz. U. z 1991 r., Nr 4 poz 17, t.j. Dz. U. z 1996 r., Nr 143 poz 661 z póź. zm.

Podstawową formą zwrotu majątku była restytucja *in natura*, a w przypadku braku możliwości zwrotu, beneficjentom przysługiwało roszczenie odszkodowawcze w pełnej wartości składników majątkowych na chwilę dokonania zaboru lub na dzień 12 grudnia 1981 r., według cen z chwili wydania orzeczenia zwrotowego. Przyjęcie takiej formy restytucji było możliwe na skutek stosunkowo niedługiego czasu, jaki upłynął od momentu zaboru mienia do chwili jego zwrotu. W takim przypadku istniały duże szanse na to, że składniki majątkowe nie zmieniły swojej substancji i zwrot *in natura* był fizycznie możliwy. Co jednak istotniejsze, czynnikiem, który sprzyjał niezmiennianiu przeznaczenia majątku był niejasny stan prawny zagarniętego mienia. Na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych został on oddany w tymczasowy zarząd terenowych organów administracji publicznej, a następnie poprzez utworzoną Komisję do Spraw Zarządu Majątkiem Związków Zawodowych przekazany zakładowym i ogólnokrajowym organizacjom związkowym. Przyjęcie takiej formy prawnej oznaczało, że zabór mienia zdelegalizowanych związków zawodowych i organizacji społecznych nie był przeniesieniem własności, a jedynie posiadania tych składników majątkowych na podmioty zależne od państwa. Z związku z tym ich zwrot był dla budżetu państwa neutralny finansowo.

Powyższą argumentację w pełni podzielił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie o sygnaturze K 4/91, OTK 1992 poz 2. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nastąpiło na skutek wniosku organizacji zawodowych, którym powierzono tymczasowy zarząd zabranym mieniem. Trybunał wskazał, że majątek zdelegalizowanych organizacji w chwili ich zwrotu był mieniem bezpodmiotowym z uwagi na przyjęcie założenia o nielegalności przepisów wprowadzających stan wojenny oraz braku konkretnego przepisu prawnego o upaństwowieniu mienia – w świetle prawa nie miał on właściciela, a zatem jego zwrot był w pełni zasadny i zgodny z konstytucją. Mając to wszystko na uwadze, wskazać należy, że zabór mienia związków zawodowych i organizacji społecznych nie był klasyczną nacjonalizacją, a w związku z tym ich zwrot także nie miał cech typowych dla reptrywatywacji. Jednak przy analizie ekonomicznej tego procesu powyższe zawiłości prawne nie mają decydującego znaczenia i można je pominąć.

Z punktu widzenia teorii wyboru publicznego na uwagę zasługuje fakt bardzo szybkiej ścieżki reptrywatywacyjnej. Od zakończenia obrad Okrągłego Stołu (5 kwietnia 1989 r.) do uchwalenia stosownej ustawy (25 października 1990 r.) minęło zaledwie kilkanaście miesięcy. Biorąc pod uwagę złożoność polskiego procesu legislacyjnego (liczbę etapów i zaangażowanych podmiotów) oraz fakt, że restytucja majątku związków zawodowych przypadła na okres wzmożonej aktywności legislacyjnej związanej w transformacją ustrojową,

skłania to do wysnucia wniosku na temat niestandardowego potraktowania tego rodzaju reprivatyzacji sektorowej. Odpowiedzi częściowo należy szukać w ekonomicznej teorii grup interesu Mancura Olsona. Zgodnie z nią największe szanse na wywarcie wpływu na władzę publiczną mają grupy nieliczne, generujące najniższe koszty transakcyjne koordynacji wewnętrznej oraz takie, w których relacja kosztów uczestnictwa do potencjalnych zysków jest korzystna dla członków grupy. Niewątpliwie wszystkie te właściwości posiadały zdelegalizowane związki zawodowe, jednak nie może być to bezpośrednią przyczyną regulacji reprivatyzacyjnej, ponieważ funkcjonowały również inne grupy społeczne mające analogiczne cechy, a jednak nie zostały one objęte restytucją majątku. Wydaje się, że odpowiedzi należy szukać w innym nurcie teorii wyboru publicznego, czyli ekonomicznej teorii regulacji w jej wersji *Capture Theory*, zgodnie z którą do regulacji dochodzi z inicjatywy potencjalnych beneficjentów wprowadzonych zmian, a jej zakres jest uzależniony od wpływu, jaki grupa wywiera na legislatora. Wpływ ten niekiedy jest na tyle istotny, że można mówić o swoistym przechwyceniu instytucji regulacyjnej. W literaturze przedmiotu *Capture Theory* została poddana krytyce jako niewyjaśniająca wszystkich aspektów prawotwórstwa⁷, jednak może to wynikać z nieprawidłowo postawionych przed nią celów. Wydaje się, że regulacja ekonomiczna jest na tyle złożonym zjawiskiem, że znalezienie spójnej teorii wyjaśniającej wszystkie jej aspekty jest zadaniem niezmiernie trudnym, a co za tym idzie nie można odrzucać żadnej teorii tylko dlatego, że nie tłumaczy każdego przypadku regulacji. Przekładając powyższe rozważania na grunt ustawodawstwa reprivatyzacyjnego stwierdzić należy, że w trakcie obrad Okrągłego Stołu mogło dojść do swoistej podmiany ról. Opozycja antykomunistyczna, negocjująca warunki zmiany ustrojowej, wywodziła się ze struktur zdelegalizowanych związków zawodowych i z dużą dozą prawdopodobieństwa mogła zakładać, że w niedalekiej przyszłości wejdzie w rolę władzy ustawodawczej, co faktycznie miało miejsce. W związku z tym mogło dojść do wejścia w rolę legislatora przez osoby, które same mogły stać się pośrednimi beneficjentami reprivatyzacji. Założenia *Capture Theory* przewidują, że regulowana branża wywiera pośredni lub bezpośredni wpływ na instytucję regulacyjną, jednak w przypadku reprivatyzacji majątku związków zawodowych i organizacji społecznych mamy do czynienia z jawnym przejęciem kompetencji do regulowania swojej własnej sytuacji majątkowej. Przypadki, w których władza publiczna reguluje zasady, w ramach których funkcjonuje, są prawnie dopuszczalne, jednak w demokratycznym państwie prawnym powinny być stosowane z umiarem i poddane społecznej kontroli. Pytanie o to, czy

⁷ W. Jordan, *Producer Protection, Prior Market Structure and The Effects of Government Regulation*, "Journal of Law and Economics", Volume 15, Number 1, 1972.

warunki te zostały spełnione w przypadku reprivatyzacji mienia związków zawodowych pozostaje kwestią otwartą. Po 1989 roku powstała w rezultacie sytuacja, w której dawni przedstawiciele opozycji demokratycznej stali się wobec przejęcia władzy ustawodawczej i wykonawczej osobami odpowiedzialnymi za reprivatyzację. To z kolei oznaczało możliwość wystąpienia konfliktu interesów, co z perspektywy demokratycznego państwa prawa mogło bez właściwej kontroli stać się problematyczne.

Dodatkowo zauważyć należy, że ustawodawca wprowadził najszerszy z możliwych zakresów restytucji majątkowej – rekompensata obejmowała całość poniesionych szkód, co jest okolicznością niespotykaną na tle ustawodawstwa reprivatyzacyjnego innych państw. Wskazać także należy na fakt ustalenia ceny zwracanego majątku, który został przyjęty na dzień wydawania stosownego orzeczenia, co zabezpieczało beneficjentów reprivatyzacji przed negatywnymi skutkami inflacji. Biorąc pod uwagę jej wysokość, ten z pozoru drobny przepis prawny mógł mieć większe znaczenie niż zakres wypłacanego odszkodowania. Szukając przyczyn przyjęcia tak szerokiej formuły reprivatyzacji można wskazać na stosunkowo niewielkie obciążenie budżetu państwa i wąski krąg potencjalnych beneficjentów.

3.2.2. Kościół Katolicki i inne związki wyznaniowe

Podstawą ułożenia relacji państwa i Kościoła Katolickiego stała się ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunkach Państwa do kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Ustawa ta została uchwalona jeszcze przez Sejm PRL ostatniej kadencji, co może świadczyć o chęci po stronie ówczesnych władz uzyskania poparcia wpływowego środowiska katolickiego. Oprócz podstawowych kwestii dotyczących wprowadzenia zasady wolności sumienia i wyznania oraz prawnego upodmiotowienia organów kościelnych, ustawa ta zawierała uregulowania dotyczące spraw majątkowych. Dotykały one przede wszystkim dwóch kwestii: uwłaszczenia mienia znajdującego się we władaniu Kościoła Katolickiego oraz reprivatyzacji utraconych przez niego po II wojnie światowej majątków.

Według art. 60 wspomnianej ustawy nieruchomości lub ich części, pozostające w dniu wejścia jej w życie we władaniu kościelnych osób prawnych, stają się z mocy prawa ich własnością przy spełnieniu następujących warunków:

⁸ Dz. U. Nr 29, poz. 154 z póź. zm.

1. były własnością diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grekokatolickich (unickich);
2. podlegały przejęciu na własność państwa na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, a zostały pozostawione, wydierżawione lub przekazane kościelnym osobom prawnym;
3. podlegały przepisom dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, a zostały poręczone, pozostawione, wydierżawione, wynajęte lub przekazane kościelnym osobom prawnym;
4. zostały przez byłe władze zaborcze austriackie przejęte na własność funduszy religijnych, funduszy naukowych, szkół parafialnych lub katolickich gmin parafialnych;
5. znajdują się na nich cmentarze lub obiekty sakralne wraz z budynkami towarzyszącymi; dotyczy to również obiektów położonych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, nie dotyczy natomiast kościołów garnizonowych.

Zasadniczy proces repriwatyzacji znacjonalizowanego mienia Kościoła Katolickiego nastąpił na podstawie art. 61 i nast. ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunkach Państwa do kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w tzw. postępowaniu regulacyjnym o charakterze pozasądowym i pozaadministracyjnym. Według postanowień tej ustawy postępowanie regulacyjne było wszczynane na wniosek kościelnych osób prawnych w przedmiocie przywrócenia im własności upaństwowionych nieruchomości lub ich części:

1. niepozostających we władaniu diecezji, parafii, klasztorów lub innych instytucji grekokatolickich (unickich), chyba że pozostają one w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy we władaniu innych kościołów i związków wyznaniowych;
2. przejętych w toku wykonania ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego, jeżeli nie wydzielono z nich należnych w myśl tej ustawy gospodarstw rolnych proboszczów;
3. które należały do zakonów bezhabitowych i stowarzyszeń kościelnych, a zostały przejęte w toku likwidacji dokonanej na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji Publicznej z dnia 10 marca 1950 r. W sprawie przystosowania stowarzyszeń do przepisów prawa o stowarzyszeniach;
4. mienia fundacji kościelnych;
5. przejętych po 1948 r. w trybie egzekucji zaległości podatkowych;
6. wywłaszczonych, jeżeli odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość nie zostało

wypłacone lub nie zostało podjęte;

7. przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy;
8. przejętych we władanie państwowych jednostek organizacyjnych bez tytułu prawnego, bez względu na późniejsze ustawodawstwo konwalidujące te przejęcia.

Na mocy art. 62 omawianej ustawy (obowiązującego do 1 lutego 2011 r.) postępowanie regulacyjne było prowadzone przed Komisją Majątkową powoływaną w równej liczbie członków przez Urząd do Spraw Wyznań i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski. Skład Komisji Majątkowej miał charakter mieszany (kościelno-państwowy), co miało uwzględniać interesy kościoła katolickiego oraz możliwości budżetu państwa, natomiast szczegółowy tryb postępowania przed nią był częściowo uregulowany w art. 62–64 oraz w zarządzeniu Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r.

Wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego można było składać w terminie 2 lat od wejścia w życie przedmiotowej ustawy, jednak termin ten później przedłożono do 31 grudnia 1992 r. Uczestnikami procesu reprivatyzacyjnego obligatoryjnie były wszystkie jednostki organizacyjne o charakterze państwowym i kościelnym zainteresowane w sprawie. Zaliczyć do nich należy w szczególności podmioty, którym przysługiwał tytuł prawny do nieruchomości będącej przedmiotem postępowania, a stanowiące własność Skarbu Państwa (np. Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz Agencja Mienia Wojskowego). W sytuacji, w której reprivatyzowana nieruchomość była we władaniu podmiotu niepaństwowego w jego miejsce występował Skarb Państwa, reprezentowany przez rządowy organ administracji ogólnej właściwy terenowo.

Przystępując do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy reprivatyzacyjnej Komisja Majątkowa rozpatrywała ją w zespołach orzekających, w których skład wchodziło po dwóch stałych członków wyznaczonych przez Urząd do Spraw Wyznań (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) i Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski oraz po jednym przedstawicielu organów nadrzędnych nad uczestnikami postępowania (art. 62 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r.). W Komisji Majątkowej, co stanowiło już z definicji konflikt interesów przy dodatkowo nieprzejrzystych zasadach przynajmniej w sensie transparentności publicznej, zasiadały osoby bliskie Kościołowi Katolickiemu. Czynnikiem ten nie sprzyjał z pewnością zasadzie przejrzystości i obiektywności kryteriów dotyczących kwestii zwrotu majątku. Zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z 8 lutego 1990 r. określało w §7 długość postępowania regulacyjnego na 3 miesiące, a w sprawie szczególnie skomplikowanej maksymalnie 6 miesięcy od złożenia wniosku. Procedura postępowania przed Komisją

Majątkową w dużej mierze bazowała na przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, także w zakresie wyznaczenia rozprawy. Odbывała się ona, gdy zachodziła potrzeba uzgodnienia sprzecznych interesów uczestników postępowania oraz gdy było to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin (§18 zarządzenia). Istotnym elementem postępowania regulacyjnego była także możliwość zawarcia ugody przed Komisją Majątkową. W przypadku jej niezawarcia zespół orzekający rozpatrujący konkretny wniosek, wydawał orzeczenie podejmowane zwykłą większością głosów w tajnym głosowaniu (§20 zarządzenia).

Przedmiotem postępowania regulacyjnego mogły być nieruchomości stanowiące własność państwową. Jednak wraz z wejściem w życie w 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym doszło do komunalizacji części tego mienia i tym samym w miejsce organów Skarbu Państwa weszły odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 1999 r., kiedy to samorząd terytorialny powiększył się o kolejne szczeble. Efektem przeprowadzonego postępowania mogło być:

1. przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości lub ich części wskazanych we wniosku;
2. przyznanie odpowiedniej nieruchomości zamiennej, w sytuacji gdy przywrócenie własności natrafiało na trudne do przezwyciężenia przeszkody;
3. przyznanie odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, w sytuacji braku możliwości dokonania regulacji w sposób ustalony w pkt. 1.

Jedną z kluczowych ułomności postępowania regulacyjnego przed Komisją Majątkową był brak możliwości odwołania się od jej rozstrzygnięć do sądu (powszechnego lub administracyjnego) oraz nieprzyznanie przymiotu uczestnika postępowania prywatnym osobom prawnym i osobom fizycznym, na których sytuację prowadzone postępowanie mogło wpłynąć.

Podsumowując regulacje prawne procesu reprivatyzacji znacjonalizowanego majątku Kościoła Katolickiego, stwierdzić należy, że część z nich może budzić zastrzeżenia co do ich zgodności z niektórymi przepisami Konstytucji: art. 45 ust. 1 gwarantującym prawo do sądu, art. 77 ust. 2 stanowiącym o otwarciu drogi sądowej w dochodzeniu naruszenia wolności i praw oraz art. 175 ust. 1 wprowadzającym zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Działalność Komisji Majątkowej została zakończona 1 marca 2011 roku w wyniku presji części opinii publicznej związanej z brakiem transparentności jej działań. Komisja Majątkowa od 1989 roku zajmowała się zwracaniem kościołowi majątku odebranego przez

władze PRL, ale faktycznie w ciągu tych ponad dwudziestu lat dochodziło tam do wielu opisywanych publicznie nieprawidłowości, co było zresztą jednym z powodów jej likwidacji. Wielokrotnie w przestrzeni publicznej pojawiały się kontrowersyjne przykłady, jak choćby oskarżonego księdza Mirosława P. czy Marka P., którym prokuratura stawiała zarzuty oszustwa, wręczania korzyści majątkowych, fałszowania dokumentów i działania na szkodę Skarbu Państwa. Praktyką przeczącą zasadom transparentności było między innymi zabieranie gminom na niejawnych posiedzeniach Komisji gruntów lub innych elementów majątkowych przy zaniżonej rażąco przez rzeczoznawcę Komisji cenie. Dopiero po przejęciu cena rosła do wartości rynkowej, a grunty te były często sprzedawane z zyskiem. Kwestia nieprawidłowości w działaniach Komisji Majątkowej to w istocie problematyka wymagająca oddzielnej analizy.

Dnia 24 lutego 2011 roku zostało wydane „Sprawozdanie z działalności Komisji Majątkowej w latach 1989–2011”. Według jego postanowień w ustawowym terminie do Komisji wpłynęły 3063 wnioski inicjujące postępowanie regulacyjne. W wyniku ich rozpatrzenia podjęto następujące rozstrzygnięcia:

1. poszczególne zespoły orzekające zatwierdziły 1486 ugód przywracających lub przekazujących prawo własności kościelnym osobom prawnym;
2. wydano 990 orzeczeń przywracających lub przekazujących prawo własności nieruchomości kościelnym osobom prawnym;
3. odrzuceniem, oddaleniem wniosku lub umorzeniem zakończyło się 666 postępowań;
4. w 136 postępowaniach nie zostało wydane żadne orzeczenie.

W wyniku zakończonych postępowań regulacyjnych Komisja Majątkowa przekazała na rzecz różnorodnych kościelnych osób prawnych nieruchomości o łącznym obszarze 65 537 hektarów. Łączne rekompensaty finansowe i odszkodowania wyniosły ponad 143 mln zł. Koniec funkcjonowania Komisji Majątkowej nie był związany z wyczerpaniem się materii repriwatyzacyjnej, lecz miał charakter polityczny. W związku z tym pozostało 216 nierozstrzygniętych spraw, a jedyną procedurą dochodzenia praw kościelnych osób prawnych pozostała droga sądowa.

Powyższy stan prawny, preferujący wyłącznie jedną kategorię podmiotów, wywołuje uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności tego stanu rzeczy z takimi zasadami konstytucyjnymi, jak zasada sprawiedliwości społecznej, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu w życiu społecznym oraz gospodarczym. Zróżnicowanie prawne powoduje także złamanie art. 64 polskiej Konstytucji, według którego własność oraz inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z tego punktu widzenia rozszerzenie procesu repriwatyzacji na

inne kategorie podmiotów poza wyznaniowe osoby prawne wydaje się koniecznością. 22 stycznia 2009 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją podstaw prawnych funkcjonowania Komisji Majątkowej zwróciła się grupa posłów. Przyczyną wniosku były wątpliwości na temat konstytucyjności kościelnego postępowania reprivatyzacyjnego z powyższymi zasadami. Wnioskodawcy starali się wykazać ujawnienie się wad postępowania regulacyjnego na tle zmian ustawodawstwa, w tym wprowadzenia Konstytucji z 1997 r. Miały mieć one charakter przede wszystkim proceduralny: uregulowanie postępowania przed Komisją Majątkową w drodze aktu prawa wewnętrznego, a nie powszechnie obowiązującego, brak istnienia środka zaskarżenia jej rozstrzygnięć oraz niedopuszczenie organów samorządu terytorialnego do efektywnego wyrażenia swojego stanowiska. Przed rozstrzygnięciem sprawy Trybunał Konstytucyjny zasięgnął opinii Marszałka Sejmu (jako przedstawiciela władzy ustawodawczej) oraz Prokuratora Generalnego. Co znamienne, oba organy uznały te przepisy za niekonstytucyjnością części przepisów.

Rozstrzygając przedstawione mu zagadnienie prawne, Trybunał Konstytucyjny 8 czerwca 2011 roku⁹ orzekł o niekonstytucyjności przepisów dotyczących możliwości powiększania areału reprivatyzowanych gospodarstw rolnych na tzw. ziemiach odzyskanych. W pozostałym zakresie postępowanie zostało jednak umorzone na skutek utraty mocy obowiązującej przez kwestionowane przepisy (likwidacja z dniem 1 marca 2011 r. Komisji Majątkowej). W ustawie o Trybunale Konstytucyjnym w art. 39 ust. 3 wprowadzono możliwość badania zgodności z Konstytucją przepisów uchylonych, gdy ich analiza jest konieczna ze względu na potrzebę ochrony wolności i praw konstytucyjnych. W przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie skorzystał z tej możliwości i w prosty sposób postępowanie umorzył. Spotkało się to z licznymi protestami środowiska prawniczego oraz zgłoszeniem kilku zdań odrębnych przez sędziów orzekających w tej sprawie. W związku z umorzeniem do dziś nie wiadomo, jaka byłaby opinia Trybunału Konstytucyjnego na temat odmiennego potraktowania poszczególnych grup społecznych w procesie reprivatyzacji w kontekście zasady równości wszystkich podmiotów i gwarancji prawa do sądu.

Preferencyjne podejście w stosunku do jednej kategorii podmiotów kosztem reszty społeczeństwa można analizować w kontekście założeń teoretycznych nowej ekonomii instytucjonalnej, a w szczególności teorii grup interesu. Z tego punktu widzenia kluczowe jest przeciwstawienie sobie dwóch grup interesu: Kościoła Katolickiego oraz indywidualnych byłych właścicieli znacjonalizowanego majątku (lub ich spadkobierców). Wśród kryteriów

⁹ sygn. akt. K3/09.

oceny skuteczności ich działania należy brać pod uwagę wielkość grupy, sposób dystrybucji kosztów i korzyści z przynależności do niej oraz poziom kosztów transakcyjnych związanych z podejmowaniem działań zbiorowych. Obie analizowane grupy dążyły do realizacji tożsamego celu: odzyskania utraconego po II wojnie światowej majątku, traktowanego jako swoiste dobro publiczne kreowane przez grupę. Teoretycznie było to dobro prywatne, czyli wszelkie majątki znacjonalizowane w okresie PRL. Niemniej z racji na fakt ponoszenia pewnych kosztów utrzymania i eksploatacji owego majątku przez władze państwowe w okresie 1945–1989 lub inne podmioty, w tym prywatnych właścicieli, można tu też mówić w tym kontekście o dobrach publicznych, choć formalnie będących efektem nacjonalizacji, czyli odebranej własności prywatnej po II wojnie światowej. W związku z tym nieprzypadkowo często obiektami, które zostały oddane Kościołowi Katolickiemu były między innymi tereny placówek szkolnych oraz innych instytucji publicznych.

Nadmienić należy, że problematyka zwrotu majątku przez Komisję na rzecz Kościoła, którą można rozpatrywać w kontekście rywalizacji poszczególnych grup interesu, wpisuje się jeszcze w jedną przestrzeń, czyli polityczno-społeczną. Duża siła Kościoła Katolickiego nie wynikała jedynie z hierarchicznej struktury i tym samym w świetle teorii grup interesów przewagi organizacyjnej. Jedną z fundamentalnych kwestii, szczególnie w pierwszych latach po 1989 roku, był bardzo silny wpływ polityczny kościoła, który przejawiał się wręcz niekiedy w bezpośrednim wpływie na tworzenie ustawodawstwa. W tych warunkach sama organizacja strukturalna i hierarchiczna może być nawet uznana za drugoplanową wobec ogromnego wpływu społeczno-politycznego. Nie mogło to nie przekładać się na sposób działania Komisji Majątkowej czy w szerszym ujęciu na stosunek państwa do kościoła i jego roszczeń.

W tym kontekście Kościół Katolicki jako grupa interesu wykazuje zdecydowaną przewagę. Przede wszystkim jest mniej liczna i dużo lepiej zorganizowana. Struktura działania Kościoła Katolickiego opiera się na hierarchicznej budowie oraz bezwzględny posłuszeństwie wobec poleceń wydawanych przez wyższe szczeble grupy. Efektem tego są mniejsze koszty działania grupy (w tym koszty transakcyjne) oraz stosowanie środków przymusu wobec poszczególnych członków, co uwidacznia się także poprzez stosunkowo małą skalę tzw. jazdy na gapę, czyli uchylania się od ponoszenia kosztów tworzenia wewnątrzgrupowego dobra publicznego, przy pełnym czerpaniu z niego korzyści. Hierarchiczna budowa Kościoła Katolickiego oraz bardzo jasny podział pełnionych funkcji powoduje efektywną działalność. Nie bez znaczenia jest także całkowite uzależnienie poszczególnych księży od organizacji kościelnej w zakresie zaspokajania nawet elementarnych potrzeb egzystencjalnych. Dla szeregowego członka grupy funkcjonowanie poza nią jest formą

degradacji zawodowej i ostracyzmu społecznego. Działalność Kościoła Katolickiego można także tłumaczyć za pomocą tzw. teorii produktu ubocznego (*by-product theory of pressure groups*)¹⁰, zgodnie z którą organizacja ta, oprócz dostarczania dobra publicznego oferuje także szeroki zakres dóbr niepublicznych w postaci środków utrzymania czy systemu opieki emerytalnej. Wszystkie te elementy sprawiają, że katolicka wyznaniowa grupa społeczna jest niezwykle sprawna, a proces reprivatyzacyjny jest jedynie elementem ubocznym jej podstawowej działalności, jednak niezwykle ważnym ze względu na potrzeby majątkowe Kościoła, o które bardzo sprawnie zabiegał od początku swojego powstania. Kościół Katolicki nie jest organizacją egalitarną, w jego ramach funkcjonują podmioty i osoby fizyczne o zdecydowanie wyższej od przeciętnej pozycji społecznej i majątkowej. W okresie ubiegania się o ochronną regulację reprivatyzacyjną istniało wysokie prawdopodobieństwo, że najważniejsi członkowie grupy przejmą na siebie odpowiedzialność oraz poniosą największe koszty dostarczania dobra zbiorowego. Jest to o tyle możliwe, o ile poszczególni księża w różnym stopniu partycypują w korzyściach z konsumpcji dobra publicznego. Jednak hierarchiczna podległość szeregowych członków mogła spowodować wtórne przerzucenie tych kosztów na dolne szczeble struktury, w zasadzie bez żadnej kontroli zewnętrznej. Zbadanie tego aspektu problematyki jest bardzo utrudnione ze względu na hermetyczność grupy oraz brak kontroli społecznej nad majątkowymi interesami Kościoła.

Na zupełnie przeciwnym biegunie znajduje się grupa wszystkich właścicieli znacjonalizowanego majątku oraz ich spadkobierców. W nomenklaturze Mancura Olsona można nazwać ich tzw. grupą ukrytą (*latent group*). Cechą charakterystyczną tej grupy jest jej stosunkowo duża liczebność, niski stopień powiązania jej członków oraz nieformalny charakter. Poszczególne osoby nie podejmują potrzebnych działań, oglądając się na pozostałych członków wspólnoty. Pomimo istniejącego wysokiego poziomu potencjału grupy, nie zostaje on w dostatecznym stopniu uwolniony z uwagi na brak sprawnego systemu karania i nagradzania za podejmowane działania. Efektem tego jest koncentrowanie aktywności na inicjowaniu oddzielnych postępowań sądowych i administracyjnych we własnym zakresie, zamiast skupić się na lobbingu na rzecz wprowadzenia zinstytucjonalizowanej formy reprivatyzacji. W sytuacji, w której oprócz istnienia pojedynczego spoiwa tworzącego wspólny interes, nie ma innych elementów łączących grupę, organizacja taka nie wykazuje dużej aktywności politycznej. Duża różnorodność grupy oraz jej atomizacja powoduje częste występowanie zjawiska jazdy na gapę, niekorzystnie wpływając na skuteczność jej działań.

¹⁰ M. Olson, *Logika działania...*, op. cit., s. 161–172.

Dodatkowym elementem tej sytuacji jest także występowanie wysokich kosztów transakcyjnych koordynacji wzajemnej aktywności, co może zniechęcać inicjatorów do formalnego stworzenia grupy. Przy dużej liczbie prawowitych właścicieli znacjonalizowanego majątku istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo, że jakiś pojedynczy członek wspólnoty lub ich podgrupa osiągnie na tyle duże korzyści z dostarczenia dobra publicznego, żeby zdecydować się na poniesienie ryzyka utraty kosztów zainwestowanych w ten proces. Ponadto wraz ze wzrostem liczebności grupy maleje udział poszczególnych podmiotów w całkowitych korzyściach osiągniętego rezultatu. Efektem tego procesu jest zwiększanie się różnicy pomiędzy racjonalnością indywidualną a kolektywną¹¹. Aby pokrzywdzeni właściciele mogli efektywnie zabiegać o zinstytucjonalizowanie procesu reprivatyzacji powszechnej muszą stworzyć formalną strukturę organizacyjną wyposażoną w mechanizm bodźców selektywnych wymuszających angażowanie się we wspólne działania. W przypadku braku możliwości wymuszenia obowiązkowego członkostwa, grupa musi zaoferować poszczególnym podmiotom wspólnoty dostarczenie dobra prywatnego – zupełnie ubocznego w stosunku do zamierzonego celu głównego. Reasumując, w modelu zaproponowanym przez Mancurę Olsona istnieje małe prawdopodobieństwo podjęcia działań zbiorowych przez byłych właścicieli znacjonalizowanego mienia w celu wywarcia wpływu na mechanizm polityczny, przede wszystkim z uwagi na niewielką ilość płaszczyzn łączących całą grupę.

Ekonomiczna teoria grup interesu Mancury Olsona charakteryzuje się sceptycyzmem co do możliwości skutecznej konkurencji między grupami interesu na rynku politycznym, w sytuacji dużej dysproporcji pomiędzy nimi. Efekty nacisku analizowanych grup na mechanizm polityczny w celu zinstytucjonalizowania procesu reprivatyzacji idealnie wpisują się w ten schemat. Dobrze zorganizowany i wpływowy Kościół Katolicki był w stanie o wiele skuteczniej uzyskać rentę polityczną niż zatomizowana i luźnie zorganizowana pozostała część społeczeństwa. Nie bez znaczenia był także czas wprowadzania regulacji reprivatyzacyjnych majątku Kościoła Katolickiego. Ustawa z 17 maja 1989 r. uchwalona została w okresie formalnego funkcjonowania gospodarki socjalistycznej. W tamtym czasie stało się jasne, że poprzedni system przechodzi do historii i nieuniknionym elementem zmian będą wybory parlamentarne. W takiej sytuacji tylko dobrze zorganizowana grupa, posiadająca już swoje struktury i dobrze funkcjonujący system działania będzie zdolna do wywalczenia ustępstw ze strony władzy publicznej w realizacji własnych interesów. Nie bez znaczenia było także podejście władz państwowych, które uchwalając przepisy reprivatyzacyjne dla Kościoła

¹¹ B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 67.

Katolickiego miały na celu wyłącznie poparcie polityczne tej grupy, przy założeniu, że ewentualne koszty tej regulacji poniosą nowo wyłonione władze.

Oprócz komisji do spraw zwrotu majątku na rzecz Kościoła Katolickiego istniały także inne komisje regulacyjne rządu i kościołów. Te instytucje skupiały przedstawicieli administracji rządowej oraz innych kościołów i związków wyznaniowych. One również miały na celu zwrot określonym podmiotom majątku przejętego nieprawnie w okresie PRL. Były to następujące komisje:

- regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego,
- regulacyjna do spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP,
- regulacyjna do spraw gmin wyznaniowych żydowskich,

Ich działania regulowały ustawy określające indywidualny stosunek państwa do danego kościoła bądź związku wyznaniowego. Wśród nich można wymienić:

1. Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny – ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1726);
2. Kościół Ewangelicko-Augsburski w Rzeczypospolitej Polskiej – ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 43);
3. gminy wyznaniowe żydowskie tworzące Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej – ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1798).

Władza publiczna uchwałała przedmiotowe ustawy reprivatyzacyjne na stosunkowo wczesnym etapie transformacji ustrojowej. W związku z tym uznać należy, że przyczyny tego stanu rzeczy były analogiczne jak w przypadku Kościoła Katolickiego, ponieważ w świetle założeń nowej ekonomii instytucjonalnej, w szczególności teorii grup interesu oraz teorii kosztów transakcyjnych, sytuacja tych grup była zbliżona.

W tamtym okresie zdecydowanie większy wpływ na politykę rządu miały grupy, które mogły efektywnie się zmobilizować ze względu na mniejsze rozmiary i sprawnie funkcjonujący system bodźców wewnętrznych. Pozostała część społeczeństwa cechowała się ograniczoną racjonalnością, a jej poszczególni przedstawiciele nie byli w dostatecznym stopniu poinformowani o wszystkich możliwościach, zamierzeniach polityków oraz możliwościach fiskalnych budżetu państwa. W przeciwieństwie do tej grupy Kościół Katolicki w doskonały sposób potrafił zmobilizować członków wspólnoty poprzez rozwinięty system bodźców

wewnątrzgrupowych.

Preferencyjne potraktowanie jednej grupy społecznej w unormowaniu procesu reprivatyzacji w Polsce da się także wytłumaczyć za pomocą wspomnianej teorii regulacji, sformułowanej przez Georga Stiglera. W pracy *The theory of economic regulation* z 1971 r. przedstawił rolę różnego rodzaju grup interesu w procesie uzyskiwania ochronnej regulacji ze strony państwa. Punktem wyjścia jego rozważań jest założenie o niskim odzwierciedleniu preferencji ekonomicznych ogółu obywateli na rynku politycznym. Powodem tego jest racjonalna ignorancja wyborców, którzy nie mają wystarczająco silnych bodźców do pozyskiwania dużej ilości informacji o programach politycznych kandydatów i ich zamiarach regulacyjnych. Sytuację swoistego chaosu i asymetrii informacyjnej próbują wykorzystać dobrze zorganizowane grupy interesu, które wywierając skuteczny nacisk na organy władzy publicznej, licząc na zdobycie renty regulacyjnej kosztem reszty społeczeństwa. Przewaga aktywnych i lepiej zorganizowanych grup uwidacznia się w łatwiejszej możliwości proponowania politykom różnego rodzaju korzyści w zamian za pomoc. W przypadku Kościoła Katolickiego jego możliwości wywierania wpływu na resztę społeczeństwa (wyborców) poprzez korzystanie z wypracowanego przez lata autorytetu była w oczach regulatorów ewidentna i stanowiła wystarczającą korzyść, którą zrekompensować miało szybkie uregulowanie reprivatyzacji majątków kościelnych. Ogół właścicieli znacjonalizowanego majątku nie był w stanie ponieść kosztów pozyskania informacji o rynku politycznym oraz zapewnić sobie ich przychylności. Zdaniem Stiglera, koszty te są wprost proporcjonalne w stosunku do liczebności grupy, przede wszystkim w aspekcie mobilizacji wyborców oraz niwelowania skutków występującej opozycji. Wiąże się to z założeniem o wyższych kosztach społecznych w przypadku wzrostu wielkości regulowanej branży¹². W przypadku obu analizowanych grup koszty procesu reprivatyzacji są zdecydowanie niższe w przypadku Kościoła Katolickiego w porównaniu do przeprowadzenia reprivatyzacji powszechnej. Konstatacja Georga Stiglera jest zasadniczo zbieżna z poglądami Mancura Olsona i sprowadza się do stwierdzenia, że poziom korzyści i kosztów efektywnie politycznie działającej organizacji różni się pomiędzy poszczególnymi grupami interesu i jest czynnikiem przeważającym w wyścigu o ochronną regulację ze strony państwa. Niedoskonałość instytucji demokratycznego rynku politycznego sprawia, że relacje te są zdecydowanie korzystniejsze w przypadku dobrze zorganizowanych branżowych grup nacisku¹³.

¹² G. Stigler, *The theory of economic regulation*, "Bell Journal of Economic and Management Science", 1997, nr 2, s. 12.

¹³ B. Borkowska. *Regulacja monopolu...*, op. cit., s. 73.

3.2.3. Mienie zabużańskie

Kolejną grupą społeczną, której znacjonalizowany majątek został poddany repriwatyzacji są tzw. Zabużanie. Rozumieć przez to należy ludność posiadającą obywatelstwo polskie przed 17 września 1939 roku, zamieszkałą na wschodnich obszarach Rzeczypospolitej Polskiej, która po zmianie granic w 1945 roku znajdowała się na terytorium Polski. Wydawało się, że pierwotną podstawę prawną roszczeń majątkowych tej grupy będą stanowić tzw. umowy republikańskie, czyli traktaty zawarte pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a przedstawicielstwami Republik Radzieckich: Ukraińskiej, Białoruskiej (9 września 1944 roku) oraz Litewskiej (22 września 1944 roku). Przepisy tych umów międzynarodowych jedynie zobowiązywały władze polskie do wprowadzenia szczegółowych przepisów regulujących zagadnienia proceduralne oraz wysokość rekompensat. W okresie funkcjonowania ustroju socjalistycznego nie było woli politycznej do prawnego uporządkowania tej materii, a przepisy dotyczące tzw. prawa zarachowania, czyli możliwości zaliczenia wartości majątku pozostawionego poza granicami Polski na poczet wartości mienia otrzymanego w kraju, były niespójne i nie dawały realnej szansy na repriwatyzację¹⁴.

Po transformacji ustrojowej, wraz z kolejnymi projektami ustaw repriwatyzacyjnych kwestia restytucji mienia zabużańskiego stała się przedmiotem debaty publicznej, jednak sprawa nie doczekała się regulacji. Jedynymi podstawami prawnymi, na jakie mogły się powoływać osoby pokrzywdzone przesiedleniem były wspomniane przepisy prawa zarachowania, które jednak były sukcesywnie ograniczane. W efekcie tych działań Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów o wyłączeniu zasobów nieruchomości rolnych Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego z puli majątku podlegającego zaliczeniu jego wartości na poczet ceny kupna nieruchomości dokonanej po zmianie granic. Wraz w wyroku Trybunału uchylającym przedmiotowe przepisy, przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka zawisło ok. 150 spraw sądowych Zabużan przeciwko Polsce¹⁵. Władze publiczne w obawie przed niekontrolowanymi konsekwencjami finansowymi dla budżetu w związku z możliwością wydania wielu niekorzystnych wyroków, w styczniu 2003 roku powołały międzyresortowy zespół do analizy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz wprowadzenia stosownych

¹⁴ A. Korzeniewska-Lasota, *Legislacyjne próby rozwiązania kwestii rozliczenia się za tzw. mienie zabużańskie w latach 1989–2003*, „Prawo i Więź” nr 4 (34) zima 2020, s. 232.

¹⁵ Ibidem, s. 246.

przepisów zaspokajających roszczenia Zabuzan¹⁶. Efektem tych prac było uchwalenie ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. Ustawa ta jedynie porządkowała problematykę tzw. prawa zaliczenia, jednak nie stanowiła repriwatyzacji *sensu stricto*. Art. 3 przedmiotowej ustawy wprowadzał ograniczenie kwotowe do wysokości 15% wartości utraconych nieruchomości, jednak nie więcej niż 50 tys. zł. Przepis ten spotkał się z ostrą krytyką i został zakwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym już pierwszego dnia obowiązywania ustawy przez grupę posłów¹⁷.

Powyższe wydarzenia zbiegły się w czasie z wydaniem pierwszego rozstrzygnięcia zawisłej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawy Broniowski przeciwko Polsce. W wyroku tym jednoznacznie wskazano na naruszenie przez Polskę Protokołu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie poszanowania prawa własności. Trybunał swoje argumenty „wywodzi z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki, spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji prawa zaliczania osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie¹⁸. Jednocześnie Trybunał zobowiązał Polskę do wprowadzenia systemowej i generalnej regulacji, grożąc sankcjami za niezastosowanie się do wyroku. Ponadto zobowiązał strony sporu do wypracowania ugody pozasądowej, w ramach której Polska wypłaci panu Broniowskiemu stosowne odszkodowanie. Władza ustawodawcza i wykonawcza zdając sobie sprawę z faktu, że omawiane orzeczenie może mieć formę prejudykatu dla pozostałych spraw zawisłych przed Trybunałem, w dniu 8 lipca 2005 roku wprowadziła ustawę o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Na mocy tej regulacji przewidziano odszkodowanie w wysokości do 20% wartości majątku bez ustalania górnego pułapu. Co istotne, Europejski Trybunał Praw Człowieka zatwierdził zawartą ugodę dopiero po uchwaleniu stosownej ustawy, a następnie uznał spór za zakończony, czym wywarł nacisk na regulatora.

Na podstawie znowelizowanego w 2005 roku art. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi

¹⁶ Stanowisko rządu wobec senackiego projektu ustawy z 26 maja 2003 r. – Druk nr 1463X

¹⁷ Dz.U. 2004 nr 273 poz. 2722.

¹⁸ Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie skargi nr 31443/96

¹⁹ Dz. U. 2005 nr 169 poz. 1418.

granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi:
1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów:

- a. art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych;
- b. art. 24 Kodeksu Postępowania Cywilnego;
- c. § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3-5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do §§ 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić,

2) posiada obywatelstwo polskie.

Wskazanie beneficjenta rekompensaty następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem notarialnie poświadczonym przed organem administracji publicznej albo przez złożenie oświadczenia w polskiej placówce konsularnej. Potwierdzenie przysługiwania prawa do rekompensaty po spełnieniu ustawowych warunków do uzyskania takiego prawa dokonywane jest przez wojewodę w drodze decyzji administracyjnej. Postępowanie wszczyna wniosek osoby uprawnionej złożony najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r.²⁰

Zgodnie z art. 6 ustawy do wniosku, należy dołączyć przede wszystkim:

1. dowody świadczące o pozostawieniu nieruchomości na byłym terytorium RP w wyniku wypędzenia lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., a także wskazujące rodzaj oraz powierzchnię mienia objętego roszczeniem;
2. dowody wskazujące na legitymowanie się obywatelstwem polskim przez właściciela w dniu 1 września 1939 r. oraz przez osobę uprawnioną w chwili ubiegania się o realizację uprawnienia;
3. dowody potwierdzające miejsce (miejsca zamieszkania) wnioskodawcy, a w przypadku, gdy to spadkobiercy są wnioskodawcami, także dowody potwierdzające miejsca zamieszkania po przybyciu na obecne terytorium RP osób pierwotnie uprawnionych do potwierdzenia prawa do rekompensaty. W przypadku braku dowodów, ustawodawca pozwolił na zastąpienie ich oświadczeniem składanym przez

²⁰ art. 5 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

wnioskodawcę o miejscu (miejscach) zamieszkania osób, po których wnioskodawca ubiega się o potwierdzenia prawa do rekompensaty.

Po wszczęciu postępowania administracyjnego i zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego w sprawie, wojewoda dokonuje oceny spełniania przez wnioskodawcę wszystkich przesłanek przyznania rekompensaty. W przypadku pozytywnej weryfikacji na beneficjencie spoczywa obowiązek wskazania formy dokonania wypłaty, jednak przed jej dokonaniem wnioskodawca musi przedłożyć operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego określający wartość nieruchomości pozostawionej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W sytuacji, w której wnioskodawca otrzymał uprzednio jakąś formę odszkodowania na podstawie odrębnych przepisów, powstaje obowiązek przedłożenia kolejnego operatu szacunkowego określającego wartość otrzymanej rekompensaty. Przepis ten został wprowadzony w celu uniemożliwienia kumulacji wpłat, z uwagi na możliwość wystąpienia kilku podstaw odszkodowawczych.

Nowelizowana ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku wprowadziła dwie zasadnicze metody rekompensaty. Pierwszy sposób to wypłata środków pieniężnych z powstałego w tym celu Funduszu Rekompensacyjnego do wysokości 20% wartości nieruchomości pozostawionej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Drugim sposobem jest zmodyfikowana postać tzw. prawa zaliczenia występującego już w polskim ustawodawstwie. Chodzi tu o formę regulacji prawnej, która polegała na tym, że w okresie po zakończeniu II wojny światowej formą rekompensaty za pozostawiony poza granicami Polski majątek było właśnie prawo zaliczenia. Oznaczało ono zaliczenie wartości pozostawionej nieruchomości na poczet nabytej w Polsce bądź opłat z tytułu wieczystego użytkowania. Zwraca uwagę fakt, że było to w istocie uznanie przez ówczesne władze PRL stanu faktycznego, jakim była utrata Kresów Wschodnich i w tym kontekście w ujęciu prawnym państwo zaliczało pozostawioną na Kresach wartość majątkową.

Na podstawie art. 13 przedmiotowej ustawy zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych dokonuje się na poczet:

1. ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa;
2. ceny sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa;
3. opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa i ceny sprzedaży położonych na nich budynków, a także innych urządzeń lub lokali;
4. opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, o którym mowa w przepisach odrębnych.

Ocena ustawodawstwa reprivatyzacyjnego w zakresie mienia zabużańskiego formułowana w literaturze, jest negatywna²¹. Ma to bezpośredni związek ze skalą transferów przekazanych beneficjentom regulacji. Zgodnie z Komunikatem nr 1/2023 z dnia 13 stycznia 2023 roku w sprawie wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wydanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, od początku obowiązywania ustawy do dnia 31 grudnia 2022 roku dokonano 81 824 rekompensat na łączną kwotę 4 944 524 297,46 zł²². Wypłaty odszkodowań będą dokonywane w dalszym ciągu, jednak można przypuszczać, że skala zgłaszanych wniosków o rekompensatę będzie stopniowo maleć z uwagi na upływ czasu. W związku z tym, na podstawie tych danych, można stwierdzić, że jedynie niewielka część potencjalnych beneficjentów uzyskała odszkodowanie, a wysokość wypłat nie była obciążająca dla budżetu państwa, w szczególności, jeśli kwotę ok. 5 mld zł rozłożyć na kilkanaście lat dokonywanych wypłat.

Przez pierwsze lata po transformacji ustrojowej problematyka reprivatyzacji mienia zabużańskiego była rozważana w całości z pozostałymi grupami poszkodowanymi procesem transformacji poprzez ujmowanie łącznie wszystkich kategorii spraw w projektach regulacji reprivatyzacyjnej. Sytuacja zmieniła się dopiero po 2002 roku, czyli po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 roku²³ o uznaniu za niekonstytucyjne przepisów o tzw. prawie zarachowania oraz wniesieniem dużej liczby spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dodać należy, że zarachowanie w świetle kodeksu cywilnego to sytuacja, kiedy dłużnik mając wobec tego samego wierzyciela kilka długów, w tym przypadku państwo wobec Zabuzan, może przy spełnieniu świadczenia wskazać, który dług chce zaspokoić. Odnosi się to w pewien sposób do prawa zaliczenia, ponieważ niejako zaliczona do majątku utracona nieruchomość przez Zabuzan stanowiła z punktu widzenia państwa rodzaj zarachowania, czyli zaspokojenia pewnego długu. Przedmiotowe orzeczenie nie zmieniło zasadniczo sytuacji prawnej Zabuzan, gdyż jedynie wskazało, które z ograniczeń w dochodzeniu roszczeń powinny zniknąć z polskiego porządku prawnego. Dużo większe znaczenie miało zobowiązanie Trybunału w Strasburgu do wprowadzenia regulacji na poziomie ustawowym. Powyższe można uznać za formę presji międzynarodowej wywieranej na władzę publiczną w Polsce. Z punktu widzenia teorii wyboru publicznego interesującym zagadnieniem jest to, czy grupa społeczna, która powinna być beneficjentem wprowadzonej

²¹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie*, „Prawo i Prawo” 2/2010, s. 68.

²² M. Szymanowska, Komunikat nr 1/2023 z dnia 13 stycznia 2023 r., <https://www.gov.pl/web/mswia/komunikat-nr-12023-z-dnia-13-stycznia-2023-r> (dostęp 15.12.2023 r.).

²³ K 33/02, OTK 2U nr 7 (53) poz. 97.

reprywatyzacji, rzeczywiście zyskała na zmianach prawnych. Założenia, jakie przyjął polski ustawodawca, są częściowo określone w ocenie skutków regulacji ustawy reprywatyzacyjnej. Podstawowym celem projektu było przyznanie prawa do świadczeń niektórym osobom, które straciły swoje mienie, czy to w wyniku nacjonalizacji po II wojnie światowej lub też w wyniku utraty ziemi – nieruchomości na skutek przesunięcia granic państwa po 1945 roku. Próżno jednak szukać w tym dokumencie chociaż przybliżonych kryteriów szacowania wysokości potencjalnych roszczeń reprywatyzacyjnych²⁴. Jedyne dane, jakie ustawodawca zdołał zgromadzić, to wartość wniosków złożonych do wojewodów w latach 2001–2005 opiewającą na 11 579 367 953 zł. Nie jest to kryterium oznaczające ostateczną wartość należnych rekompensat, gdyż jak pokazało doświadczenie wnioski reprywatyzacyjne były składane przez następne kilkanaście lat i ta kwota rosła.

Dla skutecznej realizacji roszczeń reprywatyzacyjnych pewne znaczenie miało orzecznictwo sądów administracyjnych, w tych sprawach, w których beneficjenci składali skargi na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Pomimo tego, że ustawa reprywatyzacyjna zawiera jedynie 29 artykułów, to ich wykładnia niejednokrotnie wzbudzała kontrowersje. W literaturze przedmiotu²⁵ wskazuje się na dwie odmienne linie orzecznicze. Pierwsza z nich zakłada, że przesłanki, od których zależy wypłata odszkodowań interpretowane są ściśle, a katalog wnioskodawców ujmowany jest szeroko. Jako przykłady można wskazać uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2013 r. i z 9 października 2017 r. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2012 r. Powyższe rozumienie przepisów jest zgodne z prokonstytucyjną interpretacją pozwalającą wykreować stosunkowo efektywną realizację prawa do rekompensaty. Druga linia orzecznicza stara się kreować pozaustawowe kryteria wobec beneficjentów reprywatyzacji, niejednokrotnie ograniczając krąg osób uprawnionych. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 roku (SK 11/12) wskazano, że „bardzo szeroka swoboda regulacyjna ustawodawcy w sferze określania zasad i form rekompensat za mienie zabużańskie (por. wyroki o sygn. K 33/02 i K 2/04), nie może pociągać za sobą automatycznej aprobaty dla każdego kryterium dostępu do tych świadczeń, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa. Jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, to musi bardzo rozważnie

²⁴ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, *Problem reprywatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2016*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/petycje/2021/102621/ot_646_do_internetu.pdf (dostęp 15.12.2023 r.)

²⁵ J. Forystek, *Nowe krzywdy Zabużan – aktualne problemy orzecznictwa*, „Palestra” 7–7/2020, s. 131.

ustalać wszystkie warunki przesadzające o ich inkluzyjności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji”.

Podsumowując ten wątek, należy powiedzieć, że od samego początku prób ustawowego rozwiązania kwestii reprivatyzacji w odniesieniu do mienia zabużańskiego, choć także i do pozostałych wątków reprivatyzacji, występował problem polegający na dwutorowym orzecznictwie i takim też spojrzeniu na tę kwestię. W tym kontekście orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z października 2012 roku zwracało wyraźnie uwagę, co wydaje się logiczne, że rekompensaty nie mogą – co do zasady – pociągać skutku w postaci aprobaty dla każdego kryterium dostępu, choćby z uwagi na ograniczone możliwości budżetu państwa. Problematyka mienia zabużańskiego jest w zasadzie w dużej mierze cały czas nierozwiązanym problemem – i jak można przypuszczać – chodzi tu między innymi o istotną potencjalnie skalę roszczeń, nie mówiąc już o politycznych kontekstach dotyczących kwestii dawnych Kresów Wschodnich.

3.2.4. Grunty warszawskie

Nacjonalizacja majątków należących do mieszkańców przedwojennej Warszawy nastąpiła na podstawie dekretu Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy²⁶ (potocznie nazywanego tzw. dekretem Bieruta). Przyczyna wprowadzania tej regulacji została wprost określona w art. 1 – „w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania, wszelkie grunty na obszarze m. st. Warszawy przechodzą z dniem wejścia w życie niniejszego dekretu na własność gminy m. st. Warszawy”. Interesujący jest art. 7, na podstawie którego właściciel znacjonalizowanego majątku mógł wystąpić do władzy publicznej o przyznanie na jego rzecz wieczystej dzierżawy gruntu o symbolicznej wysokości, a w przypadku jej odmowy uzyskiwał prawo do odszkodowania. Dekret zawierał stosowną delegację do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki dokonywania wypłat, jednak nigdy nie zostały one wydane, przez co jakakolwiek rekompensata była niemożliwa.

²⁶ Dz. U. z 1945 roku nr 50 poz. 279.

Wydawało się, że sytuacja może się zmienić po 1990 r., jednak żadna z inicjatyw ustawodawczych regulujących proces reprivatyzacji gruntów warszawskich nie weszła w życie²⁷. Byłym właścicielom lub ich następcom prawnym pozostawała wyłącznie ścieżka sądowa do dochodzenia restytucji majątku, jednak roszczenia, jakie posiadali zależały od przyjętej ścieżki nacjonalizacyjnej. Najczęściej występującą możliwością było wystąpienie o odszkodowanie za wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania wieczystej dzierżawy gruntu. Co istotne, warunkiem wystąpienia z takim roszczeniem było uzyskanie przez organ wyższego rzędu orzeczenia o wydaniu przedmiotowej decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa. Ogromna liczna przesiedleń i zgonów związanych ze skutkami II wojny światowej spowodowała, że nie wszyscy spadkobiercy byłych właścicieli mieli świadomość swoich praw. Dodatkowo ubieganiu się o odszkodowanie nie sprzyjała skomplikowana materia prawna tej problematyki oraz braki w dokumentacji. Efektem tego było pojawienie się rynku obrotu wierzytelnościami odszkodowawczymi, na którym wyspecjalizowane przedsiębiorstwa (głównie kancelarie prawne) na masową skalę nabywały roszczenia za symboliczne kwoty i w swoim imieniu dochodziły zwrotu nieruchomości o wielomilionowej wartości. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku braku jakichkolwiek informacji o byłych właścicielach, co skutkowało pozostawieniem wniosków dekretowych bez rozpoznania. Na administracji publicznej spoczywał obowiązek ustalenia wszystkich stron postępowania, a w przypadku ich nieobecności złożenie do sądu wniosku o ustanowienie kuratora do doręczeń pism procesowych. Powyższe przepisy doprowadziły w praktyce obrotu prawnego do licznych nadużyć, w których wyznaczano kuratorów dla osób, których prawdopodobieństwo pozostawania przy życiu z przyczyn biologicznych było nikłe. Pozwalało to na kontynuowanie postępowań administracyjnych, czego efektem było wydawanie decyzji zwrotowych.

Proces oddolnej reprivatyzacji gruntów warszawskich trwa od początku transformacji ustrojowej i wzbudzał zainteresowanie opinii publicznej, szczególnie w tych przypadkach, w których dochodziło do nadużyć. Ze społecznego punktu widzenia bulwersujące były przypadki dokonywania bezprawnych eksmisji lokatorów, różne formy ich zastraszania czy też odłączanie mediów przez osoby, którym zwrócono nieruchomości. W efekcie ustawodawca uznał za niezbędne dokonanie interwencji i uchwalił w dniu 25 czerwca 2015 roku ustawę o zmianie

²⁷ M. Ostrowski, *Problematyka gruntów warszawskich*, 2023, <https://www.infor.pl/prawo/gmina/nieruchomosci/308562,Problematyka-gruntow-warszawskich.html> (dostęp 15.12.2023 r.).

ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁸. Nie była to jednak klasyczna forma reprivatyzacji, lecz wyłącznie uporządkowanie dotychczas stosowanej procedury. Na jej podstawie Skarb Państwa lub miasto stołeczne Warszawa nabyło prawo pierwokupu praw i roszczeń wynikających z dekretu Bieruta w przypadku dokonania ich sprzedaży, co jednak nie zlikwidowało rynku obrotu wierzytelnościami, gdyż handel nadal funkcjonował na podstawie umów zamiany i darowizny, gdzie prawo pierwokupu nie obowiązywało. Ponadto ustawa stawiała sobie za cel szybkie ukończenie tych procedur, w których powstawał problem w postaci ustalenia stron postępowania poprzez przyjęcie maksymalnego terminu ich poszukiwania pod rygorem umorzenia sprawy. Takie zakończenie sprawy dawało podstawę do wpisu do ksiąg wieczystych Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości. Wprowadzona regulacja została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, który w dniu 19 lipca 2016 roku wydał wyrok²⁹, w którym uznał zgodność z Konstytucją analizowanych przepisów.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku potocznie nazywana jest tzw. małą ustawą reprivatyzacyjną, nie stwarzała żadnych nowych podstaw prawnych do restytucji znacjonalizowanego mienia. Zamiast tego wprowadzała kolejne ograniczenia w ustanawianiu prawa użytkowania wieczystego dla byłych właścicieli, m.in. poprzez wydawanie decyzji odmownej w przypadku przeznaczenia gruntów na cele publiczne, w sytuacji, w której administracja samorządowa dokonała zabudowy gruntu, a nakład ten przewyższa wartość działki lub też w sytuacji, w której odbudowano nieruchomość, która na skutek II wojny światowej została w większości zniszczona. Co znamienne, w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 roku nie było rozwiązań przyznających jakąkolwiek formę odszkodowania, w sytuacji, w której z przyczyn obiektywnych nie ma możliwości dokonania zwrotu nieruchomości w naturze. Takie rozwiązanie legislacyjne jest sprzeczne ze wszystkimi propozycjami ustawodawczymi dotyczącymi reprivatyzacji odgórnej, gdzie w ograniczonym zakresie takie rekompensaty były proponowane. Pokazuje to dysonans między ustawą z 25 czerwca 2015 roku a wcześniejszą ustawą reprivatyzacyjną z 2003 roku z późniejszymi zmianami, gdzie rozwiązania obydwu aktów stoją w zasadzie w sprzeczności ze sobą. W ustawie reprivatyzacyjnej przewidywano możliwość zwrotu nie tylko w naturze, ale także w formie pieniężnej, gdzie kwota uwzględnia jednak wszystkie czynniki wpływające na należną wartość zwrotu. Tymczasem tak zwana mała ustawa z 2015 roku nie przewiduje formy oddania czy reprivatyzacji poza zwrotem nieruchomości w naturze, co właśnie stoi w sprzeczności z przepisami wcześniejszej ustawy

²⁸ Dz. U. 2016 poz. 1271.

²⁹ Kp 3/15.

reprywatyzacyjnej. Wszystko to może skłaniać do wniosku, że celem analizowanej regulacji było wyłącznie ograniczenie nadużyć reprywatyzacyjnych, a nie naprawienie skutków wprowadzania dekretu Bieruta.

Pomimo świadomości istnienia rynku obrotu roszczeniami reprywatyzacyjnymi żadna z wprowadzanych regulacji nie wyhamowała tego procederu. Do opinii publicznej docierały informacje o sytuacjach mogących budzić wątpliwości na temat legalności procedury zwrotowej, jednak punkt kulminacyjny został osiągnięty w kwietniu 2016 roku po serii artykułów prasowych dotyczących nadużyć do jakich dochodziło przy reprywatyzacji działki położonej w Warszawie przy ulicy Chmielnej 70³⁰.

Opisywana dosyć szeroko w mediach afera Chmielnej 70 dotyczyła ujawnienia w 2016 roku sprawy działki położonej w bardzo korzystnym miejscu i wartej ówczesnie około 160 mln zł. Główną osią afery był fakt, iż na mocy decyzji miasta z 2012 roku działkę przejęły osoby, które nabyły roszczenia. W związku z tym miasto przyznało im prawo wieczystego użytkowania działki, pomimo faktu, że latach 50. XX wieku odszkodowanie za jej nacjonalizację na mocy tak zwanego układu indemnizacyjnego uzyskał Holger Martin. Po ujawnieniu afery osoby te zrzekły się prawa do działki, a ówczesna Prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz uznała ją za zbyt pochopną, obarczając nią urzędników biura gospodarki nieruchomościami. Finałem tej afery był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w grudniu 2020 roku, który stwierdził przejście nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, z uwagi że przedwojenny właściciel działki, obywatel Danii Holger Martin, uzyskał odszkodowanie. W tym kontekście zwraca się uwagę, że w tamtym okresie także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrywał inne odwołania od decyzji komisji weryfikacyjnej, gdzie występowały podobne nieprawidłowości. Dotyczyło to między innymi działki przy ulicy Mokotowskiej 63, Dąbrowskiego 18, Złotej 62. Kolejne kilkanaście decyzji WSA uchylił jeszcze wcześniej, czyli do 2018 roku. Dotyczyły one również decyzji komisji weryfikacyjnej w sprawach działek przy ulicy Czerskiej 3, Zielnej 32 czy Pięknej 49 i innych.

Efektem tego było wprowadzenie ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa³¹. Pomijając wątpliwości prawne związane z konstytucyjnością tej ustawy, stwierdzić należy, że jej jedynym celem była ochrona

³⁰ A. Jakman, *Jan Henryk Martin – kim był właściciel działki przy Chmielnej 70?*, 2016, <https://moremaiorum.pl/jan-henryk-holger-martin-byl-wlasciciel-dzialki-przy-chmielnej-70-dochodzenie-genealogiczne-skany-dokumentow/> (dostęp 15.12.2023 r.)

³¹ Dz. U. 2017 poz. 718.

lokatorów reprivatyzacyjnych nieruchomości. Powstała na jej podstawie Komisja Weryfikacyjna w trakcie swojej działalności w latach 2017–2019 wydała 77 orzeczeń uchylających decyzje o zwrocie nieruchomości oraz 376 decyzji przyznających zadośćuczynienie pieniężne w łącznej wysokości 5 190 902,92 zł na rzecz lokatorów pokrzywdzonych procesem reprivatyzacji³². Przyjęcie takiego modelu spowodowało powstanie chaosu na rynku nieruchomości w Warszawie, gdyż zdecydowana większość mienia, które na skutek decyzji Komisji Weryfikacyjnej wtórnie przeszły na własność m. st. Warszawy, zmieniła swoje przeznaczenie i niejednokrotnie właściciela. W efekcie tego powstała niepewność prawna oraz zahamowano inwestycje.

Kolejną ingerencją ustawodawcy w proces reprivatyzacji była nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego dokonana ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 roku³³, choć nie dotyczyła ona w zamierzeniach kwestii gruntów warszawskich, lecz ogólnego procesu reprivatyzacji. Na jej podstawie wprowadzono zakaz wszczynania postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, jeśli od jej wydania minęło co najmniej 30 lat, co w praktyce oznacza to objęcie swym zakresem czasu przed transformacją ustrojową. Jest to o tyle istotne, że analizowana procedura była początkowym etapem procesu zwrotowego, a przez wprowadzenie tego ograniczenia część beneficjentów reprivatyzacji została pozbawiona możliwości dochodzenia swoich praw tą drogą. Nie oznacza to oczywiście końca reprivatyzacji oddolnej, a jedynie przeniesienie jej na inne forum, gdyż w ten sposób otworzyła się droga do wytaczania powództw przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie oraz kierowania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że sposobem na ostateczne rozwiązanie problematyki reprivatyzacji gruntów warszawskich nie będzie ingerencja ustawodawcy, lecz budowanie jednolitej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego³⁴. Patrząc na dotychczas wprowadzane regulacje należy stwierdzić, że nie dochodziło w ich wyniku do klasycznej reprivatyzacji sektorowej, której efektem byłoby zaspokojenie interesów grup związanych z beneficjentami reprivatyzacji, lecz miały one na celu wyłącznie zadowolenie opinii publicznej, a tym samym maksymalizowanie wyniku wyborczego. Przełomem okazać się może wykładnia prawa dokonana 29 sierpnia 2022 roku przez Naczelny Sąd Administracyjny w czterech sprawach prowadzonych na kanwie reprivatyzacji gruntów warszawskich³⁵. Zgodnie

³² Raport Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich z działalności Komisji w okresie 11 maja 2017 roku – 10 września 2019 roku, Warszawa 2019.

³³ Dz. U. 2021 poz. 1491.

³⁴ M. Warciński, *Grunt warszawskie (wybrane zagadnienia)*, „Prawo w działaniu”, 2010/7, s. 42.

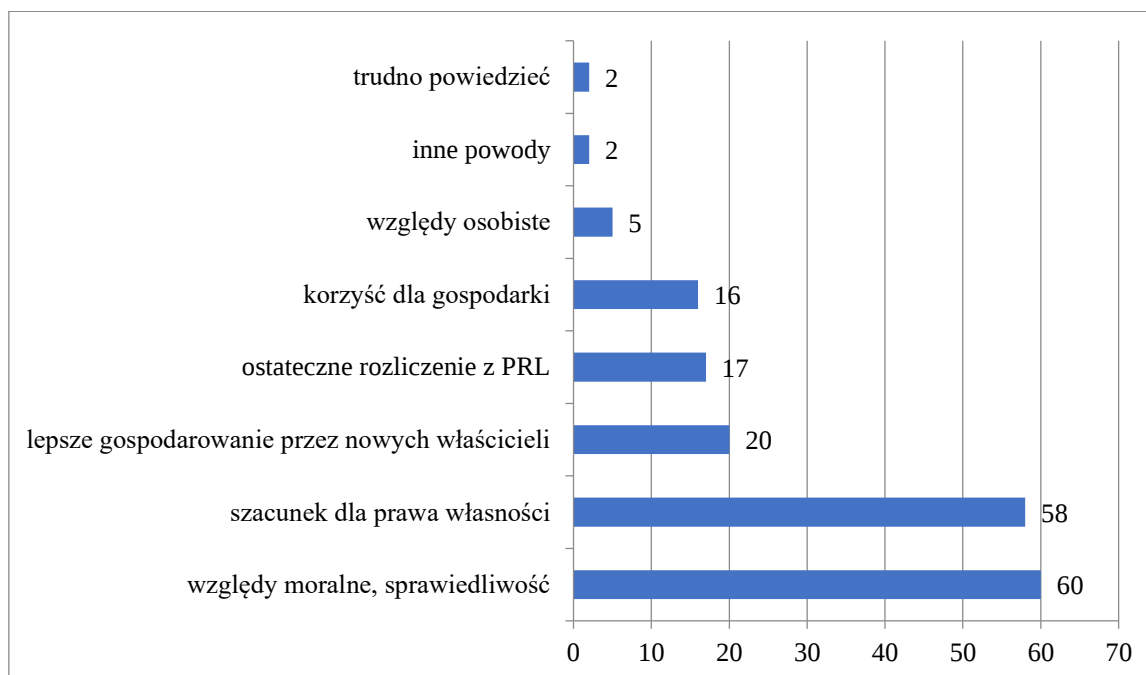
³⁵ I OSK 707/20, I OSK 1717/20, I OSK 2034/20, I OSK 2875/20.

z tą linią orzecniczą przepisy procedury administracyjnej nie przewidują możliwości zbywania uprawnień odszkodowawczych przez byłych właścicieli, a zatem żaden z nabywców roszczeń nie był stroną postępowań zwrotowych. Daje to podstawę do uchylenia wszystkich decyzji administracyjnych, na podstawie których m. st. Warszawa ustanawiało użytkowanie wieczyste na rzecz beneficjentów wtórnych reprivatyzacji. Ta sytuacja unaocznia fakt, że brak kompleksowej regulacji reprivatyzacji sektorowej gruntów warszawskich (lub reprivatyzacji powszechnej) prowadzić może do wystąpienia chaosu, który nie kończy procesów oddolnych, a jedynie naraża ich uczestników na niepewność, a co za tym idzie na większe koszty transakcyjne.

3.3. Społeczny odbiór procesu reprivatyzacji

Ustawowe uregulowanie procesu reprivatyzacji niewątpliwie wymaga konsensusu wśród najważniejszych partii politycznych, a te w swoich decyzjach nie mogą abstrahować od opinii i poglądów przeważającej części społeczeństwa oraz swojego elektoratu. W Polsce od początku okresu transformacji przeprowadzane były cykliczne sondaże opinii publicznej dotyczące różnych aspektów tej formy przekształceń własnościowych. Badania te zostały wykonane w latach 1992–2008 przez Centrum Badania Opinii Społecznej oraz Ośrodek Badania Opinii Publicznej. Wydaje się, że zaprzestanie analizowania tej problematyki po 2008 roku powiązać można z dwiema kwestiami. Po pierwsze, mniej więcej pokrywa się to z ostatnim rządowym projektem ustawy reprivatyzacyjnej z dnia 18.05.2009 r., który nie wyszedł poza konsultacje w Komitecie Rady Ministrów. Po drugie, w latach 2008–2009 mieliśmy do czynienia z początkiem wystąpienia w Polsce efektów kryzysu finansowego, na którym głównie skupiona była uwaga opinii publicznej. Biorąc pod uwagę troskę Ministerstwa Finansów o stan finansów publicznych i unikanie nadmiernego deficytu, kwestia rekompensat pieniężnych za znacjonalizowany majątek została odłożona na bliżej nieokreślony termin.

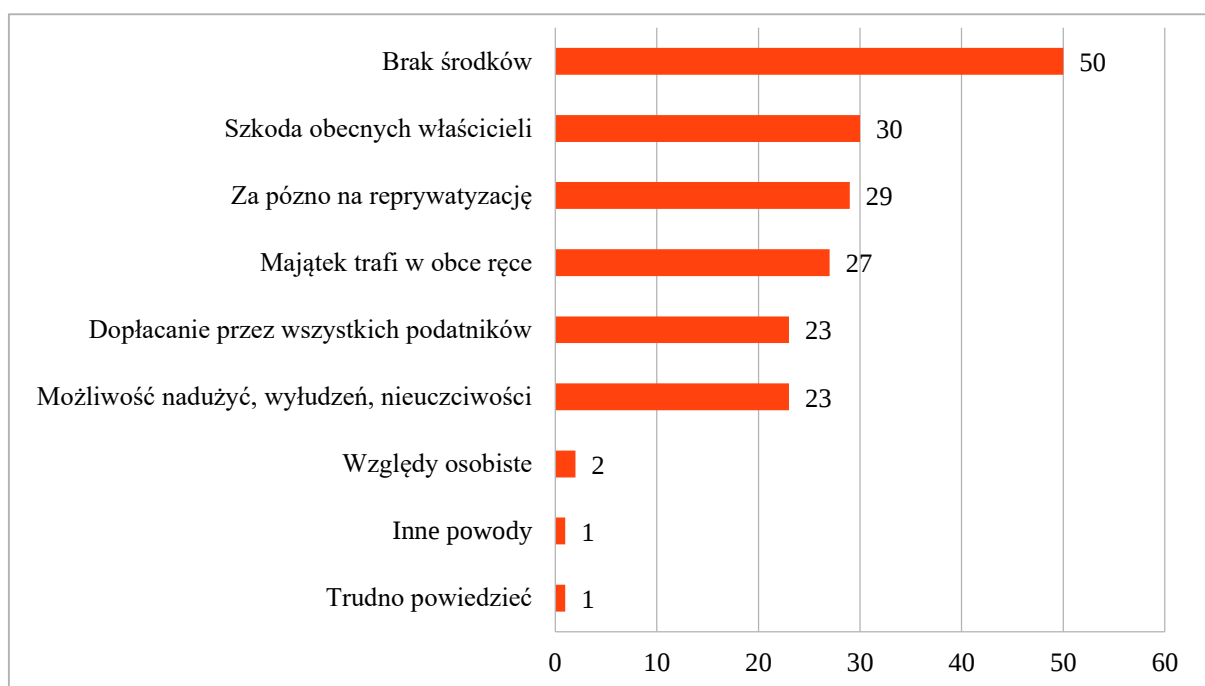
Wykres 3.1. Poparcie respondentów dla poszczególnych argumentów na rzecz procesu reprivatyzacji w 2008 roku (w %)



Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej. Komunikat z badań BS/87/2008, Polacy o reprivatyzacji, Warszawa 2008.

Zupełnie odmiennych argumentów używają przeciwnicy reprivatyzacji. Na czoło wysuwają się kłopoty ze znalezieniem na ten cel środków w budżecie państwa oraz problem przerzucenia tego obowiązku na ogół obywateli. Występuje także obawa przed przejściem majątku do niepolskich podmiotów oraz konstatacja, że czas na reprivatyzację był na początku transformacji. Procentowy rozkład argumentów przedstawia wykres 3.2. (każdy badany mógł oddać 2 głosy).

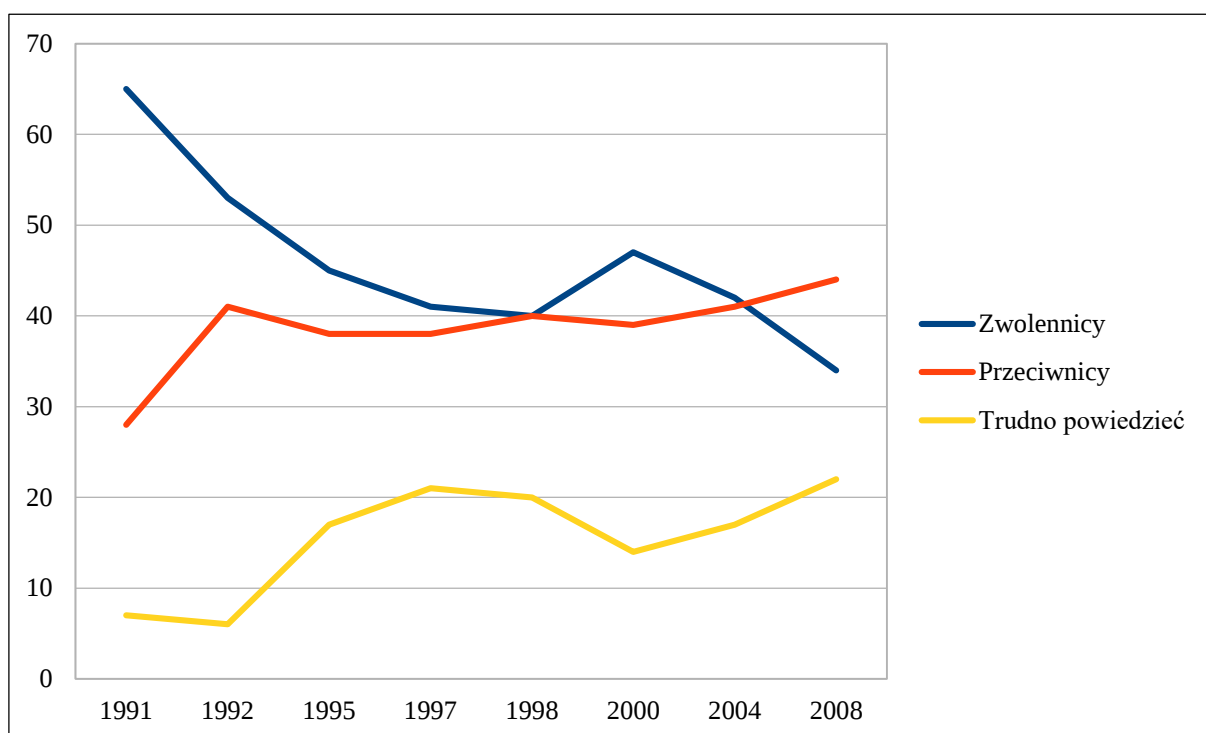
Wykres 3.2. Poparcie dla głównych argumentów przeciwników reprivatyzacji (w %)



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej. Komunikat z badań BS/87/2008, Polacy o reprivatyzacji Warszawa 2008. Każdy badany mógł oddać 2 głosy.

Wykres 3.3 przedstawia ewolucję podejścia opinii publicznej do procesu reprivatyzacji. Stosunek społeczeństwa polskiego do kwestii reprivatyzacji zmieniał się na przestrzeni lat i był zależny od kilku czynników. Początkowy okres transformacji gospodarczej charakteryzował się ogólnospołecznym entuzjazmem i na jego fali przyzwolenie dla procesu reprivatyzacyjnego było największe (w 1991 r. poparcie deklarowało 65% respondentów, natomiast przeciwko było 28%). Z biegiem czasu i pojawieniem się pierwszych rozczarowań sytuacją ekonomiczną, zaczął być coraz bardziej widoczny spadek poparcia, czemu towarzyszył wzrost negatywnego stosunku do tego przedsięwzięcia. Wyłomem w tym trendzie były lata 1997–2000, kiedy społeczeństwo polskie się spolaryzowało (spadek ilości niezdecydowanych osób), a poparcie dla reprivatyzacji wzrosło. Przypuszczać można, że miało to związek z sytuacją polityczną, gdy rządy w Polsce objęła koalicja AWS-UW, która opowiadała się za ostatecznym rozwiązaniem kwestii reprivatyzacji i wprowadziła ten temat do debaty publicznej. Jednak zaraz po uchwaleniu przez Sejm ustawy reprivatyzacyjnej z 2002 r. nastąpił przełomowy moment, w którym odsetek przeciwników reprivatyzacji po raz pierwszy przewyższał odsetek ich zwolenników (38% za, 48% przeciw). Ten trend był kontynuowany przez następne lata.

Wykres 3.3. Stosunek do reprivatyzacji w okresie 1991–2008 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów z badań CBOS z lat 1991–2008.

Bardzo ważny aspekt stosunku polskiego społeczeństwa do procesu reprivatyzacji dotyczy odsetka osób niemających jasno sprecyzowanego zdania w tej kwestii. Na początku okresu transformacji odpowiedzi „trudno powiedzieć” udzieliło 7% respondentów, zaś w roku 2008 odsetek ten wzrósł do 22%, czyli trzykrotnie więcej (z lekkim trendem spadkowym w latach 1997–2000).

Zaprezentowane wyniki badań opinii publicznej jasno pokazują, że nie wykorzystano społecznego poparcia dla procesu reprivatyzacji w początkowym okresie entuzjazmu zmianami ustrojowymi. Zauważalna jest pewna prawidłowość socjologiczna: brak konkretnych rozwiązań legislacyjnych sprzyja spadkowi społecznego zainteresowania i poparcia dla kwestii początkowo uznawanych za wymagające rozwiązania. Z biegiem czasu okazuje się, że problemy, które wymagały natężonej uwagi stają się kolejną sprawą, bez której rozwiązania społeczeństwo może funkcjonować bez większych przeszkód³⁶. Może mieć to także związek ze spadkiem wiary w realną możliwość odzyskania utraconego mienia: w 1999 r. 17% badanych spodziewało się zwrotu, a w 2008 r. – już tylko 12%³⁷.

W przeprowadzonych badaniach dostrzec można także zależność pomiędzy stosunkiem

³⁶ J. Dzięcioł, *Reprivatyzacja w Polsce w dekadzie 1991–2001*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 638, 2003, s. 34.

³⁷ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Polacy o reprivatyzacji*. Komunikat z badań, Warszawa 2008, s. 2.

do reprivatyzacji a wyznawanymi poglądami politycznymi. W 1994 r. 33% osób wyznających poglądy lewicowe deklarowało się jako przeciwnicy reprivatyzacji, natomiast wśród prawicowego elektoratu ten sam stosunek miało już tylko 14% badanych³⁸. Ten trend utrzymywał się przez następne lata. Dekadę później (2004 r.) aż 54% osób o lewicowym światopoglądzie było przeciwnikami tego procesu, natomiast prawicowy elektorat w mniejszym zakresie (35%), ale dwa razy większym niż w 1994 r. opowiadał się również przeciwko reprivatyzacji³⁹. Ogólny wzrost wartości bezwzględnych ma związek ze spadkiem poparcia dla reprivatyzacji wśród społeczeństwa jako całości, jednak na uwagę zasługuje stale występująca luka w tym względzie między elektoratem lewicowym i prawicowym. Wyciągnąć można z tego oczywisty wniosek, że stosunek do tej kwestii był zależny od rodowodu partyjnego i światopoglądu sprzed okresu transformacji. W sytuacji, w której ten czynnik utracił na znaczeniu w miarę upływu czasu od rozpoczęcia przemian ustrojowych, zależność stosunku do reprivatyzacji od wyznawanych wartości i ideologii partyjnych uległa spłaszczeniu⁴⁰.

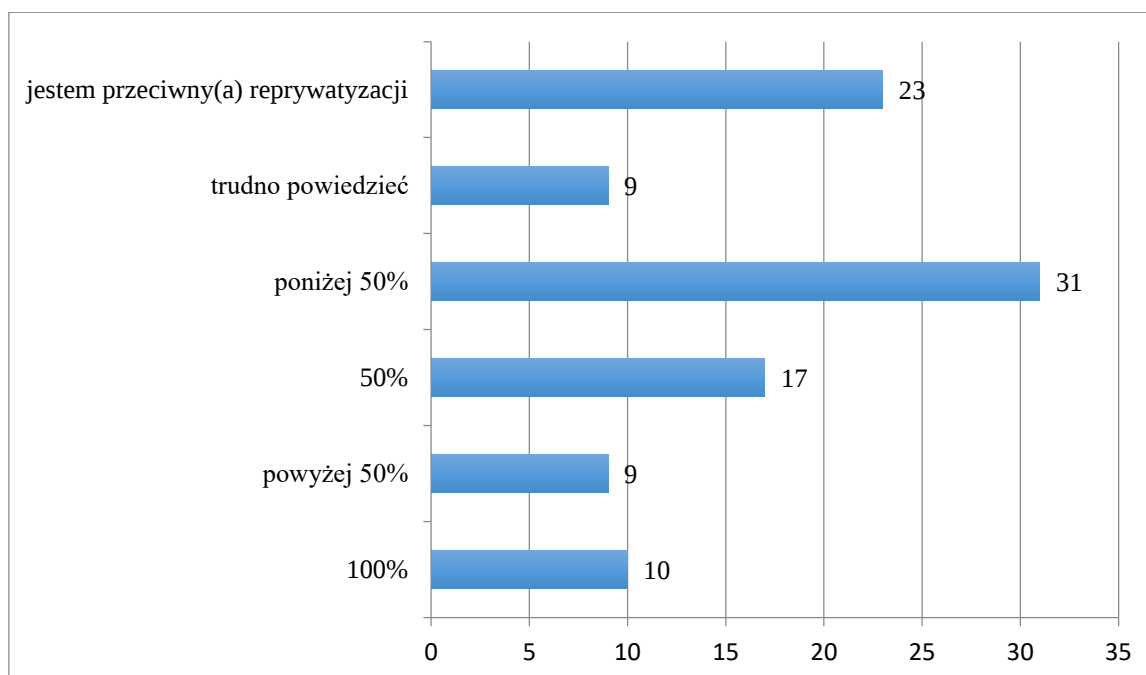
W początkowym okresie transformacji względnie realnym sposobem reprivatyzacji (z technicznego oraz prawnego punktu widzenia) wydawał się zwrot majątków w naturze, jednak z biegiem czasu, na skutek częściowej prywatyzacji oraz zagospodarowania tychże własności, coraz większego znaczenia nabierała rekompensata w formie świadczenia pieniężnego. Oczywiście spadkobiercy dawnych właścicieli preferowali zwrot w naturze jako formę szybszą i bardziej sprawiedliwą z ich punktu widzenia. Nie bez znaczenia pozostawała także kwestia wartości zwracanego mienia, gdyż w dużej części przypadków były to nieruchomości o bardzo dobrej lokalizacji oraz przejawiające współcześnie dużo większą wartość w porównaniu z okresem nacjonalizacji. Aspekt formy świadczenia reprivatyzacyjnego jest także pochodną statusu społeczno-ekonomicznego ankietowanych osób. Za zwrotem mienia w naturze (wszędzie tam, gdzie jest taka techniczna i prawna możliwość) opowiadają się w dużej mierze mieszkańcy miast o wykształceniu co najmniej średnim o dość dobrym statusie materialnym. Zwolennikami rekompensaty pieniężnej są w przeważającej mierze mieszkańcy miast, cechujący się względnie niskim wykształceniem oraz będący w złej kondycji materialnej. Zaprezentowana zależność nie pokrywa się z preferencjami politycznymi ankietowanych, gdyż wspomniane proporcje rozkładają się równo wśród przeważających partii politycznych. Na tym tle zadano badanym także pytanie dotyczące wysokości potencjalnej rekompensaty finansowej. Rozkład odpowiedzi zawiera poniższe zestawienie.

³⁸ Ośrodek Badania Opinii Publicznej, *Opinie o reprivatyzacji*, Warszawa 1994, s. 2.

³⁹ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy o reprivatyzacji...*, op. cit., s. 4.

⁴⁰ Tamże, s. 5.

Wykres 3.4. Poparcie dla poszczególnych wysokości rekompensat finansowych (w %)



Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej, *Polacy o reprivatyzacji*. Komunikat z badań, Warszawa 2008, s. 8.

Bardzo ciekawą kwestią wynikającą z badań nad stosunkiem do reprivatyzacji jest podejście Polaków do zwrotu znacjonalizowanych majątków pożydowskich. W odczuciu społecznym reprivatyzacja tego mienia powinna odbyć się na innych zasadach, przy czym większość Polaków uważa, że odpowiednią formą byłaby rekompensata pieniężna⁴¹. Odmienne od reprivatyzacji powszechnej, dla której poparcie systematycznie spadało od początku okresu transformacji, w przypadku zwrotu majątków pożydowskich, utrzymuje się na stałym poziomie – przedstawia to wykres 3.5.

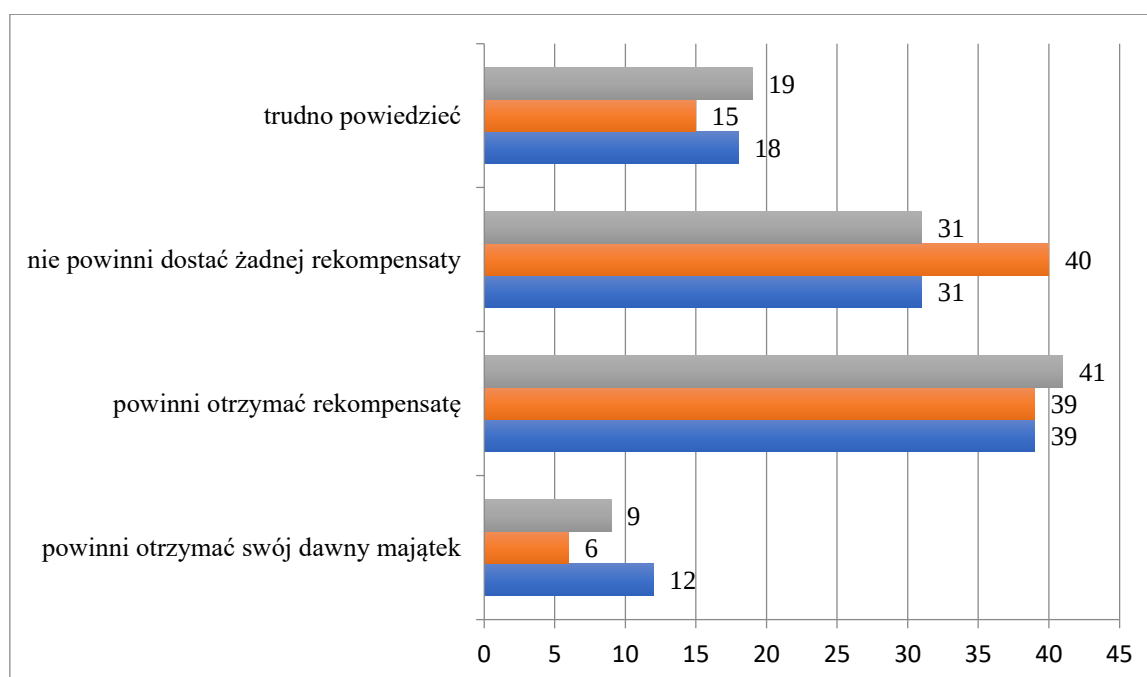
Odpowiedzi na pytania o przyczyny braku zmian stosunku społecznego do reprivatyzacji majątku pożydowskiego szukać należy we współodpowiedzialności Polaków za los Żydów podczas II wojny światowej⁴². Znamienne jest także, że reprivatyzacja majątku pożydowskiego ma duże poparcie wśród młodego pokolenia. Zwolennikami zwrotu (w jakiegokolwiek formie) jest 68% osób do 24. roku życia oraz 72% populacji wśród uczniów i studentów⁴³.

⁴¹ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Polacy o reprivatyzacji*. Komunikat z badań, Warszawa 2008.

⁴² Tamże, s. 11.

⁴³ Tamże, s. 11.

Wykres 3.5. Poparcie dla restytucji mienia żydowskiego (w%)



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, Polacy o reprivatyzacji. Komunikat z badań, Warszawa 2008, s.10.

Z przeprowadzonych badań nad reprivatyzacją wynika, że Polacy dostrzegają płynący z tego procesu dylemat pomiędzy próbą dostrzeżenia krzywd moralnych i prawnych byłych właścicieli oraz ograniczeniami budżetowymi. Jednak obserwując wyraźny trend wzrostowy przeciwników reprivatyzacji w strukturze respondentów ogółem, stwierdzić należy, że politycy umiejętnie przeczekali entuzjazm początkowego okresu transformacji dla przeprowadzenia tego procesu.

3.4. Reprivatyzacja w wybranych państwach postkomunistycznych

Zmiana instytucjonalna, jaka zaszła w państwach postsocjalistycznych, miała na celu gruntowną przebudowę całego systemu ustrojowego, także w jej aspekcie gospodarczym i społecznym⁴⁴. Jednym z jej elementów było przywrócenie stosunków własnościowych sprzed wydania stosowanych na szeroką skalę aktów nacjonalizacyjnych. Rozbicie monopolu własnościowego państwa miało także na celu wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego, gdzie jednym z jego elementów jest respektowanie praw człowieka w zakresie poszanowania prawa własności. Wspomniane przekształcenie własnościowe gospodarki mogło się dokonać

⁴⁴ M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2, 2009, s. 233–251.

między innymi poprzez proces reprivatyzacji, czyli przywrócenia mienia pierwotnym właścicielom. Proces ten mógł się rozpocząć dopiero po zmianie prawodawstwa konstytucyjnego państw postsocjalistycznych w kierunku formalnego zrównania różnych form własności oraz wprowadzenia przepisów o respektowaniu prawa własności jako jednego z kluczowych praw człowieka i podstawy ustroju gospodarczego państwa.

W przeważającej większości przypadków uchwalenie stosownych ustaw reprivatyzacyjnych nastąpiło na początku wprowadzenia zmian ustrojowych. Prawodawstwo to różniło się nazewnictwem, zakresem podmiotowym i przedmiotowym oraz techniczną formą zwrotu mienia. Można z całą pewnością powiedzieć, że procesy reprivatyzacyjne w poszczególnych państwach postkomunistycznych przebiegały odmiennie i były dostosowane do ich specyfiki, konstelacji politycznej oraz ich możliwości budżetowych. Jednak w tej różnorodności pewne problemy pozostały wspólne⁴⁵.

Po pierwsze, mienie znacjonalizowane po II wojnie światowej posiadało już nowych właścicieli, przy czym niejednokrotnie były to osoby prywatne. W dużej części przypadków dokonali oni inwestycji przewyższających znacznie wartość pierwotnie zagrabionego majątku. We wszystkich państwach postkomunistycznych uznano, że nie można niwelować zadanych krzywd i tworzyć nowych w postaci naruszenia praw osób trzecich, którzy w dobrej wierze dokonywali nakładów.

Po drugie, całościowa rekompensata strat związanych z nacjonalizacją mienia, które w okresie kilkudziesięciu lat istnienia systemu socjalistycznego uległo zniszczeniu lub przestało istnieć, musiała nastąpić w formie zaoferowania świadczenia pieniężnego pochodzącego z budżetu państwa. Biorąc pod uwagę sytuację olbrzymiego zadłużenia oraz załamania gospodarczego początku transformacji pełna rekompensata krzywd wydawała się poza możliwościami fiskalnymi poszczególnych państw.

Po trzecie, podnoszono także powszechnie argumenty o tym, że poprzedni system skrzywdził nie tylko byłych właścicieli, ale także ogół społeczeństwa, które funkcjonowało w warunkach braku jakiegokolwiek możliwości rozwoju. W takiej sytuacji przerzucanie ciężaru roszczeń reprivatyzacyjnych na ludzi, którzy nie odnieśli żadnej korzyści z procesu nacjonalizacji wydawało się niesprawiedliwe.

Po czwarte, zwrot majątków byłym właścicielom zamiast przekazania go na potrzeby procesu prywatyzacji mógł być rozwiązaniem mniej efektywnym ekonomicznie. Istniała

⁴⁵ M. Granat, *Reprivatyzacja w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, w: *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999, s. 36–37.

obawa, że pierwotni właściciele nie stworzą odpowiedniego systemu bodźców, wykorzystując posiadane przez siebie aktywa, w porównaniu z inwestorami zagranicznymi funkcjonującymi przez dziesięciolecia w warunkach gospodarki rynkowej.

Oprócz problemów wspólnych dla wszystkich państw postkomunistycznych pojawiały się także trudności dotyczące wyłącznie poszczególne kraje, lub też istniało różne natężenie przedstawionych wcześniej problemów. Po II wojnie światowej niektóre państwa zmieniały swoje granice, niektórzy obywatele zostali przymusowo przesiedlani na inne tereny lub też wyemigrowali dobrowolnie, zostawiając dorobek całego swojego życia. Niejasna była także sytuacja Żydów oraz stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

Szczegółowe rozwiązania legislacyjne procesu reprivatyzacji były różne w poszczególnych państwach postsocjalistycznych. Część z nich uchwalała kilka aktów prawnych dotyczących wyodrębnionych przedmiotowo lub podmiotowo aspektów tego procesu, natomiast część regulowała ten problem w jednym ogólnym akcie prawnym. Powszechną praktyką nie było wymienianie ustaw, na podstawie których nastąpiła nacjonalizacja, lecz ogólne potraktowanie problemu zwrotu niesłusznie zagrabionego mienia. Część państw w sposób niezwykle elastyczny scharakteryzowała roszczenie, sprowadzając je do zagadnienia naprawy krzywd wyrządzonych funkcjonowaniem systemu totalitarnego.

Krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia roszczenia reprivatyzacyjnego pozostawał w przeważającej ilości przypadków bardzo szeroki. Co do zasady uprawnione były osoby fizyczne i osoby prawne pozbawione własności, pod warunkiem zamieszkiwania lub siedziby na terytorium państwa dokonującego reprivatyzacji. Wyjątkiem w tym przypadku były Węgry, gdzie roszczeń pozbawiono osoby prawne. Nie budziło także zastrzeżeń automatyczne przeniesienie roszczenia w przypadku śmierci uprawnionego (osób fizycznych) lub kontynuowania bytu prawnego pod inną postacią (w przypadku osób prawnych). Na uwagę zasługuje fakt, że możliwość zgłoszenia roszczenia reprivatyzacyjnego była niezależna od zgodności aktu nacjonalizacyjnego w ówczesnym porządku prawnym. Wiązało się to z potraktowaniem procesu zwrotu majątku jako swoistej formy rekompensaty także krzywd moralnych⁴⁶.

Rozwiązania reprivatyzacyjne w poszczególnych krajach zostaną syntetycznie omówione w poniższych punktach.

⁴⁶Tamże, s. 40.

Niemiecka Republika Demokratyczna⁴⁷

Uregulowanie kwestii własnościowej było jednym z kluczowych tematów negocjacji pomiędzy zmierzającymi do zjednoczenia państwami niemieckimi, przy czym pierwszy problem pojawił się na tle tego, które okresy wywłaszczeń wziąć pod uwagę. Pierwsze przejawy nacjonalizacji miały miejsce w latach 1933–1939 (od momentu dojścia Hitlera do władzy do rozpoczęcia II wojny światowej), następnie od 1945 do 1949 roku na szeroką skalę wywłaszczeń dokonały okupacyjne władze radzieckie, zaś ostatni okres wywłaszczeń przypadł po 1949 r. i został dokonany przez władze Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

W drodze konsensusu politycznego zgodzono się, że za okres okupacji radzieckiej nie zostaną wypłacone odszkodowania, głównie z przyczyn ideologicznych i finansowych (ok 1/3 powierzchni byłej NRD obejmowały majątki zabrane w tamtym czasie). Negocjacje pomiędzy RFN i NRD zostały zwieńczone podpisaniem 15 czerwca 1990 r. Wspólnej Deklaracji w sprawie uregulowania niewyjaśnionych spraw majątkowych, która została następnie włączona do Traktatu Zjednoczeniowego obu państw z 31 sierpnia 1990 r. Jednym z głównych jej postanowień był prymat restytucji naturalnej nad wypłatą rekompensat pieniężnych, z wyłączeniem nieruchomości potrzebnych na pilne cele inwestycyjne. Postanowienie to było próbą pogodzenia sprzecznych interesów: wynagrodzeniem dawnych krzywd oraz konieczności stymulowania rozwoju gospodarczego.

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego konkretyzację porozumienia w sprawie reprivatyzacji stanowiła tzw. ustawa majątkowa z 23 września 1990 r. Na mocy jej postanowień uprawnione osoby mogły zgłaszać swoje roszczenia do specjalnie w tym celu utworzonych urzędów w nieprzekraczalnym terminie do 13 października 1990 r. (w przypadku wywłaszczeń dokonanych przez władze NRD) oraz do 31 marca 1991 r. (w przypadku nacjonalizacji nazistowskiej). W stosunku do mienia, do którego zgłoszono roszczenia, istniał zakaz dokonywania długookresowych zobowiązań oraz inwestycji.

Razem z Traktatem Zjednoczeniowym w życie weszła także ustawa o szczególnych inwestycjach. Stawiała ona sobie za cel stymulowanie rozwoju landów byłej NRD poprzez przeznaczenie atrakcyjnych gospodarczo nieruchomości pod cele inwestycyjne. Zablockowanie w stosunku do tego majątku procedury reprivatyzacyjnej nie pozbawiało byłych właścicieli

⁴⁷ Reprivatyzacja w Niemieckiej Republice Demokratycznej została omówiona na podstawie publikacji A. Falkowska, *Restytucja, odszkodowanie czy inwestycje? – reprivatyzacja majątku Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, „Ekonomia i Prawo”, Tom VII, Toruń 2011.; A. Moszyńska, M. Moszyński, *Reprivatyzacja a konflikt interesów ekonomicznych jednostek i państw – Polska na tle pozostałych krajów transformacji*, „Ekonomia i Prawo” 2012, 8, nr 1, s. 119–136.

praw, gdyż mieli oni roszczenie do odszkodowania w wysokości wartości rynkowej mienia. Wprowadzone uregulowania nie spełniły stawianych przed sobą celów. Przyczyną tego były przeciągające się postępowania, w efekcie których na dość długi okres zahamowane były inwestycje mające na celu pobudzenie gospodarcze. W konsekwencji w wyniku nowelizacji prawa w latach 1991–1992 doszło do zmiany ustawy majątkowej oraz ustawy o szczególnych inwestycjach w kierunku przyspieszenia procedur reprivatyzacyjnych i sprawniejszego przekazywaniu atrakcyjnych nieruchomości pod cele rozwojowe. Zaletą nowego prawa było uporządkowanie procedur i uregulowanie ich w klarowny sposób.

W trakcie całego procesu reprivatyzacji w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej prawowici właściciele zgłosili roszczenia do ponad 2 milionów nieruchomości, co stanowiło ponad połowę powierzchni państwa. W literaturze podnosi się argumentację, według której proces ten mógłby przebiec jeszcze sprawniej, gdyby zasadą było odszkodowanie pieniężne zamiast restytucji naturalnej oraz gdyby wcześniej ustalono szczegółowe zasady wypłaty rekompensat. W efekcie do 1994 roku status prawny bardzo dużej ilości nieruchomości był niepewny, co blokowało możliwości inwestycyjne przedsiębiorców. Nie zmienia to jednak korzystnego wizerunku reprivatyzacji dokonanej w Niemieckiej Republice Demokratycznej.

Reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej udała się jako jedna z nielicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej już po zjednoczeniu dwóch państw niemieckich. Przyczyny tego stanu są pochodną wielu czynników, pośród których wydaje się jednak, że kluczową kwestią są względy ekonomiczne. Można także wymienić czynniki takie, jak kultura prawna, możliwości zawierania kompromisu politycznego i wiele innych aspektów. Niemniej biorąc pod uwagę fakt, że w Niemczech reprivatyzacja objęła nie tylko mienie znacjonalizowane przez byłą NRD, ale także osoby wyrzucone z majątków jeszcze pod rządami Hitlera, to wiązało się to z istotnymi wydatkami budżetowymi. W przeciwieństwie do pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej formalnie to nie była NRD wypłacała odszkodowania, lecz już rząd zjednoczonych Niemiec będący już wtedy największą siłą gospodarczą Europy. Do tego udana reprivatyzacja wiązała się także z faktem, że byli właściciele otrzymywali głównie rekompensaty finansowe, natomiast nie zwracano ziemi skolektywizowanej w latach 40. i 50. przez byłą NRD. W konsekwencji rekompensata finansowa przez zjednoczone państwo niemieckie polegała wyłącznie na wypłacie pieniędzy, a nie nieruchomości i gruntów, co ułatwiało sprawę szczególnie w sytuacji dużego potencjału ekonomicznego Republiki Federalnej Niemiec w przeciwieństwie do pozostałych państw postkomunistycznych przechodzących gwałtowną i często bolesną transformację.

Czechosłowacja⁴⁸

Procedura reprivatyzacyjna w Czechosłowacji dokonała się w latach 1990–1992 i miała kilkietapowy charakter. W pierwszym etapie dokonano rozliczenia z reżimem totalitarnym poprzez konfiskatę na rzecz państwa majątku należącego do Komunistycznej Partii Czechosłowacji oraz Socjalistycznego Związku Młodzieży. W kolejnym etapie uchwalono ustawę o rehabilitacjach sądowych, na mocy której uchylono dziesiątki tysięcy socjalistycznych wyroków sądowych orzekających przepadek mienia. Dało to podstawę prawną do uchwalenia szeregu ustaw reprivatyzacyjnych, wśród których najważniejszą była tzw. wielka ustawa reprivatyzacyjna z 1991 r. Nie przywracała ona znacjonalizowanego majątku byłym właścicielom *en bloc*, lecz stwarzała jedynie prawną procedurę umożliwiającą wystąpienie przez podmiot uprawniony wprost do osoby aktualnie posiadającej znacjonalizowany majątek z roszczeniem o jego zwrot. W przypadku niedojścia do porozumienia, prawowity właściciel mógł wystąpić o ochronę prawną na drogę sądową.

Omawiany model spotkał się z szeroką krytyką, gdyż przerzucał na barki osób uprawnionych ciężar udowodnienia tytułu prawnego do majątku po stronie swoich spadkobierców oraz poszukiwania obecnych posiadaczy, co jest szczególnie uciążliwe w przypadku ruchomości. Proces reprivatyzacyjny obejmował przede wszystkim nieruchomości, lecz ich restytucja naturalna wchodziła w grę wyłącznie w przypadku, gdy nie uległa ona zasadniczej zmianie. W przeciwnym razie osobie uprawnionej przysługiwało roszczenie finansowe. Z reprivatyzacji nie wyłączono ruchomości, jednak w ich przypadku problem polegał przede wszystkim na tym, że duża część z nich została zniszczona, a cenniejsze (np. dzieła sztuki) były w posiadaniu państwowych muzeów. W takim przypadku w grę wchodziło wyłącznie roszczenie o rekompensatę finansową.

Węgry⁴⁹

Reprivatyzacja na Węgrzech odbywała się na podstawie ustaw z lat 1991–1992, przy czym żadna z nich nie przewidywała restytucji naturalnej – wyłączną formą było zadośćuczynienie

⁴⁸ Problematyka reprivatyzacji w byłej Czechosłowacji została przedstawiona na podstawie A. Rychetsky, *Reprivatyzacja w czeskim systemie prawnym. Stan legislacyjny i praktyka*, w: *Reprivatyzacja w systemie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa*, Warszawa 1999, s. 43–47.

⁴⁹ Problematyka reprivatyzacji na Węgrzech została przedstawiona na podstawie: *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych. Opracowania tematyczne*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011.

pieniężne. Roszczenia reprivatyzacyjne przysługiwały osobom fizycznym posiadającym obywatelstwo węgierskie oraz wszelkim innym osobom posiadającym ten status w chwili nacjonalizacji. W przypadku śmierci uprawnionego roszczenie przechodziło na spadkobierców ustawowych. Osobliwością węgierskiej reprivatyzacji było wykluczenie z tego procesu osób prawnych, z wyjątkiem organizacji religijnych i związków wyznaniowych.

Ustawodawstwo węgierskie przyjęło drogę administracyjną jako podstawową ścieżkę dochodzenia praw. Roszczenia można było składać w lokalnym biurze odszkodowawczym. W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia istniała możliwość odwołania się od decyzji do organu wyższej instancji – Krajowego Biura Rekompensat i Rozliczeń, a następnie wprost do sądu powszechnego. Wszystkie wypłacone rekompensaty były zwolnione od obowiązku zapłaty podatku.

W przypadku spełnienia przez uprawnionego wszystkich warunków rekompensata przybierała formę bonów odszkodowawczych, będących swoistymi papierami wartościowymi na okaziciela. Mogły być one wykorzystywane jako zapłata za prywatyzowany majątek lub istniała możliwość nabycia za nie lokalu komunalnego, bądź też dokonanie zamiany na formę zabezpieczenia socjalnego.

Bony odszkodowawcze były wyłączną metodą uzyskania jakiegokolwiek zadośćuczynienia. Niewykorzystane bony były oprocentowane w wysokości 0,75% podstawowej stopy procentowej banku centralnego. Ustawodawstwo reprivatyzacyjne wypracowało także uproszczoną metodę szacowania wielkości odszkodowania poprzez zastosowanie zryczałtowanej wartości znacjonalizowanego mienia. Procentowa wartość odszkodowania malała wraz ze wzrostem wartości majątku, przy czym nie mogła przekroczyć 5 milionów forintów (ok. 50 tys. dolarów amerykańskich). Brak możliwości odzyskania mienia w naturze przez byłych właścicieli powodował, że ustawodawstwo węgierskie można było bardziej nazwać procedurą odszkodowawczą niż klasyczną formą reprivatyzacji.

Litwa⁵⁰

Proces reprivatyzacji na Litwie został dokonany na podstawie ustawy z dnia 18 czerwca 1991 r. o procedurze i warunkach restytucji prawa własności do nieruchomości. Wśród osób uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem byli wyłącznie obywatele litewscy oraz

⁵⁰ Problematyka reprivatyzacji w Bułgarii została przedstawiona na podstawie: *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych. Opracowania tematyczne*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011.

obcokrajowcy stale zamieszkujący na Litwie. Nowelizacja ustawy z 1995 r. rozszerzyła możliwość występowania o odszkodowanie mienia żydowskiego, jednak było to obwarowane warunkiem praktykowania judaizmu oraz dotyczyło wyłącznie mienia komunalnego. Przedmiotowy zakres reprivatyzacji ograniczał się wyłącznie do nieruchomości, a dotyczył: gruntów lasów, budynków wykorzystywanych na cele produkcyjne lub handlowe, wraz z całym wyposażeniem oraz domów i kamienic przeznaczonych na wynajem.

Zwrot znacjonalizowanej własności następował w naturze lub w przypadku jej posiadania przez osobę trzecią, poprzez jej przymusowe wykupienie przez państwo. W przypadku gruntów leśnych lub ornych występowało ograniczenie do zwrotu maksymalnie 80 ha, później nowelizacja ustawy powiększyła ten limit do 150 ha.

Litwa w procesie reprivatyzacyjnym przyjęła tryb administracyjny. W pierwszej instancji wnioski o restytucję mienia należało składać do władz powiatu (w przypadku zwrotu ziemi i lasów) lub do rady miasta (w przypadku domów, kamienic lub budynków przemysłowych).

Bułgaria⁵¹

Reprivatyzacja w Bułgarii dokonała się na mocy szeregu ustaw z lat 1991–1992, z których każda odnosiła się do innego aspektu nacjonalizacji. Podstawową formą był zwrot mienia w naturze, natomiast rekompensata finansowa była wykluczona. Warunkiem zwrotu nieruchomości było pozostawanie mienia w takim samym stanie, w jakim było w chwili nacjonalizacji. W przypadku niespełnienia tego warunku byłym właścicielom należało się odszkodowanie przyznawane według zasad określonych przez Radę Ministrów w rozporządzeniu.

Ciekawym rozwiązaniem reprivatyzacyjnym była możliwość otrzymania od państwa przez byłych właścicieli udziałów w postaci papierów wartościowych prywatyzowanych przedsiębiorstw, proporcjonalnie do wartości znacjonalizowanego majątku oraz podejście do zwrotu środków trwałych. W tym przypadku uznano, że państwo nie będzie żądać od prawowitych właścicieli nakładów dokonanych na znacjonalizowany majątek, ale także byli właściciele zrzekną się możliwości odszkodowań za potencjalne zyski, które mogliby czerpać, gdyby nie dokonano procesu nacjonalizacji.

Na podstawie ustaw reprivatyzacyjnych byli właściciele mieli możliwość złożenia

⁵¹ Problematyka reprivatyzacji na Litwie została przedstawiona na podstawie: *Problematyka reprivatyzacji ...*, op. cit.

wniosku do odpowiedniego organu państwowego, który rozpatrywał jego zasadność. W przypadku niezadowolenia z jego rozstrzygnięcia otwarta była droga sądowa. Uregulowanie procesu reprivatyzacji w Bułgarii nastąpiło poprzez uchwalenie kilku ustaw, co niekorzystnie odbiło się na jego jakości. Poszczególne procedury były niezsynchronizowane, co powodowało liczne problemy. Przyjęcie jako podstawowej, procedury administracyjnej nie spowodowało obciążenia sądownictwa, wręcz przeciwnie – niedbale zredagowane ustawodawstwo skutkowało zainicjowaniem ogromnej liczby spraw sądowych.

3.5. Podsumowanie

Okres po II wojnie światowej był czasem burzliwego wprowadzania ustroju opartego na prymacie własności państwowej. Jednym z jego podstawowych elementów stała się nacjonalizacja dużej części majątku należącego do obywateli, w szczególności mienia produkcyjnego oraz nieruchomości. Proces ten miał charakter żywiołowy, a jego skala i stosunkowo krótki i dynamiczny okres trwania, sprzyjały pojawieniem się nadużyć na ogromną skalę.

Obywatele polscy podejmowali próby odzyskania mienia już w latach 50. i 60. XX w., jednak były one z góry skazane na niepowodzenie z uwagi na niesprzyjające warunki polityczne. Dopiero transformacja ustrojowa stworzyła możliwość realnego zadośćuczynienia wyrządzonym krzywdom. Z debaty publicznej, która w tym czasie miała miejsce, można było wysnuć wniosek, że jakaś forma restytucji mienia będzie wprowadzona, sporną kwestią było źródło środków finansowych na ten cel. Debata publiczna na temat reprivatyzacji zaczęła się praktycznie niemal od razu po 1989 roku. Jej najbardziej intensywny okres przypada na pierwszą dekadę transformacji, czyli do końca lat 90. XX w. W następnych latach temperatura debaty wokół tej kwestii zaczęła słabnąć, a jednocześnie badania pokazywały wzrost udziału osób przeciwnych reprivatyzacji niezależnie od deklarowanych poglądów politycznych. Dynamikę tę widać porównując badania z połowy lat 90. XX w. i z okresu około 2005 roku.

Brak generalnej regulacji tej problematyki nie przekreślał szans na odzyskanie mienia przez poszczególne grupy interesu zainteresowane wywieraniem nacisku na władze publiczne. Sytuacja taka jest w jaskrawy sposób sprzeczna z zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa. Jednak władza ustawodawcza chcąc uzasadnić wprowadzone przez siebie przepisy prawne jest w stanie uzasadnić konieczność wprowadzenia każdej regulacji istnieniem innej

wartości, która w danych okolicznościach jest rzekomo ważniejsza niż równe traktowanie obywateli.

Istnienie sektorowej regulacji reprivatyzacyjnej ma swoje przyczyny, których warto szukać posługując się aparaturą pojęciową nowej ekonomii instytucjonalnej. Ekonomiczna teoria grup interesu jest pomocna w tym zakresie, ponieważ wskazuje które z cech charakterystycznych danej zbiorowości zwiększają szanse na uzyskanie ochronnej regulacji ze strony państwa. Dodatkowo posiłkując się ekonomiczną teorią regulacji jesteśmy w stanie uzyskać pełniejszy obraz reprivatyzacji.

Analizując wszystkie przypadki reprivatyzacji sektorowej można dojść do wniosku, że procesy ustawodawcze w każdym przypadku wyglądały nieco inaczej. W przypadku Kościoła Katolickiego regulacja została wprowadzona jeszcze przed wyborami z 4 czerwca 1989 roku. Z kolei w przypadku związków zawodowych było to wprowadzone już po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej rozumianego jako formalnie rozpoczętego po wyborach czerwcowych, natomiast restytucja gruntów warszawskich i mienia zabużańskiego została dokonana z pewnym opóźnieniem. Standardowe teorie regulacji ekonomicznej nie dają się w pełni zastosować do diametralnie różnych przypadków tworzenia prawa, gdyż ich założenia zostały ściśle określone, a przez to nie mają uniwersalnego charakteru. W związku z tym, aby lepiej zrozumieć reprivatyzację sektorową należy dokonać pewnej modyfikacji istniejących teorii. Ich rekonstrukcja polegająca na wprowadzeniu założenia o inicjatywie legislacyjnej pochodzącej ze strony administracji publicznej rzuca ciekawe światło na ewentualną możliwość wprowadzenia regulacji. Okazuje się, że do reprivatyzacji dochodziło wyłącznie w sytuacji, w której regulator wykazywał zainteresowanie uzyskaniem dla siebie pewnych korzyści lub był zmuszony okolicznościami zewnętrznymi do dokonywania zmian w prawie. Dodatkowo, w miarę upływu czasu, główny argument przeciwników reprivatyzacji związany z brakiem środków budżetowych stopniowo tracił na znaczeniu. Gdyby porównać najwyższą wartość szacunków roszczeń reprivatyzacyjnych, w wysokości 100 miliardów złotych, do kwot budżetowych przeznaczanych na nowe programy socjalne, okazuje się, że nawet wprowadzenie szerokiego zakresu reprivatyzacji nie obciążałoby budżetu państwa w nadmierny sposób. Kluczowa różnica opiera się na tym, iż na początku transformacji po 1989 roku suma ta odpowiadająca ówczesnym wartościom rynkowym była relatywnie wyższa z punktu widzenia wydatków budżetowych niż współcześnie. Obecnie na same tylko świadczenie socjalne w postaci programu 500+ wydana została porównywalna kwota – według

stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku wyniosła ona 213 mld zł⁵². Oznacza to, że nawet zakładając najwyższe wskaźniki prezentowane w symulacjach, czyli około 100 miliardów złotych i aktualizując wskazaną kwotę według jej wartości z 2024 r., otrzymujemy wartość około 176 mld zł⁵³, nie byłby to zatem wydatek tak obciążający budżet jak analogiczna kwota 30 lat wcześniej.

Cel stawiany przed modelem regulacji ekonomicznej proponowanym w niniejszej rozprawie polegał na wskazaniu warunków sprzyjających wprowadzeniu ustawy reprivatyzacyjnej. Zgodnie z tym schematem krzywe obojętności władzy publicznej i silnej grupy interesu są zasadniczo zbieżne, natomiast w przypadku słabych grup ich preferencje w zakresie możliwości zaoferowania władzy publicznej korzyści wyborczych są na tyle nieokreślone, że jedynym sposobem wprowadzenia regulacji jest wywarcie przymusu zewnętrznego. Reprivatyzacja mienia zabużańskiego pokazała jednak, że w sytuacji, w której władza publiczna nie wykazywała zainteresowania wprowadzeniem regulacji, nałożenie tego obowiązku przez prawo międzynarodowe skutkowało kształtem ustawodawstwa, które nie w pełni zaspokajało interesy beneficjentów wprowadzanych zmian.

Podsumowując można zauważyć, że generalny wniosek, jaki nasuwa się w kontekście śledzenia losów reprivatyzacji to fakt, że wobec słabszych grup interesu władza publiczna nie widziała korzyści wyborczych. Był to jeden z powodów chęci przeczekania okresu najbardziej dogodnego do przeprowadzenia procesu reprivatyzacji i zadośćuczynienia osobom pokrzywdzonym przez PRL w sensie majątkowym.

⁵² Money.pl, *Tyle wydano na program 500+ od początku jego istnienia. Minister podał kwotę*, 30.12.2022, [online:] <https://www.money.pl/gospodarka/tyle-wydano-na-program-500-od-poczatku-jego-istnienia-minister-podala-kwote-6850128217574208a.html> [dostęp: 6.03.2024].

⁵³ Przy obliczeniach założono, że pomiędzy uchwaleniem ustawy z 7 marca 2001 r. a rokiem 2024 upłynęły 23 lata oraz średnioroczna inflacja była zgodna z celem Narodowego Banku Polskiego w wysokości 2,5%.

Rozdział IV. Reprywatyzacja oddolna w świetle wybranych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej

4.1. Problem reprywatyzacji w okresie transformacji

Zmiana struktury własnościowej gospodarki polegająca na przeniesieniu praw własności do poszczególnych składowych majątku państwa z sektora publicznego do prywatnego nie może pomijać kwestii reprywatyzacji. W odróżnieniu od prywatyzacji jest to proces przekazania praw własności bezpośrednio właścicielom, którym je odebrano w czasie nacjonalizacji lub ich spadkobiercom prawnym. Konieczność zwrotu majątku ma szerokie uzasadnienie sprawiedliwościowe (zniwelowanie krzywd moralnych poniesionych przez byłych właścicieli), prawne (uregulowanie sytuacji prawnej majątku) oraz ekonomiczne (transfer własności do bardziej produktywnych zastosowań).

Nacjonalizacja dokonana przez partię komunistyczną objęła swoim zasięgiem niemal wszystkie kluczowe składniki majątku należące pierwotnie do obywateli. Proces ten prowadzony był w większości przypadków bez odszkodowania, cechował się arbitralnością oraz lekceważeniem norm prawnych, na podstawie których był dokonywany. Dopiero zmiana ustrojowa otworzyła realną możliwość dochodzenia swoich praw przez byłych właścicieli. Od początku przemian gospodarczych wszystkie polskie rządy deklarowały konieczność dokonania prawnego uregulowania procesów nacjonalizacyjnych i zwrotu wszystkich majątków ich prawowitym właścicielom, jednak z różnych powodów (głównie budżetowych) nie wprowadzono do porządku prawnego przepisów, na podstawie których byłaby możliwość odgórnej regulacji tego problemu¹. W licznych przypadkach zamyka to drogę jakiegokolwiek zwrotu mienia, co jest dobitnie podkreślane w orzecnictwie sądowym.

Brak regulacji prawnych normujących proces reprywatyzacji w generalny sposób nie przekreśla definitywnie szans byłych właścicieli. W dość licznych przypadkach, na skutek pośpiechu, lekceważącego stosunku do norm prawnych oraz arbitralności władz, akty nacjonalizacyjne nie spełniały nawet w minimalnym stopniu wymogów stawianych przez

¹ Problematyka prób rozstrzygnięcia problemu reprywatyzacji na drodze ustawowej została bardzo dobrze opisana w: J. Dzwonczyk, *Reprywatyzacja w Polsce w dekadzie 1991-2001*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 638/2003. W niniejszym rozdziale uwaga będzie skupiona wyłącznie na tzw. reprywatyzacji oddolnej.

ówczesne unormowania. Taka sytuacja otwiera możliwość podważenia wadliwych rozstrzygnięć na drodze postępowania cywilnego i administracyjnego. Do kluczowych nacjonalizacyjnych aktów ustawodawczych zaliczyć można:

1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z 1946 r. Nr 49, poz. 279 z 1957 r. Nr 39, poz. 172 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6) oraz przepisy wydane na podstawie tego dekretu.
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82 z 1948 r. Nr 57, poz. 456, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
3. Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski” (Dz. U. Nr 55, poz. 308).
4. Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. Nr 57, poz. 321).
5. Ustawę z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, Nr 71, poz. 389 i Nr 72, poz. 394, z 1958 r. Nr 45, poz. 224 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
6. Dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138 i z 1949 r. Nr 65, poz. 527).
7. Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. Nr 46, poz. 339 i z 1958 r. Nr 17, poz. 71).
8. Ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz. U. Nr 1, poz. 1, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 i z 1969 r. Nr 13, poz. 95).
9. Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność Państwa (Dz. U. Nr 6, poz. 36 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).
10. Ustawę z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. Nr 39, poz. 174, z 1961 r. Nr 32, poz. 161 i z 1982 r. Nr 11, poz. 79).
11. Ustawę z dnia 25 lutego 1958 r. o regulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz. U. Nr 11, poz. 37 i z 1968 r. Nr 3, poz. 6).

12. Ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa (Dz. U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i z 1991 r. Nr 107, poz. 464).
13. Ustawę z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 34, poz. 158 i z 1971 r. Nr 12, poz. 115).
14. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. Nr 49, poz. 279, z 1947 r. Nr 66, poz. 410, z 1951 r. Nr 5, poz. 39, z 1958 r. Nr 17, poz. 71, z 1969 r. Nr 12, poz. 95, z 1971 r. Nr 27, poz. 250 i z 1990 r. Nr 34, poz. 198).

Prace prowadzone nad stworzeniem aktu prawnego w okresie po 1989 roku, który w sposób generalny normowałby problematykę reprivatyzacji pozwoliły na wykrystalizowanie się kilku podstawowych zasad, na których opierać się miał proces reprivatyzacji w Polsce². Po pierwsze, zaproponowane rozwiązania nie powinny w bezpośredni sposób dotyczyć budżetu państwa. Po drugie, reprivatyzacja powinna objąć swoim zasięgiem wszystkie osoby, którym państwo zabrało majątek lub nie wypłaciło pełnego odszkodowania. Tym samym wszyscy poszkodowani powinni być traktowani jednakowo, zgodnie z zasadą równości wobec prawa. Po trzecie, reprivatyzacja powinna przybierać różne formy, w zależności od technicznych możliwości zadośćuczynienia krzywdom. Tam, gdzie jest to możliwe powinna nastąpić restytucja naturalna, natomiast tam, gdzie jest to fizycznie niemożliwe rekompensata powinna polegać na m.in. przekazaniu nieodpłatnie bonów, za które obywatele będą mogli nabyć udziały w prywatyzowanym majątku państwowym. Po czwarte, proces reprivatyzacji powinien zabezpieczać interesy osób trzecich, które w dobrej wierze nabyły prawa rzeczowe na majątku zwracanym. Przesłanka zadośćuczynienia krzywdom byłych właścicieli nie może usprawiedliwiać pogarszania sytuacji innych, a przede wszystkim nie tworzyć nowych konfliktów. Praktyka jednak pokazała, że realizacja tych założeń była całkowicie niemożliwa. Szczególnie dotyczyło to postulatu nieponoszenia konsekwencji finansowych przez budżet państwa. W początkowym okresie transformacji nie było dostatecznej świadomości kosztów zaniechania odgórnej regulacji tego problemu, lub też nie przywiązywano do tego aspektu należytej wagi.

Przy braku ustawowych unormowań procesu reprivatyzacji za sprawy reprivatyzacyjne należy rozumieć „sprawy administracyjne i cywilne zmierzające do restytucji

² Tamże, s. 18–19.

naturalnej utraconej własności rzeczy (najczęściej nieruchomości, ale również ruchomości) lub uzyskania pełnej rekompensaty (odszkodowania) w związku z definitywną utratą własności tych rzeczy, które zostały w latach 1944–1989 znacjonalizowane lub wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów naruszających podstawowe standardy demokratycznego państwa prawa służące ochronie własności”³. Droga procesu sądowego wydaje się w wielu wypadkach jedynym możliwym sposobem ochrony praw byłych właścicieli. Wymaga jednak przeprowadzenia skomplikowanego postępowania cywilnego lub administracyjnego, który na skutek złożoności stanu prawnego i faktycznego, jest procesem długotrwałym oraz niezwykle wymagającym. Wejście na drogę sądową nie daje pewności odzyskania własności, wiąże się natomiast z ponoszeniem stosunkowo wysokich kosztów sądowych oraz reprezentacji prawnej. W przeciwieństwie do rozstrzygnięcia tej kwestii na poziomie ustawowym, droga sądowa obarczona jest ryzykiem oddalenia roszczeń repriwatyzacyjnych, co obok dotychczas poniesionych kosztów (sądowych i pomocy prawnej) generuje dodatkowe koszty w postaci wynagrodzenia pełnomocnika strony przeciwnej.

Zdecydowanie się na drogę postępowania sądowego naraża byłych właścicieli na konieczność prowadzenia procesu trwającego często wiele lat, wymagającego udziału w nim adwokata lub radcy prawnego wyspecjalizowanego w prowadzeniu spraw cywilnych oraz ogromnego zaangażowania w gromadzenie materiału dowodowego, który na skutek upływającego czasu jest niekiedy ubogi. Pozwala to stwierdzić, że droga repriwatyzacji oddolnej jest zarezerwowana wyłącznie dla podmiotów dysponujących odpowiednimi środkami i determinacją, a tym samym wyklucza z tego procesu osoby niezamożne. Inną kwestią całkowicie niezrozumiałą w odbiorze społecznym jest ograniczenie procesu repriwatyzacji wyłącznie do przypadków naruszenia prawa w trakcie procesu nacjonalizacyjnego. Tymczasem omawiane akty nacjonalizacyjne były nie tylko często naruszeniem prawa, ale także stanowiły rażącą niesprawiedliwość. Pojęcie rażącej niesprawiedliwości nie jest przesłanką ściśle prawną, niemniej stanowi punkt odniesienia także politycznego przy tworzeniu ram prawnych repriwatyzacji. Z punktu widzenia byłego właściciela (lub jego następcy prawnego) ta zależność nie powinna mieć przesądzającego znaczenia, biorąc także pod uwagę fakt, że w wielu przypadkach błędy były popełniane zupełnie losowo.

Na skutek zaniechania legislacyjnego cały ciężar procesu repriwatyzacyjnego przeniesiony został na byłych właścicieli oraz organy stosujące prawo, które zmuszą do

³ J. Forystek, *Dochodzenie roszczeń repriwatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, „Monitor Prawniczy”, 21/2011, s. 1.

interpretacji przepisów nieprzystosowanych całkowicie do procesu reprivatyzacji, w taki sposób, aby umożliwić rozsądne i stosunkowo sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Ważną kwestią jest także wielkość kosztów, jakie ponoszone są na skutek zaniechania legislacyjnego. Przyznanie organom władzy sądowej prawa do orzekania odszkodowania na rzecz obywateli za delikty władzy publicznej dało w ręce wymiaru sprawiedliwości narzędzie do korekt rażąco wadliwych rozstrzygnięć organów państwa, a tym samym naraziło budżet na dodatkowe koszty, których wielkość jest trudno oszacować z uwagi na jej zależność od ilości wytaczanych spraw i determinacji obywateli. Przekazanie spraw reprivatyzacyjnych na poziom sądownictwa wiąże się także z dodatkowym jego obciążeniem, szczególnie biorąc pod uwagę poziom skomplikowania stanu prawnego i faktycznego. Przedłużające się ponad miarę postępowania sądowe (często trwające 20 lat) mogą ponadto stanowić podstawę do występowania byłych właścicieli o odszkodowanie za przewlekłość procesu sądowego, uniemożliwiającego rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie. Ponadto, co widoczne jest szczególnie w przypadku reprivatyzacji kamienic, powstaje pole potencjalnych konfliktów na tle poszanowania prawa własności nowych właścicieli oraz nabytych w dobrej wierze praw do spokojnego zamieszkiwania w kamienicach będących zasobem socjalnym gminy. Przewlekłość trwającego postępowania reprivatyzacyjnego sprzyja niepewności stanu prawnego, a tym samym zniechęca do dbałości o prawo własności, które może przypaść innej osobie. Natomiast końcowe przekazanie praw do kamienicy byłym właścicielom zmuszą władze samorządu terytorialnego do zapewnienia lokatorom mieszkań zastępczych, co dodatkowo zwiększa koszty.

4.1.1. Problematyka nie-aktu w prawodawstwie nacjonalizacyjnym

Procesy nacjonalizacyjne przebiegały z niezwyklej brutalnością oraz absolutnym lekceważeniem istniejących uregulowań. W literaturze zaproponowano generalny podział naruszeń prawa na trzy podstawowe grupy⁴. Do pierwszej z nich zaliczono przypadki braku spójności ustaw nacjonalizacyjnych z ówczesnym porządkiem konstytucyjnym. Manifest PKWN oraz późniejsze deklaracje uznawały za obowiązującą Konstytucję z 17 marca 1921 r., która to w art. 99 uznawała za naczelną zasadę porządku prawnego poszanowanie wszelkiej własności, niezależnie od źródła jej pochodzenia oraz ograniczała proces jej ograniczenia lub

⁴ K. H. Łaskiewicz, *Problemy związane z realizacją roszczeń z tytułu utraty własności*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 1999, s. 19–20.

zniesienia wyłącznie do nielicznych przypadków i za odszkodowaniem. W związku z tym na gruncie obowiązujących przepisów nie było możliwości zmiany struktury własnościowej z prywatnej na państwową. Do drugiej grupy zaliczano niewykonanie zobowiązań ustawowych w zakresie wypłaty odszkodowania za zagarnięte mienie. Przepisy rangi ustawowej przyznawały rekompensatę za przejętą własność, jednak zasady jej wypłaty pozostawiono do szczegółowej regulacji w aktach wykonawczych. Mimo upływu kilkudziesięciu lat nie uchwalono ich, przez co organy administracji publicznej miały pretekst do zaniechania jakichkolwiek wypłat. Natomiast do trzeciej grupy naruszeń prawa podczas procesu nacjonalizacji własności prywatnej zaliczyć należy niewłaściwe lub dowolne stosowanie ówczesnych przepisów. Wydawanie błędnych orzeczeń (szczególnie administracyjnych) pozwala na ich wzruszenie, a tym samym pozbawienie skuteczności z mocą wsteczną. Skutkować to może wytoczeniem przez byłych właścicieli roszczeń o odszkodowanie za bezumowne korzystanie przez Skarb Państwa z przejętego mienia.

Praktyka pokazuje, że proces reprivatyzacji oddolnej w zasadzie ogranicza się do kwestionowania błędów nacjonalizacyjnych wyłącznie do przypadków znajdujących się w trzeciej grupie. Sytuację taką należy uznać za błędną, ponieważ nie jest do pogodzenia z podstawowymi zasadami państwa prawa, szczególnie z zasadą równości wszystkich obywateli.

W tym duchu idzie argumentacja starająca się wykazać, że akty prawne wydawane przez państwo w istocie totalitarne nie mogą obowiązywać w demokratycznym państwie prawa⁵. Jest to skierowanie toku dyskusji dotyczącej reprivatyzacji na zupełnie nowe tory (błędy mieszczące się w pierwszej grupie), jednak traktowane w orzecznictwie sądowym marginalnie i raczej w formie rozważań czysto teoretycznych. Podważanie mocy obowiązującej prawodawstwa komunistycznego opiera się na odejściu od czysto etycznej teorii prawa. Według niej za obowiązujące należy uznać te akty prawne, które zostały wydane przez upoważnione organy, we właściwej procedurze i są umieszczone w odpowiednim miejscu hierarchii źródeł prawa, abstrahując tym samym o jakichkolwiek pozaprawnych kryteriów. W przeciwnym kierunku poszła teoria obowiązywania prawa oparta na prawie natury. Dowodzi ona, że nie tylko sama formalna zgodność aktów prawnych jest konieczna, ale także akt prawny musi w przynajmniej minimalnym stopniu respektować podstawowe prawa naturalne osadzone w przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka.

Wydarzenia II wojny światowej unaocznily fakt zupełnej nieadekwatności czystej teorii prawa do oceny skutków faszystowskiego prawodawstwa. W nauce niemieckiej tego okresu

⁵ J. Forystek, *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, „Transformacje prawa prywatnego”, 2/2001.

sformułowano teorię tzw. *ustawowego bezprawia*⁶. Zgodnie z nią granicę obowiązywania aktu prawnego wyznacza zawartość podstawowego prawa moralnego. Norma prawna niespełniająca tego wymogu nie obowiązuje, a tym samym obywatele nie mają obowiązku jej przestrzegania, a sądy i administracja publiczna jej stosowania. W ten sposób powstała koncepcja tzw. *nie-aktu* czyli normy prawnej, która stwarza jedynie pozory prawa ze względu na formę, źródło powstania oraz miejsce obowiązywania.

Przekładając te rozważania na grunt reprivatyzacji oddolnej, stwierdzić należy, że w literaturze polskiego prawa administracyjnego sformułowano kategorię tzw. *decyzji nieistniejącej* jako orzeczenia wydanego przez organy do tego nieupoważnione lub z pominięciem elementarnych procedur ich uchwalania. Taki pozorny akt prawny nie funkcjonuje w ramach systemu prawa i każdy organ stosujący prawo powinien odmówić jego zastosowania oraz stwierdzić jego bezskuteczność. Wyłomem w takim rozumowaniu okazało się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 1996 r. (15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13), w którym stwierdzono, że dla istnienia w systemie źródeł prawa określonej normy wystarczające jest samo stosowanie tego prawa przez sądy lub też późniejsze odesłania ustawodawcze do takiego aktu, dokonane przez jego nowelizację lub wzmiankę w innym akcie prawnym.

Koncepcja aktu nieistniejącego jest związana z kwestionowaniem kompetencji konkretnego organu publicznego do stanowienia norm prawnych. Już w Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego wprost stwierdzono, że jego działalność oraz działalność Krajowej Rady Narodowej opierać się będzie na konstytucji marcowej. Zgodnie z jej postanowieniami uprawnienia prawotwórcze jakiegokolwiek organu wynikać muszą wprost z postanowień konstytucyjnych oraz efekt tych aktywności nie może kolidować z podstawowymi prawami obywatelskimi, w tym prawem do poszanowania własności. Mając na uwadze fakt, że zarówno PKWN, jak i KRN nie miały umocowania w postanowieniach konstytucyjnych oraz nie pochodziły z wolnych i demokratycznych wyborów, wszelkie akty prawne przez nie wydane traktować należy jako przejaw ustawowego bezprawia.

Idąc tym tokiem rozumowania stwierdzić należy, że dopiero od lutego 1947 r. mieliśmy do czynienia z władzą pochodzącą z wyborów (nawet mając świadomość ich nierzetelności), a tym samym wszelkie prawodawstwo wcześniejsze naruszające podstawowe zasady praw

⁶ G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, w: *Zarys filozofii prawa*, red. M. Szyszkowska, Białystok 2000, Temida 2, s. 256–266.

człowieka, w tym prawo własności, należy uznać za nie-akty. Tym samym za najistotniejsze przejawy ustawowego bezprawia tego okresu uznać należy⁷:

1. Ustawę KRN z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy;
2. Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej;
3. Dekret PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa;
4. Ustawę KRN z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy;
5. Ustawę KRN z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich;
6. Dekret Rady Ministrów z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy;
7. Dekret Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa;
8. Ustawę KRN z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej;
9. Dekret Rady Ministrów z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

Koncepcja ustawowego bezprawia znana była w Polsce już w okresie międzywojennym, czyli zanim ta problematyka stała się popularna dzięki ustawodawstwu nazistowskiemu. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11–12 maja 1928 r. (I C 592/26), podjętym na tle odebrania obywatelowi polskiemu majątku przez zaborcę na podstawie prawodawstwa rosyjskiego stwierdzono: „wytworzone przez taki gwałt i bezprawie stosunki prywatno-prawne, których samo powstanie byłoby zgoła niemożliwe w Państwie Polskim, mogły istnieć jedynie dopóty, dopóki istniał ówczesny stan polityczno-prawny i istniała władza, zdolna wymusić trwanie takiego stanu rzeczy; wówczas też, w związku z ustrojem państwowym rosyjskim dla zniesienia skutków takich konfiskat i opartych na nich tytułów przez władze i sądy, wchodzące w skład owego ustroju, konieczny byłby zezwalający na ich unicestwienie przepis ustawy. Z chwilą jednak ustąpienia tamtej władzy, upadku tamtego ustroju i odzyskania przez Polskę niepodległości upadły również takie nielegalnie powołane do życia stosunki prywatno-prawne, jako sprzeczne z istniejącym od tej chwili stanem publiczno i prywatno-prawnym, odżyły natomiast prawa i tytuły legalnych właścicieli majątków skonfiskowanych o ile, naturalnie, nie zostały utracone w sposób, odpowiadający nowemu

⁷ J. Forystek, *Nieakt...*, s. 84.

stanowi prawnemu w Państwie”. Podobne zapatrywania wyraził Senat III Rzeczypospolitej w uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r.: „Senat stwierdza, że akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944–1989 pozbawione są mocy prawnej, jeśli godziły w suwerenny byt państwa polskiego lub są sprzeczne z zasadami prawa uznawanymi przez narody cywilizowane znajdującymi swój wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dotyczy to w szczególności aktów normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Zaliczyć do nich należy akty pozbawiające obywatelstwa polskiego, czyniące z prawa karnego narzędzie prześladowania ludzi walczących o niepodległość lub różniących się przekonaniami światopoglądowymi, a także akty, na podstawie których dokonano niesprawiedliwego pozbawienia własności”. Wszystko to wskazuje na to, że rozważania dotyczące pozbawienia mocy wiążącej aktów nacjonalizacyjnych nie są jedynie ograniczone do dywagacji czysto teoretycznych.

4.1.2. Reprywatyzacja oddolna w orzecznictwie sądowym

Przy braku rozwiązania problemu reprywatyzacji na drodze ustawowej najczęściej stosowaną formą odzyskiwania znacjonalizowanego mienia stała się próba podważenia prawidłowości wydawanych decyzji administracyjnych przez byłych właścicieli. Bardzo częste były przypadki niedopełniania wszystkich przesłanek formalnych wydawanych orzeczeń, brak zmian prawa własności w księgach wieczystych lub nawet pozbawianie własności przez czynności wyłącznie faktyczne. Biorąc pod uwagę stosunkowo dużą ilość aktów nacjonalizacyjnych oraz możliwe błędy popełniane przez ówczesne władze, konfiguracja stanów faktycznych i prawnych prowadzonych spraw sądowych jest w zasadzie nieograniczona, a tym samym nie ma możliwości przedstawienia procesu oddolnej reprywatyzacji w sposób syntetyczny. Efektem tego jest ogromna ilość wątków oraz wątpliwości prawnych podejmowanych w orzecznictwie sądowym. W tym miejscu wypada więc ograniczyć się wyłącznie do wybranych aspektów tej problematyki.

Instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej państwa podlegała ewolucji w toku rozwoju doktryny prawa. Aż do XX wieku panowała zasada, zgodnie z którą państwo nie odpowiada za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej. W polskich warunkach dopiero Konstytucja marcowa z 1921 r. wprowadziła istotną zmianę w tym zakresie. Jednak po II wojnie światowej, na skutek wprowadzenia w Polsce władzy autorytarnej, sytuacja ponownie wróciła do poprzedniego stanu. Dopiero wydarzenia z czerwca 1956 r. wymusiły na władzy

wprowadzenie stosownych przepisów w tym zakresie, które następnie dość istotnie ewoluowały. W związku z tym można wymienić w powojennej historii polskiego ustawodawstwa trzy zasadnicze okresy⁸.

Pierwszy okres, tzw. przedkonstytucyjny liczony jest od 15.11.1956 r., czyli wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, aż do 17.10.1997 r., tzn. wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. W świetle ówczesnego stanu prawnego wniesienie pozwu do sądu powszechnego musiało poprzedzać postępowanie prejudycjalne w postaci skierowania wniosku o odszkodowanie do właściwego organu nadrzędnego nad organem wydającym krzywdzącą decyzję administracyjną. Brak wyczerpania tego trybu powodował czasową niemożliwość dochodzenia roszczenia, natomiast w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowego nawet kilkuletnie oczekiwanie na wydanie orzeczenia nadzorczego nie uprawniało właściciela do kierowania jakichkolwiek roszczeń. Taka praktyka powodowała wieloletni stan zawieszenia sprawy odszkodowawczej i czyniła ją zupełną fikcją. Sądy po 1989 r. także sięgały po te przepisy orzekając przedawnienie roszczeń reperywizacyjnych z uwagi na formalną możliwość ubiegania się o zwrot mienia. W tym okresie na uwagę zasługuje orzeczenie Sądu Najwyższego w składzie 7-osobowym, stanowiący zasadę prawną, z dnia 26.01.1989 r. III CZP 58/88, zgodnie z którym artykuł 160 § 1 k.p.a. stanowi wyłączną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, którą strona poniosła na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji. Natomiast podstawę odpowiedzialności za szkody, jakie poniosła strona na skutek wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego albo wskutek uchylecia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 153 § 1 k.p.a.), stanowi art. 417 k.c. Dodatkowym utrudnieniem w dochodzeniu roszczeń reperywizacyjnych była przesłanka wykazania podwójnie kwalifikowanej winy funkcjonariusza państwowego przy wydawaniu decyzji administracyjnej w postaci orzeczenia dyscyplinarnego lub prawomocnego wyroku karnego. W realiach uzależnienia administracji publicznej od władzy politycznej skuteczne dochodzenie roszczeń na podstawie wadliwie wydawanych decyzji administracyjnych było zupełną fikcją.

Drugi okres, tzw. przejściowy, trwał od czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku do 01.09.2004 roku, czyli wejścia w życie nowelizacji kodeksu cywilnego. Nowa konstytucja wprowadziła przepis w art. 77 ust. 1 stanowiący, że „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy

⁸ J. Forystek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w sprawach reperywizacyjnych*, „Transformacje prawa prywatnego”, 3/2011, s. 32–34.

publicznej”. Biorąc pod uwagę także art. 8 Konstytucji wprowadzający zasadę bezpośredniego jej stosowania przez sądy, sytuacja roszczeń reptrywizacyjnych wydawała się stosunkowo prosta. Problem jednak powstał na tle zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji i możliwości pominięcia normy ustawowej przez sąd w przypadku, gdyby zachodziły przesłanki jej niekonstytucyjności. W orzecznictwie sądowym tego okresu zarysowały się dwa zupełnie przeciwstawne stanowiska, a kluczowe pytanie dotyczyło tego, czy art. 77 Konstytucji może stanowić samodzielną podstawę orzekania, czy też konieczne staje się powołanie przez sąd dodatkowej normy w randze ustawy jako podstawy prawnej wyrokowania. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku przyznającym sobie monopol na orzekanie o niekonstytucyjności ustaw, w związku z czym w przypadku wystąpienia w toku postępowania sądowego przesłanki niekonstytucyjności normy prawnej sąd orzekający ma obowiązek wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie tego problemu. Na przeciwnym stanowisku stała część składów orzekających Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, powołując się na art. 8 oraz art. 178 Konstytucji, według którego sędziowie podlegają wyłącznie normom konstytucyjnym – w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, gdzie wyłącznymi przesłankami orzekania były ustawy. W jednym z orzeczeń NSA stwierdza: „niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję daje niezawisłemu sądowi w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej”.

Powstały spór pomiędzy najważniejszymi organami władzy sądowniczej (na tle jasno sformułowanej normy konstytucyjnej) spowodował uzależnienie roszczeń reptrywizacyjnych od indywidualnych poglądów sędziego orzekającego sprawę oraz tego, które argumenty uzna za przekonujące – tok sporu w sprawie reptrywizacyjnej kierował się ze sporu odbywającego się na podstawie norm prawnych na płaszczyznę powoływania orzeczeń. Część sądów nie chcąc się narażać na błędy orzecznicze kierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności konkretnych ustaw z Konstytucją, jednak powodowało to zawieszanie postępowań na wiele miesięcy czy nawet lat. Sytuacja ta wymusiła zmianę przepisów w zakresie ustalenia klarownych przesłanek odpowiedzialności państwa za szkody.

Trzeci okres obejmuje czas od 1.09.2004 roku, czyli od nowelizacji kodeksu cywilnego, do 2024 r. W tym czasie nastąpiła ustawowa konkretyzacja przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednak na skutek źle zredagowanych przepisów intertemporalnych ich jednoznaczna wykładnia nadal nie była jasna. Największy problem dotyczył spraw

reprywatyzacyjnych rozciągniętych mocno w czasie⁹, czyli takich, w których decyzja nadzorcza organu administracyjnego wydana została po nowelizacji przepisów kodeksu cywilnego, jednak pierwotna decyzja nacjonalizacyjna jeszcze przed tą datą. Sytuacja ta spowodowała kompletny chaos w orzecznictwie sądowym, nie było bowiem jasne, jaki stan prawny stosować do takich sytuacji. Mając na uwadze powstałe rozbieżności Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował zapytanie prawne do powiększonego składu Sądu Najwyższego dotyczące jednoznacznego wyjaśnienia wątpliwości. Efektem tego jest wydanie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10, według której do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. oraz jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji.

Kolejnym dość istotnym zagadnieniem wywołującym istotne rozbieżności w orzecznictwie, a bardzo ważnym z punktu widzenia byłych właścicieli mienia znacjonalizowanego, jest kwestia rozmiaru powstałej szkody. W nauce prawa cywilnego od czasów prawa rzymskiego pojęcie szkody rozumiane jest dwojako. Pierwszy aspekt dotyczy tzw. szkody rzeczywistej, *damnum emergens*, czyli uszczerbku, który ponosi poszkodowany w postaci materialnej straty, natomiast drugi aspekt obejmuje tzw. utracone korzyści, czyli *lucrum cessans*, co jednocześnie koresponduje z ekonomiczną kategorią kosztów alternatywnych. W okresie panowania w Polsce ustroju socjalistycznego nie było mowy o szerokim rozumieniu szkody, stanowił o tym wprost art. 160 k.p.a., co wpisywało się w szerszy obraz ograniczeń formalnych w uzyskaniu rekompensaty za utracone mienie. Sytuacja ta nie zmieniła się zasadniczo po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Dopiero wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. K 20/02, Trybunał stwierdził, że art. 160 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wspomniane orzeczenie w sposób jednoznaczny określało zakres szkody na przyszłość, jednak spowodowało liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące utraconych korzyści przed jego wejściem w życie oraz przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. oraz

⁹ Większość spraw reprywatyzacyjnych trwała długie lata, w związku z czym problemy interpretacyjne miały ogromny wpływ na całość procesu reprywatyzacji w Polsce.

samej konstrukcji teoretycznej utraconych korzyści. W doktrynie prawa oraz orzecznictwie powstał dość istotny spór o to, czy szkoda w postaci utraconych korzyści jest immanentnie związana z chwilą utraty własności czy też jest od niej w sensie prawnym częściowo niezależna. Ostateczne rozwiązanie tego zagadnienia syntetycznie przedstawił Józef Forystek. „Zgodnie ze stanowiskiem doktryny aprobowanym w orzecznictwie, z jednego zdarzenia sprawczego może wynikać więcej niż jedna szkoda, ponieważ powstawanie szkody jest zjawiskiem złożonym i rozciągniętym w czasie, zwłaszcza w przypadku szkody w postaci utraconych pożytków. Szkoda w tej postaci ma charakter ciągły i powstaje w każdym dniu, w którym uprawniony mógł uzyskać korzyści, a został ich pozbawiony na skutek zdarzenia sprawczego. Z tych względów wiązanie szkody w postaci *lucrum cessans* zawsze ze zdarzeniem będącym źródłem szkody nie jest prawidłowe, gdyż ta postać szkody może powstać w różnym czasie i może przybrać postać różnych uszczerbków między innymi w postaci utraty dochodów z nieruchomości, także w okresie po wejściu w życie Konstytucji (...). Skoro szkoda w postaci *lucrum cessans* powstaje przez cały czas istnienia w obrocie nieważnej decyzji, za każdym razem, kiedy do majątku poszkodowanego nie wchodziły pożytki uzyskiwane z bezprawnie odejętych mu składników majątkowych, to nie można utożsamiać szkody ze zdarzeniem, które ją wyrządziło”¹⁰. Kwestia ta jest niebagatelna dla właścicieli znacjonalizowanego mienia oraz ich spadkobierców prawnych, gdyż wieloletnie pozbawienie ich władztwa nad majątkiem uniemożliwiło im wykonywanie prawa własności, a przede wszystkim jednego z jego atrybutów, czyli prawa pobierania pożytków w postaci np. czynszu najmu lub zysków przedsiębiorstwa.

Nowelizacja kodeksu cywilnego z 2004 roku wprowadziła także odpowiedzialność Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne, czyli brak wydania aktu prawnego, mimo istnienia takiego obowiązku. Zgodnie z nadal obowiązującą ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej za wyłączone mienie należy się osobom fizycznym i prawnym odszkodowanie. Jednak do tej pory nie wydano rozporządzenia w sprawie ustalenia składu komisji przyznającej świadczenia. Na tle tego stanu faktycznego Sąd Najwyższy wydał 24 listopada 2005 r. uchwałę III CZP 82/05, zgodnie z którą zaniechanie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.) do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr

¹⁰ J. Forystek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 41–42.

162, poz. 1692) nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu. W podobnym tonie wypowiedział się również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 maja 2008 r. wskazując, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego, którego obowiązek wydania powstał po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

Reasumując, orzecznictwo sądowe jest w sprawach reprivatyzacyjnych bardzo niejednolite, nawet podstawowe kwestie są przedmiotem rozbieżności najwyższych instancji sądowych. W takim chaosie orzeczniczym każda strona sporu sądowego ma możliwość w dowolny sposób uargumentować swoje stanowisko. Efektem tej sytuacji jest duża rola profesjonalnej pomocy prawnej, po którą muszą sięgać właściciele znacjonalizowanego majątku.

4.2. Koszty transakcyjne procesu reprivatyzacji oddolnej

Dotychczasowe rozważania na temat przeprowadzenia w Polsce procesu reprivatyzacji koncentrowały się wyłącznie na aspekcie wielkości środków finansowych, jakie budżet państwa musiałby przekazać byłym właścicielom w ramach odszkodowania za znacjonalizowany majątek. W debacie publicznej oraz ocenach skutków regulacji projektów ustaw reprivatyzacyjnych pomijano kwestie kosztów przeprowadzanych postępowań sądowych i administracyjnych, a wynikających wyłącznie z zastosowania tego mechanizmu. Jedyne zbiorcze informacje, które można uzyskać, dotyczą wielkości zasądzonych roszczeń reprivatyzacyjnych na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej oraz prawomocnego wyroku sądowego (wraz z kosztami sądowymi i egzekucyjnymi zasądzonymi na rzecz byłych właścicieli). W tym celu na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), a także rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. z 2001 r., nr 81, poz. 443) oraz §56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.) powołano do życia Fundusz Reprivatyzacji, którego celem miało być pokrywanie odszkodowań zasądzonych za bezprawną nacjonalizację. Podstawą wypłaty środków był wniosek właściwego organu

¹¹ Uchwała III CZP139/08.

państwowego reprezentującego interesy Skarbu Państwa, przeciwko któremu skierowano roszczenie reprivatyzacyjne.

W przedstawionych kalkulacjach całkowicie pomijano koszty działania samego mechanizmu reprivatyzacji oddolnej. Takie podejście najlepiej koresponduje z paradygmatem neoklasycznym, w którym koszty transakcyjne nie mają znaczenia. Można przypuszczać, że ustawodawca w pełni sobie z tego zdaje sprawę i z jego perspektywy stworzenie tak kosztownej procedury było racjonalne, gdyż zniechęcało potencjalnych wnioskodawców. W podejściu nowej ekonomii instytucjonalnej wybór określonego sposobu koordynacji działań podmiotów ekonomicznych jest uzależniony od kryterium wielkości tych kosztów. W przypadku reprivatyzacji oddolnej mamy do czynienia ze swoistym kontraktem zawierany między prawowitym właścicielem a państwem, którego treścią jest wniosek o zwrot znacionalizowanego majątku, a gdyby to nie było możliwe – alternatywne roszczenie odszkodowawcze. Jak każda inna umowa, roszczenie reprivatyzacyjne rozwiązywane metodą sądową lub administracyjną implikuje pewien poziom kosztów transakcyjnych. Zależność pomiędzy byłym właścicielem a państwem nasuwa pewne analogie do stosunku agencji, przede wszystkim w kwestii generowania kosztów transakcyjnych występujących współzależności¹².

Podłożem powstałej zależności jest tzw. *kontrakt konstytucyjny* czyli swoista fikcja prawna polegająca na przyjęciu założenia, że każdy konflikt reprivatyzacyjny jest rozstrzygany władczo przez organy państwa w określonej procedurze. Implikacją tego jest brak możliwości zerwania kontraktu przez byłego właściciela, nawet w sytuacji rażącego niewywiązywania się z zawartej umowy. Zerwanie kontraktu między stronami jest możliwe jedynie poprzez zmianę konstytucji, dokonaną kwalifikowaną większością głosów w parlamentarnym trybie ustawodawczym, na co były właściciel nie ma żadnego wpływu. Natomiast przy masowej skali naruszeń analogicznych kontraktów w innych sprawach występuje teoretyczna możliwość rewolucyjnej zmiany ustroju, a tym samym konstytucji. Jednak w demokratycznym państwie prawa takie przypadki zdarzają się niezmiernie rzadko i są prewencyjnie eliminowane poprzez demokratyczne instytucje, w tym hierarchiczną kontrolę wydawanych wyroków sądowych.

Proces reprivatyzacji oddolnej toczy się pomiędzy autonomicznymi podmiotami, w związku z czym można wprowadzić do analizy tego modelu kategorię swobody kontraktowania, która ma różne aspekty – wybór kontrahenta, modyfikacja treści kontraktu, możliwość odstąpienia od umowy itp. W omawianej sytuacji swoboda stron jest w dość istotny

¹² Na potrzeby niniejszej pracy skoncentrowano się wyłącznie na aspekcie kosztów transakcyjnych, pomijając zależność pryncypał – agent.

sposób ograniczona. W sytuacji braku porozumienia pomiędzy byłym właścicielem a Skarbem Państwa, alternatywą tego pierwszego jest wytoczenie powództwa. Przypomina to sytuację znaną z prawnej teorii kontraktów, czyli tzw. *umowę adhezyjną*. Polega ona na władczym narzuceniu treści kontraktu przez jedną ze stron, gdzie rola drugiej strony ogranicza się wyłącznie do akceptacji jej warunków w całości lub niezawierania umowy. Dodatkowym ograniczeniem narzuconym na strony stosunku kontraktowego jest brak możliwości po stronie byłego właściciela wyboru konkretnego organu państwowego, do którego zwróci się z roszczeniem. Wybór ten jest determinowany przez przepisy procedury sądowej (cywilnej lub administracyjnej), gdzie decydującym czynnikiem jest lokalizacja przedmiotu prawa własności (przy nieruchomościach) lub siedziba państwowej jednostki organizacyjnej, z którą wiąże się dochodzone roszczenie (przy ruchomościach). Omawiany aspekt dotyczy wyboru organu państwowego jako jednostki organizacyjnej (instytucji), natomiast wybór konkretnej osoby sędziego jest całkowicie poza możliwościami byłego właściciela, gdyż o tym decyduje kolejność wpływu sprawy (pozwu) do sądu. Ograniczeniami wyboru kontrahenta związany jest także organ państwowy, gdyż po złożeniu pozwu (lub wniosku) nie może on w arbitralny sposób nie zawrzeć umowy z byłym właścicielem. Ostatni aspekt kryterium swobody kontraktowania pomiędzy stronami kontraktu repriwatyzacyjnego sprowadza się do możliwości odstąpienia od zawartej umowy. W tym aspekcie sytuacja byłego właściciela jest korzystniejsza, gdyż na każdym etapie procesu repriwatyzacyjnego ma on zagwarantowaną możliwość cofnięcia pozwu (lub wniosku), a tym samym zakończenia procesu kontraktowania, a wyłącznym czynnikiem limitującym taką decyzję jest groźba straty dotychczas zaangażowanych środków oraz konieczność poniesienia kosztów profesjonalnego pełnomocnika strony przeciwnej. Natomiast w aspekcie cofania poszczególnych żądań lub wniosków dowodowych były właściciel jest całkowicie wolny. Inna sytuacja dotyczy organu państwowego, gdyż nie ma on możliwości odstąpienia od kontraktu zawartego wniesionym pozwem (lub wnioskiem), nawet gdyby w toku toczącego się postępowania zmieniły się podstawy właściwości proceduralnej. Pomimo tej stosunkowo lepszej pozycji byłego właściciela, organ nic nie traci na zerwaniu kontraktu, natomiast w tej sytuacji ten pierwszy rezygnuje w dochodzonego roszczenia, co dla niego jest niekorzystne.

Dokonana dekompozycja mechanizmu repriwatyzacji oddolnej jako swobodnego kontraktu posłużyć może do identyfikacji kosztów transakcyjnych tego procesu. Na potrzeby niniejszej pracy zdefiniowano je jako zasoby ponoszone lub marnotrawione w związku ze skierowaniem do Skarbu Państwa żądania zwrotu znacjonalizowanego po II wojnie światowej majątku. Mierzone są one nakładami przeznaczonymi na przeprowadzenie postępowania

sądowego lub administracyjnego, którego celem jest przywrócenie prawa własności prawowitym właścicielom. Koszty utrzymania organów wymiaru sprawiedliwości, wypełniających zadania państwa w tym zakresie, bezpośrednio nie stanowią kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji, jednak pewna ich część związana jest z rozpatrywaniem sporów prawnych powstałych na tym tle.

Koszty transakcyjne procesu reprivatyzacji oddolnej pogrupować można według różnych kryteriów, przy czym ich podział jest nierozłączny – przynależność do jednej grupy nie wyklucza zaliczenia danego kosztu do innej kategorii. Przyporządkowanie kosztów transakcyjnych do poszczególnych grup zawiera poniższa tabela.

Tabela 4.1. Klasyfikacja kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej

Kryterium podziału	Rodzaj kosztu
Faza procesu reprivatyzacyjnego	• Poszukiwanie informacji o procesie reprivatyzacji • Koszty uczestnictwa • Koszty zerwania kontraktu
Podmiot ponoszący obciążenia	• Koszty prywatne • Koszty publiczne
Sposób dochodzenia praw	• Koszty procesowe • Koszty pozaprocessowe
Sposób mierzenia	• Koszty wyrażone w pieniądzu • Koszty wyrażone innymi miernikami
Funkcjonowanie norm prawnych	• Tworzenie przepisów • Interpretacja norm
Stosunek do kontraktu	• Koszty ograniczania oportunistyki drugiej strony • Nielojalność stron
Niepewność behawioralna	• Czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sądu • Nieproduktywne wykorzystanie środków

Źródło: opracowanie własne.

Kryterium fazy procesu reprivatyzacyjnego pozwala podzielić koszty transakcyjne na ponoszone przed, w trakcie oraz po zakończeniu procesu sądowego. Faza przed zainicjowaniem odpowiednich procedur prawnych generuje przede wszystkim koszty pozyskania informacji na temat szans oraz zagrożeń wdania się w spór ze Skarbem Państwa. Ryzyko niejasnych przepisów byli właściciele starają się ograniczyć zawierając umowę na porady prawne oraz reprezentację przed organami wymiaru sprawiedliwości. Wysokość tych kosztów jest uzależniona od wartości przedmiotu sporu oraz skomplikowania faktycznego i prawnego sprawy. Koszt uczestnictwa w procesie sądowym obejmuje głównie wynagrodzenie

pełnomocników procesowych oraz koszty różnego rodzaju ekspertyz, opinii biegłych, wycen nieruchomości czy też koszty podróży oraz zbierania potrzebnych dokumentów. Zainicjowanie procesu reprivatyzacji oddolnej generuje także koszty opłacenia pełnomocnika Skarbu Państwa w przypadku przegranej sprawy. Koszty te są uzależnione od wartości przedmiotu sporu, ilości pracy włożonej w spór oraz liczby instancji, przez które przechodziła sprawa.

Koszty transakcyjne procesu reprivatyzacji oddolnej ponoszone są głównie przez byłych właścicieli, gdyż na nich spoczywa obowiązek wykazania wszystkich przesłanek materialnoprawnych uzasadniających zasadność dochodzonego roszczenia. W zależności od stanu faktycznego sprawy mogą to być koszty przygotowania niezbędnej dokumentacji procesowej, często trudno dostępnej (dotarcie do archiwów, uzyskanie zgód na wydanie dokumentów, uzasadnienie ich wiarygodności itp.). W przypadku organów wymiaru sprawiedliwości trudno jest oddzielić koszty transakcyjne spraw reprivatyzacyjnych od ogólnych kosztów funkcjonowania sądownictwa. Na potrzeby niniejszej pracy można przyjąć, że są to zasoby poświęcone na rozpatrywanie przedmiotowych spraw w postaci liczby zaangażowanych osób pomnożone przez łączną liczbę godzin przeprowadzonych rozpraw. Zasoby te mogłyby być produktywniej wykorzystane na rozpatrywanie innych spraw sądowych i w tym sensie stanowią marnotrawstwo.

Procedura reprivatyzacji może zakończyć się także ugodą zawartą pomiędzy byłym właścicielem a organem będącym w posiadaniu znacionalizowanego majątku. W takim przypadku koszty transakcyjne ograniczają się do pozyskania fachowej pomocy prawnej oraz negocjacji. W przypadku niedojścia do porozumienia między stronami następnym etapem jest wszczęcie postępowania sądowego. W takiej sytuacji wcześniej poniesione koszty zaliczyć można do utopionych zasobów – w dużej części niemożliwych do odzyskania.

Kryterium sposobu mierzenia kosztów transakcyjnych dzieli je na zasoby wyrażone w postaci pieniężnej, czyli opłaty, wynagrodzenia lub prowizje oraz takie, które oszacować można wyłącznie w jednostkach niepieniężnych, np. miary czasu, ilości pracy włożonej w wykonanie zadania oraz liczbą wykonanych czynności. Można także, obliczyć choćby szacunkowo, ale w istocie dość dokładnie ekwiwalent, który skutek poniesionych kosztów mógłby posłużyć do uzyskania określonej kwoty, gdyby czas ten poświęcony był na wykonywanie innych czynności. Chociaż ekonomia neoklasyczna nie odnosi się do kosztów niemierzalnych, to jednak można z dużą precyzją obliczyć jednostki, takie jak miary czasu czy pracy. Z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej te niemierzalne koszty są bardzo istotne, a ich charakter nie uniemożliwia włączenia ich do analizy. Z punktu widzenia poprawności metodologicznej zasadnicze znaczenie ma porównywanie wyłącznie tożsamych jednostek

miary.

Brak uregulowania problematyki reprivatyzacji powszechnej w postaci uchwalenia odrębnego aktu prawnego powoduje powstanie kwestii dostosowania obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych do problematyki zwrotu znacjonalizowanego mienia. Odbywać się to może poprzez drobne korekty prawodawstwa oraz interpretacje obecnych norm na gruncie stanów faktycznych mających miejsce po II wojnie światowej. W realiach polskich postępowań reprivatyzacyjnych szczególnie ten drugi wariant przybrał na sile. Efektem tego jest bardzo bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie problemów prawnych nacjonalizacji oraz reprivatyzacji. Zasadniczy problem polega na tym, że wobec braku precedensów jest ono zupełnie nieprzydatne przy rozpatrywaniu innych spraw cywilnych. Zmienność oraz zawilość problematyki prawnej ma zasadniczy wpływ na inny rodzaj kosztów – pomoc fachowych pełnomocników, przy czym zależność ta jest wprost proporcjonalna.

Lojalność stron postępowania reprivatyzacyjnego przejawia się w respektowaniu instytucji formalnych regulujących ten proces. Łamanie ustanowionych reguł i zwyczajów powoduje występowanie szkodliwych społecznie zjawisk, których efektem jest dobrobyt poniżej potencjalnego poziomu. Przejawem nielojalności procesowej w fazie przed zawarciem kontraktu mogą być zachowania typu *rent-seeking* jako odpowiedź na zawilość rozwiązań prawnych, bądź też po części ich efekt. Renta, mająca za cel interes prywatny, generuje koszt w postaci utraty zaufania do wymiaru sprawiedliwości, co ze społecznego punktu widzenia ma charakter negatywny. Nielojalność oraz zachowania oportunistyczne powodują zwiększenie popytu na informacje o drugiej stronie kontraktu oraz warunkach jego wykonywania, co powoduje powstawanie kosztów transakcyjnych.

Reprivatyzacja oddolna jest procesem długotrwałym oraz niezwykle skomplikowanym pod względem faktycznym i prawnym. W czasie trwania procesu sądowego ma miejsce stan niepewności prawnej w zakresie przysługującego prawa własności do dóbr. Sytuacja ta jest niekorzystna z punktu widzenia produktywnego wykorzystywania zasobów. Efektem tego jest stan niepewności behawioralnej w zakresie możliwości inwestycyjnych. Zakończenie sporu sądowego, niezależnie która ze stron kontraktu na tym zyska, otwiera możliwość optymalnego zastosowania znacjonalizowanego majątku. Jednak straty spowodowane brakiem prawidłowego nadzoru właścicielskiego są często ogromne i nie do odzyskania. Dodatkowym ryzykiem prawnym i ekonomicznym przeciągających się spraw reprivatyzacyjnych jest powstanie oraz wycena nakładów dokonywanych na przedmiot własności przez podmiot, który następnie zostaje tej własności pozbawiony w wyniku reprivatyzacyjnego wyroku sądowego. Sytuacja ta może być czynnikiem zniechęcającym do produktywnego wykorzystywania

zasobów i stanowi w tym aspekcie koszt transakcyjny.

Podstawowym kryterium oceny kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej jest racjonalność ich ponoszenia¹³. W nowej ekonomii instytucjonalnej powszechnie przyjęto, że pewien ich zakres jest nieunikniony w związku z istnieniem mechanizmu rynkowego i zawieraniem w jego ramach transakcjami. Za niezbędne koszty uznać należy te, które przyczyniają się do wzrostu użyteczności funkcjonujących instytucji, natomiast z nadmiernym ich poziomem mamy do czynienia w sytuacji ujemnego bilansu zawartego kontraktu – korzyści z zawartej umowy są zaniżone poprzez ponoszone koszty transakcyjne, których poziom jest wyższy niż alternatywne rozwiązanie (przy założeniu identycznej użyteczności kontraktu). W literaturze można spotkać się z różnymi źródłami zbyt wysokich kosztów transakcyjnych¹⁴. Pierwszą przyczyną są niewłaściwie skonstruowane instytucje, w efekcie czego zwiększenie nakładów nie poprawia w znaczący sposób ich użyteczności. Drugim czynnikiem jest niegospodarność, kiedy funkcjonowanie instytucji absorbuje niewspółmiernie wysoki poziom zasobów w stosunku do spodziewanych korzyści. Trzecim źródłem nadmiernego poziomu kosztów transakcyjnych jest łamanie postanowień zawartej umowy.

Znaczna część kosztów transakcyjnych generowana jest przez przyjęcie modelu reprivatyzacji oddolnej, którym jest droga sądowa oraz powstające na tym tle antagonizmy związane z różnymi płaszczyznami współzależności podmiotów tego procesu. Obie strony kontraktu zawiązanego na skutek wniesienia pozwu stawiają przed sobą różne cele. Zadanie byłego właściciela polega na wyegzekwowaniu roszczenia kierowanego do sądu w postaci przywrócenia prawa własności, natomiast cele wymiaru sprawiedliwości są narzucone przez przepisy prawa i polegają na wydaniu wyroku sprawiedliwego i zgodnego z obowiązującymi normami. Na tym tle pojawia się konflikt interesów, gdyż nie zawsze oba cele będą się ze sobą pokrywać. Można także stwierdzić, że konflikt interesów obu stron kontraktu stanowi różnicę ich partykularnych funkcji użyteczności. W związku z tym kluczowe staje się określenie tego, jak są skonstruowane obie funkcje dla byłego właściciela i sądu. Można zaproponować ich następującą postać:

Funkcja użyteczności sądu:

$$U_s = f(a, b, c, d, e)$$

gdzie:

¹³ B. Zbroińska, *Publiczne koszty transakcyjne...*, op. cit. s. 92–95.

¹⁴ Tamże, s. 95.

a – minimalizacja nakładu pracy,
 b – obojętny stosunek do kosztów wykonania umowy,
 c – obojętny stosunek do długości trwania umowy,
 d – obojętny stosunek do ryzyka,
 e – oportunizm.

Funkcja użyteczności byłego właściciela:

$$U_w = f(g, h, i, j, k)$$

gdzie:

g – intensyfikacja nakładu pracy,
 h – minimalizacja kosztów wykonania umowy,
 i – szybkość zrealizowania umowy,
 j – indywidualny stosunek do ryzyka, determinacja w działaniu,
 k – legalizm.

Nawet pobieżna analiza obu funkcji użyteczności pozwala stwierdzić, że pole potencjalnego konfliktu interesów jest stosunkowo duże. Pierwszą różnicą w obu funkcjach użyteczności jest stosunek do własnego nakładu pracy. Jest on pochodną dwóch czynników: treści norm prawnych będących częścią kontraktu oraz partykularnymi korzyściami z określonego wyniku postępowania sądowego. Przepisy regulujące rozkład ciężaru dowodu (*onus probandi*) stawiają w korzystniejszej sytuacji sąd, gdyż to na byłym właścicielu spoczywa udowodnienie wszystkich przesłanek wynikających z prawa materialnego, a niezbędnych do wydania korzystnego dla niego wyroku. W tym aspekcie były właściciel dysponuje inicjatywą dowodową, zarówno na etapie konstruowania pozwu, jak i na dalszym etapie trwania kontraktu. Rola sądu sprowadza się do weryfikacji zasadności zgłaszanych wniosków oraz ich oceny na końcowym etapie postępowania. W związku z tym dużo większą aktywnością musi wykazać się były właściciel, gdyż jej brak spowoduje oddalenie powództwa i przegranie sprawy. Kolejnym czynnikiem determinującym nakład pracy obu stron jest wpływ efektu końcowego zawartej umowy na ich sytuację materialną. W przypadku sądu nie istnieje taka korelacja, gdyż zgodnie z przepisami prawa oraz powszechnie aprobowanymi zasadami postępowania, sąd nie może być w żaden sposób motywowany korzyściami płynącymi od którejkolwiek ze stron procesu sądowego, w tym także ze strony byłego właściciela. W związku z tym określony wynik kontraktu nie ma żadnego wpływu na sytuację sądu. Zgoła odmienna sytuacja przedstawia się w przypadku byłego właściciela. Ilość włożonej przez niego pracy jest wprost

proporcjonalna do możliwości uzyskania dla niego korzystnego wyniku, jednak nie jest wyłącznie od tego zależna. Przywrócenie prawa własności poprzedniemu właścicielowi oznacza także zwrot przynajmniej części kosztów poniesionych przez niego na profesjonalną pomoc prawną oraz całości kosztów w postaci opłat sądowych. Natomiast przegranie przez niego procesu oznacza konieczność poniesienia dodatkowych wydatków w postaci kosztów adwokackich strony przeciwnej.

Intensyfikacja nakładu pracy ma także ścisły związek ze stosunkiem do ponoszonych kosztów wykonania kontraktu. Sąd cechuje się obojętnością w stosunku do ilości poniesionych wydatków na realizację kontraktu, ponieważ nie obciążają go bezpośrednio. Natomiast były właściciel jest na nie bardzo wrażliwy. Koszty poniesione na przeprowadzenie procesu sądowego są niebagatelnym czynnikiem mającym wpływ na stosunek byłego właściciela do kontraktu. Składają się na nie wydatki przeznaczone na pomoc profesjonalnych pełnomocników (ich wielkość jest ustalana indywidualnie) oraz poniesienie opłat sądowych za zainicjowanie procesu¹⁵ i wydatków w trakcie jego trwania (np. kosztów sporządzenia opinii przez biegłego sądowego). W związku z tym funkcja użyteczności byłego właściciela opiera się w dużym stopniu na dążeniu do minimalizacji ponoszonych kosztów. W pierwszej kolejności starają się oni wnieść o zwolnienie ich od ponoszenia kosztów inicjowania kontraktu, jednak nie zawsze są one pozytywnie rozpatrywane. Były właściciel stara się także minimalizować wydatki przeznaczane na profesjonalną pomoc prawną tak konstruując umowę z pełnomocnikiem, aby jak największa część wynagrodzenia miała charakter prowizji od wygranej sprawy. Jednak problem polega na tym, że nie każdy pełnomocnik zgodzi się na prowadzenie sprawy przez bardzo długi okres (często nawet kilkanaście lat) bez realnej rekompensaty swojego wysiłku.

Kolejny konflikt interesów między stronami pojawia się na tle stosunku do długości trwania kontraktu. Postępowanie sądowe stanowi ostateczny etap dochodzenia przez byłego właściciela roszczeń reptrywizacyjnych, przez co jest on zainteresowany jak najszybszym jego zakończeniem. Długotrwałość postępowania ma wpływ na ponoszone koszty w postaci wynagrodzenia pełnomocników, dodatkowych opłat sądowych, ewentualnych dojazdów do sądu itp. oraz koszty w postaci utraconych korzyści płynących z pożytków ze znacjonalizowanej własności.

Długotrwałość postępowania oraz ponoszone w tym czasie koszty mają związek z kolejnym składnikiem funkcji użyteczności, jakim jest stosunek stron do ponoszonego ryzyka.

¹⁵ W Polsce w wysokości 5% wartości dochodzonego roszczenia.

Analizując w tym aspekcie sytuację sądu należy stwierdzić, że ma on zupełnie obojętny stosunek do ryzykownych działań. Jest to przede wszystkim pochodną braku korelacji pomiędzy końcowym wynikiem kontraktu a jego sytuacją materialną. Dodatkowo przepisy prawa nakładają na byłego właściciela obowiązek dokładnego sformułowania żądania pozwu i przytoczenia odpowiednich okoliczności faktycznych. W związku z czym wszelkie ryzyko popełnienia błędu w tym zakresie obciąża powoda. Zgodnie z teorią oczekiwań (*prospect theory*) sformułowaną przez Kahnemana i Tversky'ego¹⁶, ludzie unikają ryzyka w satysfakcjonujących okolicznościach, natomiast mogą być skłonni do działań ryzykownych w obliczu poniesienia potencjalnych strat. Te założenia idealnie pasują do analizowanego modelu. Ewentualne straty mogą dotyczyć jedynie byłego właściciela, a wraz z niekorzystnym rozwojem sytuacji procesowej skłonność do ryzyka po jego stronie może się wyłącznie pogłębiać. Jednak nie w każdej sytuacji tak musi być, zależy to od indywidualnej determinacji poszczególnych osób. Znacjonalizowany majątek przedstawia nie tylko wartość materialną, dość często jest dorobkiem wielu pokoleń znacjonalizowanych właścicieli. Mając dodatkową wartość sentymentalną, mienie będące przedmiotem kontraktu, w dodatkowy sposób motywuje ich do działań ryzykownych.

Ostatnim czynnikiem różniącym indywidualne funkcje użyteczności stron kontraktu jest możliwość wykorzystywania dostępnych przez poszczególne osoby informacji. W przypadku byłego właściciela jest to działalność opierająca się na zasadzie legalizmu, czyli wszystkie swoje kroki procesowe opiera wyłącznie na przepisach prawa. Nawet gdyby były właściciel posiadał informacje niedostępne dla sądu, to formułując pismo procesowe musi ujawnić swoje stanowisko, a tym samym niweluje swoją przewagę informacyjną. Zupełnie inna sytuacja występuje po stronie sądu, który wykorzystuje posiadane przez siebie informacje w oportunistyczny sposób. Stara się przebiegle zrealizować własny interes wykorzystując przymusowe położenie powoda, polegające na swoistej zależności od jego działań. W sytuacji, w której sąd definiuje swój cel kontraktowy jako minimalizację nakładu własnej pracy, może naruszyć dobra byłego właściciela uciekając się do niejednoznacznych przepisów prawnych poprzez oddalanie jego wniosków dowodowych.

Konkretne rozwiązania instytucjonalne w kwestii struktury własnościowej gospodarki generują określony poziom ogólnogospodarczych kosztów transakcyjnych. Niższa zagregowana wartość tych kosztów powoduje większą produktywność zasobów, co sprzyja procesom rozwojowym i przekłada się na wyższy łączny PKB. Podobna zależność występuje

¹⁶ Por. D. Kahneman, *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Media Rodzina, Poznań 2012.

w odwrotnej sytuacji – wyższy poziom kosztów transakcyjnych struktury własnościowej przekłada się na większe marnotrawstwo zasobów i niższą ich produktywność. Przedstawione tendencje występują jedynie przy założeniu istnienia identycznego poziomu rozwoju gospodarczego, częstotliwości oraz ilości zawieranych transakcji. Przekładając te założenia na proces przekształceń własnościowych stwierdzić należy, że prowadzenie reprivatyzacji metodą generującą wyższe koszty transakcyjne jest nieoptymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia interesów ekonomicznych uczestników tego procesu i gospodarki jako całości.

Rozdział V. Reprywatyzacja oddolna w świetle badań

Niniejsza część rozprawy, mająca charakter empiryczny, zawiera próbę kwantyfikacji kosztów transakcyjnych oszacowanych na podstawie studiów przypadków dwóch postępowań sądowych reprywatyzacji oddolnej.

5.1. Przedmiot i cel badań

Po upływie ponad 30 lat od rozpoczęcia w Polsce transformacji gospodarczej nie doszło do wypracowania kompleksowego rozwiązania problematyki reprywatyzacyjnej. Mimo początkowego entuzjazmu i deklarowanych chęci w tym zakresie ze strony polityków wszystkich ugrupowań rządzących, zapal malął wraz z uświadamianiem sobie złożoności tego procesu oraz potencjalnych konsekwencji dla budżetu państwa. Brak ogólnego uregulowania problematyki reprywatyzacji w postaci ustawy uchwalonej przez demokratycznie wybrany parlament spowodował wzrost aktywności byłych właścicieli znacjonalizowanego majątku nakierowany na przywrócenie poprzedniego stanu posiadania. Działania przez nich podejmowane koncentrują się na próbach znalezienia możliwie jak największej liczby błędów procesu nacjonalizacyjnego popełnianych przez urzędników państwowych. W związku z tym, że proces ten opierał się na licznych aktach prawnych, a ówczesne władze często traktowały je bardzo instrumentalnie, efekt prawny działalności nacjonalizacyjnej jest bardzo chaotyczny. W demokratycznym państwie prawnym jedyną możliwością odzyskania prawa własności jest wykazanie swojego tytułu prawnego oraz udowodnienie bezprawności jego odebrania. Proces ten odbywa się wieloetapowo, przy czym w dużej ilości przypadków inicjowany jest przez wszczęcie postępowania administracyjnego mającego na celu unieważnienie decyzji nacjonalizacyjnej. Następnie, w zależności od dalszego toku sprawy, wszczynany jest etap postępowania sądowego (administracyjnego lub cywilnego).

Jak już wspomniano we wstępie, w ramach niniejszej pracy doktorskiej postawiono następujące cele badawcze:

- Cel teoretyczny w postaci pogłębienia stanu wiedzy na temat najważniejszych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej oraz problematyki transformacji gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem jej aspektów własnościowych;

- Cel teoretyczno-metodologiczny w postaci zaproponowania modelu regulacji reprivatyzacyjnej;
- Cel empiryczny w postaci operacjonalizacji oraz kwantyfikacji kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej;
- Cel użyteczny w postaci zaproponowania kryteriów badania struktury kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej oraz sformułowanie rekomendacji stosowania alternatywnej ścieżki postępowania administracyjnego jako procesu generującego niższe koszty transakcyjne.

Reprivatyzacja oddolna zostanie omówiona przy pomocy dwóch przypadków dotyczących odmiennych stanów faktycznych – w pierwszym przypadku władze polskiego państwa socjalistycznego wydały formalny akt nacjonalizacyjny w formie wszczęcia procedury wywłaszczeniowej oraz wypłaciły symboliczne odszkodowanie, natomiast w drugim przypadku zabór mienia miał charakter wyłącznie faktyczny i nie przejawiał się w żadnej czynności formalnej sankcjonującej dokonane czynności.

Ramy czasowe analizy obejmują lata 1999–2015, w których byli właściciele pokrzywdzeni nacjonalizacją prowadzili postępowania cywilne i administracyjne w celu odzyskania mienia.

Kazus 1

W dniu 27 listopada 1979 r. małżeństwo W. zostało zmuszone do zawarcia umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego działki o powierzchni 4,52 ha, objętej księgą wieczystą, położonej w B. przy ulicy S. z przeznaczeniem pod budowę osiedla mieszkaniowego w B. Umowa ta została zawarta w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. nr 10, poz. 64).

Spadkobiercy małżeństwa W. zwrócili się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości położonej w B. wnioskiem z dnia 22 stycznia 2002 r. w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Decyzją z dnia 28 marca 2003 r. Prezydent Miasta B. odmówił zwrotu spadkobiercom nieruchomości z powodu niedopełnienia wszystkich przesłanek formalnych. Po uprzedniej parcelacji nieruchomości w dniach 30 marca 2001 r. oraz 21 lutego 2002 r. dokonano sprzedaży przedmiotowych nieruchomości w trybie przetargowym. Po licznych procedurach odwoławczych i wznowieniach postępowań Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 października 2006 r. podtrzymał wcześniejsze orzeczenia

administracyjne oraz stwierdził, że właściwy w sprawie odzyskania własności jest sąd powszechny.

Kierując się tymi wskazaniem spadkobiercy małżeństwa W. skierowali w dniu 19 czerwca 2008 r. pozew do Sądu Rejonowego w B. przeciwko nabywcom przedmiotowych nieruchomości dokonanych w postępowaniu przetargowym. Głównym argumentem było pominięcie powodów jako osób, którym przysługiwało prawo pierwokupu. W toku postępowania ustalono, że w trakcie postępowania administracyjnego powodowie nie uzupełnili braków formalnych wniosku o zwrot nieruchomości, na dowód czego pełnomocnik Prezydenta Miasta w B. przedłożył kserokopie zwrotnego poświadczenia odbioru pisma wzywającego do uzupełnienia braków, na którym widniał podpis jednego z powodów. Pełnomocnik Prezydenta Miasta B. nie potrafił stwierdzić, skąd ma kserokopie oraz gdzie znajduje się oryginał pisma. Po badaniach grafologicznych okazało się, że podpis na poświadczeniu odbioru został sfałszowany. Zdaniem Sądu Rejonowego w B. nie miało to większego znaczenia dla sprawy, odmówił przeprowadzania dowodu w opinii biegłego i tym samym powództwo oddalono. Mimo toczącego się postępowania karnego w zakresie podrobionego podpisu (w którym stwierdzono ponad wszelką wątpliwość popełnienie czynu zabronionego), sąd odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżony wyrok odmawiając nawet zawieszenia postępowania na czas zakończenia sprawy karnej.

Postępowanie karne zakończyło się umorzeniem na skutek niewykrycia sprawcy czynu. Spadkobiercy małżeństwa W. wykorzystali wszystkie prawne możliwości odwołania się od tego rozstrzygnięcia, zarzucając prokuratorom bezczynność i przedstawiając dowody wskazujące na wąski krąg ewentualnych podejrzanych.

Sprawa reptrywizacyjna spadkobierców małżeństwa W. ma kilka wątków (administracyjny, karny i cywilny). W latach 2002–2015 wydano 20 prawomocnych wyroków sądowych, 37 decyzji administracyjnych oraz 5 postanowień o umorzeniu postępowania karnego i 16 orzeczeń o odmowie podjęcia tego postępowania. Cała sprawa była prowadzona pod nadzorem Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministra Sprawiedliwości, lokalnych parlamentarzystów oraz prasy. Mimo jawnego złamania prawa przez urzędników Urzędu Miasta w B. (wszczęcie procedury przetargowej sprzedaży nieruchomości o nieuregulowanej sytuacji reptrywizacyjnej, podrabiania podpisów na potwierdzeniach odbioru pism procesowych, zginięcie kluczowych dowodów – pojedynczych kart z akt administracyjnych, zacierania śladów tych działań itp.) do 2015 roku nie udało się odzyskać majątku, którego wartość szacowana jest na ponad 1 mln zł. Z pięciu spadkobierców małżeństwa W. tylko jedna osoba nadal zabiega o odzyskanie mienia, natomiast pozostałe zrezygnowały na skutek braku

środków finansowych na profesjonalną pomoc prawną, wysokie koszty sądowe oraz braku wiary w elementarną sprawiedliwość.

Kazus 2

Przedmiotem niniejszego kazusu jest nieruchomość stanowiąca las oraz część niezalesioną, położona w miejscowości L. będąca własnością małżeństwa W. Po zakończeniu II wojny światowej, w czerwcu 1945 r., grunty zostały przejęte przez władze państwowe bez jakiegokolwiek ekwiwalentu czy odszkodowania. Nie wydano w stosunku do tej nieruchomości żadnej decyzji administracyjnej – przejęcie nastąpiło na podstawie czynności faktycznych przez Lasy Państwowe. W tym czasie w swe władanie nadleśnictwo przejęło cały kompleks gruntów w miejscowości L. W stosunku do przejętych gruntów Skarb Państwa wykonywał czynności prawidłowego zarządu, zgodnie z przeznaczeniem tych nieruchomości. Nadleśnictwo dokonywało prac pielęgnacyjnych w postaci oczyszczania wczesnego i późniejszego, trzebieży oraz eliminacji drzew chorych i wadliwych. W późniejszym okresie, gdy cała nieruchomość była zalesiona, regularnie sporządzano okresowe 10-letnie plany urządzania lasu, w których ujmowano konkretne czynności mające być wykonane w danych kwartałach lasu. Spadkobiercy małżeństwa W. przez cały okres panowania systemu socjalistycznego nie wykonywali żadnych czynności, poza sporadycznymi wizytami wakacyjnymi.

Po 1989 r. spadkobiercy udali się do nadleśnictwa w celu zweryfikowania stanu prawnego nieruchomości. Nadleśnictwo pozostawało w przekonaniu, że wykonywało czynności pielęgnacyjne w stosunku do lasu, który jest faktycznie i prawnie ich własnością. Po weryfikacji okazało się, że w księdze wieczystej nadal funkcjonują poprzedni właściciele. Do 1990 roku właściciele nieruchomości nie występowali o jej zwrot, gdyż pozostawali w przekonaniu, że nie jest to możliwe z uwagi na przejęcie spornego gruntu we władanie przez Skarb Państwa. W 1999 r. spadkobiercy małżeństwa W. zwrócili się do Ministerstwa Skarbu Państwa o zwrot zabranego lasu, jednak nie było to możliwe na skutek braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej. Po konsultacji prawnej, wystosowano pozew do Sądu Okręgowego w G. przeciwko Skarbowi Państwa o zwrot nieruchomości wraz z odszkodowaniem za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Przedmiotowe powództwo zostało oddalone z uwagi na fakt nieprawidłowego skonstruowania żądania pozwu, gdyż powodowie byli właścicielami nieruchomości. Wobec tego spadkobiercy małżeństwa W. wniesli pozew do Sądu Rejonowego

w K. przeciwko Skarbowi Państwa tym razem o wydanie spornej nieruchomości. Postępowanie zakończyło się nieprawomocnym wyrokiem uwzględniającym powództwo.

Wobec przegranej sprawy sądowej i konieczności zwrotu nieruchomości, Skarb Państwa złożył do Sądu Rejonowego w K. pozew o stwierdzenie zasiedzenia lasów, w stosunku do których wykonywał władztwo przez kilkadziesiąt lat. Efektem tego było zawieszenie poprzedniego postępowania o wydanie przedmiotowej nieruchomości. Jediną kwestią sporną w trakcie postępowania przez sądem był charakter prawny władania nad lasem. Zdaniem Sądu Rejonowego w K. po II wojnie światowej na skutek zmian politycznych i działalności państwa doszło do przejścia majątku przez Skarb Państwa. Nabycie nastąpiło w wyniku wykonywania władztwa publicznego, które zakładało nadrzędność państwa nad innymi podmiotami. Instrumentalne traktowanie prawa przez ówczesne władze spowodowało brak decyzji administracyjnej oraz zmian w księgach wieczystych. Do 1952 r. Skarb Państwa wykonywał w stosunku do nieruchomości władztwo na zasadach imperium. Sytuacja uległa zmianie w 1952 r., kiedy to rozpoczęto sporządzanie dla lasu planów urządzania lasu zgodnie z szeregiem ustaw dotyczących zagospodarowania lasów będących pod władztwem państwa, a niestanowiących jego własności. W związku z tym Sąd Rejonowy w K. uznał, że Skarb Państwa zasiedział przedmiotową nieruchomość w 1972 r.

Zdaniem spadkobierców małżeństwa W. zasiedzenie nie mogło zacząć biegu do 1989 r., kiedy to na skutek ówczesnych uwarunkowań politycznych, nie było faktycznej możliwości ubiegania się o zwrot mienia. W języku prawnym takie okoliczności nazwać można tzw. siłą wyższą. Powyższe założenie pozwala przyjąć, że zatrzymano rozpoczęcie biegu zasiedzenia, a tym samym powództwo powinno ulec oddaleniu. Przeciwnego zdania był Skarb Państwa, którego stanowisko podzielił sąd orzekający wydając wyrok uwzględniający powództwo. Spadkobiercy małżeństwa W. złożyli od tego wyroku apelację, która 29 kwietnia 2014 r. została oddalona.

5.1.1. Sformułowanie pytań badawczych

W niniejszym rozdziale zmierza się do odpowiedzi na czwarte i piąte pytanie badawcze, sformułowane we wstępie. Dla porządku przywołujemy je tu raz jeszcze.

- **Czy obecny kształt sądowego postępowania reprivatyzacyjnego generuje koszty transakcyjne nieuwzględniane w ocenach skutków regulacji ustaw reprivatyzacyjnych uchwalanych po 1989 roku, a jeśli tak to jakie?**

- **Jakie są kryteria badania struktury kosztów transakcyjnych modelu reprivatyzacji oddolnej?**

5.1.2. Hipoteza badawcza

Na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz doświadczeń autora niniejszej pracy w zakresie teorii oraz praktyki sądowego postępowania reprivatyzacyjnego adekwatne jest postawienie następującej hipotezy badawczej:

Ścieżka sądowego postępowania reprivatyzacyjnego, istniejąca po 1989 roku, w warunkach braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, generuje koszty transakcyjne nieuwzględniane w analizach ekonomicznych będących podstawą szacowania kosztów realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych.

5.1.3. Metody i techniki badawcze

Weryfikacja postawionej hipotezy nastąpi poprzez skorzystanie z dorobku badań jakościowych, które charakteryzują się poszukiwaniem zrozumienia zjawisk poprzez ich interpretację oraz eksplorację na podobne przypadki. Pomagają badać zjawiska mało znane, a także słabo rozpoznane aspekty zbadanych procesów. Mają wszystkie cechy wnioskowania indukcyjnego, co oznacza, że z zebranych danych empirycznych można ewolucyjnie budować uogólnienia. Z uwagi na to, że badania jakościowe nie wymagają reprezentatywnej próby badawczej, nie można na ich podstawie budować wniosków statystycznych oraz uogólniać wyników na większą skalę¹⁷.

W celu weryfikacji postawionej w niniejszej pracy doktorskiej hipotezy badawczej, zastosowano niżej wskazane metody i techniki badawcze.

5.1.3.1. Wywiad swobodny

W ramach prezentowanej techniki badawczej jako narzędzie badawcze zastosowano

¹⁷ K. Gadomska-Lila, *Metodologia badań kultury organizacyjnej*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Szczecin 2010, s. 15.

dyspozycje do wywiadu. Dokument ten nie był dostępny respondentowi – służył jedynie badaczowi jako przewodnik pomagający moderować przebieg rozmowy z respondentem. Zawartość dyspozycji do wywiadu zawiera poniższa tabela.

Tabela 5.1. Dyspozycje do wywiadu

Dyspozycje do wywiadu w formie ogólnych problemów	Dyspozycje do wywiadu w formie konkretnych pytań
– przyczyny ubiegania się o zwrot własności – obecna sytuacja materialna – ilość oraz wartość znacionalizowanego majątku – determinacja w odzyskaniu własności – działania podjęte przed założeniem sprawy sądowej – znaczenie symboliczne utraconego majątku – ilość wysiłku włożonego w sprawę reprivatyzacyjną – stosunek do wymiaru sprawiedliwości – zjawisko wtórnej wiktylizacji – potrzeba zasięgnięcia pomocy zewnętrznej	– jak długo Pan/Pani ubiega się o zwrot własności? – ile czasu poświęcił Pan/Pani na zbieranie informacji na temat szans i zagrożeń wszczęcia postępowania sądowego? Jakże były koszty pozyskania tych informacji? – czy starał się Pan/Pani o zwolnienie od kosztów sądowych? – jaką łączną kwotę dotychczas wydał Pan/Pani na prowadzenie sprawy reprivatyzacyjnej? – jak daleko Pan/Pani mieszka od siedziby sądu? Ile czasu potrzebował Pan/Pani na dotarcie do sądu? – czy Pan/Pani korzystał z pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich? – czy często Pan/Pani myśli na temat toczącej się sprawy reprivatyzacyjnej? Jakże emocje to wywołuje? – czy korzystał Pan/Pani z pomocy kilku pełnomocników? – czy musiał Pan/Pani poszukiwać dokumentów potrzebnych do sprawy w organach państwowych? Jeśli tak to jaka była ich ilość i łączny koszt? – ile łącznie rozpraw sądowych odbyło się w Pana/Pani sprawie? – jak wysokie kwoty pieniężne musiał Pan/Pani przekazać na rzecz Skarbu Państwa w wyniku przegranej sprawy? – czy odczuwał Pan/Pani niechętny stosunek ze strony organu państwa i sądu w toczącej się sprawie?

Źródło: opracowanie własne.

Powyższy zbiór pytań oraz problemów poruszanych podczas wywiadu z respondentami uwzględniał wykształcenie, pochodzenie społeczne oraz sprawność językową i intelektualną respondentów. W związku z tym unikano posługiwania się hermetycznym językiem, pojęciami nieostrymi oraz mogącymi budzić negatywne skojarzenia. Proporcja pomiędzy pytaniami otwartymi i półotwartymi pozwoliła z jednej strony nakierować rozmowę na badaną problematykę, z drugiej natomiast dała respondentom możliwość ujawnienia informacji, o których istnieniu badacz nie miał wcześniej wiedzy. W badaniu zrezygnowano z pytań zamkniętych, gdyż zbyt krępowałyby to respondentów oraz cechowało się sztucznością

utrzymywanych wcześniej relacji pomiędzy badaczem a respondentami. Unikano także pytań zawierających podwójne kwestie do wyjaśnienia, co pozwoliło na eliminację marginalizacji niektórych problemów badawczych.

Przygotowując się do przeprowadzenia wywiadu starano się wykorzystać wyłącznie kanał komunikacji bezpośredniej z respondentami z uwagi na ich wiek (68 lat i 83 lata). Pierwszym problemem, który należało przezwyciężyć, był język rozmowy. Z uwagi na brak wiedzy prawniczej respondentów należało unikać specjalistycznego słownictwa, a zamiast niego używać sformułowań potocznych. Przeprowadzenie wywiadu było ułatwione z uwagi na fakt istnienia zaufania, jakim darzą respondenci przeprowadzającego wywiad – jest nim profesjonalny pełnomocnik, który reprezentował respondentów w trakcie postępowań sądowych.

Badanie w formie wywiadu odbyło się w swobodnej atmosferze. Zadawano najpierw pytania ogólne, dające możliwość swobodnej wypowiedzi respondentowi, następnie pytania bardziej szczegółowe, mające na celu sprecyzowanie kluczowych kwestii z punktu widzenia celu wywiadu.

Przeprowadzono oddzielne wywiady z obiema osobami w różnych miejscach i czasie. Obu osobom zadano te same pytania, jednak ich kolejność wynikała ze spontanicznego toku prowadzonej rozmowy. Rola prowadzącego wywiad została ograniczona do incydentalnego zadawania pytań, próśb o podjęcie kolejnych tematów oraz sprecyzowanie wyводу respondenta. Celem tych działań było uporządkowanie głównych wątków badania, gdyż w kilku momentach wywiadu respondenci wykazywali duże nasilenie emocji. Efekt wywiadu w postaci odpowiedzi na zadanie pytania i poruszone kwestie został zarchiwizowany w formie sporządzonych notatek przez prowadzącego wywiad, a ich analiza została zaprezentowana w dalszej części niniejszej pracy doktorskiej.

5.1.3.2. Obserwacja uczestnicząca

Kolejną z technik badawczych zastosowanych do weryfikacji postawionej hipotezy badawczej jest obserwacja uczestnicząca. Technika ta polega na wejściu badacza w określone środowisko i obserwowaniu interakcji osób w nim uczestniczących, będąc jednym z jego członków. W niniejszych badaniach przyjęto metodę obserwacji niejawnej, w której obserwator nie ujawnił swojej roli, skupił się wyłącznie na wypełnianiu zadań pełnomocnika procesowego respondentów. Takie założenie nie hamowało naturalnych reakcji uczestników postępowania sądowego, przede wszystkim stosunku sądu do powoda. Prowadzenie badań tym sposobem

miało na celu relatywnie głębokie przeniknięcie w dane środowisko poprzez uczestnictwo w zawodowych czynnościach sądu. Obserwacja uczestnicząca miała miejsce w naturalnym otoczeniu toczącego się sądowego postępowania reprivatyzacyjnego, czyli na sali sądowej. Badania skupiły się na obserwacji stosunku sądu do powoda, przede wszystkim dotyczyły analizy wnikliwości rozpoznania sprawy, formułowanych stanowisk oraz wyrażanej przez sąd sympatii bądź antypatii do powoda.

Wśród wielu różnych rodzajów obserwacji w niniejszym badaniu użyto techniki obserwacji kontrolowanej, realizowanej w sposób systematyczny, umożliwiający wierne rejestrowanie przebiegu rozpraw sądowych oraz doświadczeń respondentów. W trakcie każdej rozprawy sądowej tworzone były szczegółowe notatki z jej przebiegu, które następnie poddane zostały analizie. Odtwarzanie przebiegu zdarzeń po kilku tygodniach od wykonania notatek pozwoliło przekonać się o słuszności przyjętej techniki badawczej, gdyż niektóre szczegóły rozprawy zyskały nowy wymiar oraz większe znaczenie niż pierwotnie zakładano. Ponadto, bieżąca rejestracja zdarzeń pozwoliła wysnuć nowe problemy badawcze i wzbudziła potrzebę uwzględnienia w przyszłości nowych zależności pomiędzy powodem a sądem. Ponadto uprzednie skategoryzowanie problematyki badawczej pozwoliło sprecyzować, które z zebranych danych mają największe znaczenie i będą stanowić układ odniesienia dla pozostałych dla pozostałych metod badawczych. Pozwoliło to także skorygować wcześniejsze założenia dotyczące przydatności poszczególnych problemów wymagających badania.

Badania prowadzone metodą obserwacji uczestniczącej obarczone są pewną dozą ryzyka złej interpretacji danych oraz nałożeniem się na siebie roli obserwatora i uczestnika. Powodować to może subiektywizm obserwatora, który – reprezentując określoną stronę procesową – może odbierać każde zachowanie sądu jako przejaw oportunizmu. W celu przeciwdziałania tym niekorzystnym właściwościom metody badania jakościowego skonfrontowano spostrzeżenia badacza z innym pełnomocnikiem występującym w niniejszych sprawach. Wśród niedoskonałości obserwacji uczestniczącej ukrytej wymienia się także możliwy wpływ obserwatora na przebieg procesów badawczych. W badaniu sądowego postępowania reprivatyzacyjnego tego typu problem nie zaszedł, ponieważ przedmiotem badań miał być stosunek sądu do aktywności powoda oraz ilość środków zaangażowanych w przeprowadzenie sprawy.

Zdaniem badacza ukrycie informacji o prowadzonym badaniu korzystnie wpłynęło na ostateczny wynik badania, gdyż pozwoliło sądowi zachowywać się naturalnie.

5.1.3.3. Analiza dokumentów

Trzecią metodą badawczą zastosowaną do analizy sądowego postępowania reprivatyzacyjnego jest analiza dokumentów. Ma ona na celu ewaluację materiałów zebranych podczas wywiadu swobodnego oraz weryfikację ich wiarygodności. Analizie poddane zostały dokumenty w postaci wyroków sądowych oraz protokoły z rozpraw (cywilnych i administracyjnych) w sprawach reprivatyzacyjnych dotyczących kazusów 1 i 2. Wiarygodność tych dokumentów jest bezsporna, gdyż stanowią one dokumenty urzędowe instytucji państwowych, jakimi są sądy. Tym samym posiadają one walor domniemania prawdziwości faktów w nich wskazanych oraz ich rozstrzygnięcia są wiążące dla innych podmiotów. Analizowane dokumenty znajdują się w kancelarii adwokackiej, do której swobodny dostęp ma badacz. Wraz z innymi dokumentami objęte są tajemnicą adwokacką, w związku z tym pominięto nazwiska, sygnatury spraw oraz inne dane mogące ujawnić tożsamość stron, a tym samym narazić je na jakikolwiek uszczerbek w dobrach osobistych.

Analizowane materiały mają charakter dokumentów organizacyjnych o charakterze zewnętrznych wobec respondentów. Zastosowano wobec nich dwie zasadnicze techniki badawcze: analizę formalną oraz analizę treści.

Do analizy formalnej wykorzystano narzędzie badawcze w postaci listy kontrolnej w celu zweryfikowania wszystkich istotnych elementów badanego dokumentu, według poniższego schematu (tabela 5.2.).

Tabela 5.2. Lista kontrolna do analizy formalnej dokumentów

Lp.	Element formalny dokumentu	Czy jest w dokumencie?	Uwagi
1.	Data i miejsce wydania wyroku		
2.	Określenie stron wyroku		
3.	Prawidłowość formalna roszczenia		
4.	Odniesienie się do wszystkich zawnioskowanych dowodów		
5.	Rozstrzygnięcie sprawy		
6.	Odniesienie się do twierdzeń powoda w uzasadnieniu wyroku		

Źródło: opracowanie własne.

Niniejsza technika badawcza miała na celu uporządkowanie i interpretację treści

zawartej w dokumentach pod kątem ustalonego w niniejszej pracy doktorskiej problemu badawczego oraz hipotezy badawczej. Interpretacja treści zawartych przede wszystkim w protokołach z rozpraw sądowych miała na celu przeanalizowanie stosunku sądu do powoda.

Niewątpliwą zaletą tej techniki badawczej jest możliwość powtórzenia badania i uzyskania tych samych wyników przy zastosowaniu tego samego narzędzia badawczego. Bardzo ważną kwestią jest to, czy procesowi badawczemu poddamy wyłącznie literalną zawartość dokumentów, czy też będziemy odczytywać ich treść w określonym kontekście. W przypadku literalnej analizy zakłada się milcząco, że znaczenie treści pokrywa się z intencjami jego autora, co może czynić wyniki badań bardzo powierzchownymi i niewiele wnoszącymi do analizowanej problematyki badawczej. Wobec tego w niniejszej pracy przyjęto założenie o umieszczeniu badanych dokumentów w kontekście sytuacyjnym, wynikającym z innych metod badawczych przeprowadzonych w przedmiotowych sprawach. Pozwoli to na wnioskowanie ponad to, co zostało zapisane w dokumentach. Jest to szczególnie ważne, jeśli nałoży się na siebie inną technikę badawczą, jaką jest obserwacja uczestnicząca oraz doświadczenie badacza z innych spraw sądowych. Wynika z tego, że nie zawsze to, co jest zapisane w wyroku sądowym oraz protokole rozprawy pokrywa się w pełni z tym, co realnie działo się w toku przewodu sądowego. Bardzo często unika się w tego rodzaju dokumentach opisu emocjonalnego stron (np. płaczu, nerwowości itp.) oraz stosunku sądu do uczestników postępowania (np. podniesiony głos, pouczenia, traktowanie z góry), tylko po to, aby w ewentualnej apelacji nie być posądzonym o stronniczość. Z punktu widzenia analizowanej problematyki badawczej jest to konstatacja kluczowa i pozwalająca na wyciągnięcie prawidłowych wniosków z badań.

5.2. Analiza kazusów – wyniki badań

Badania empiryczne w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej dotyczyły reprivatyzacji oddolnej poprzez weryfikację hipotezy badawczej sformułowanej w następujący sposób: **ścieżka sądowego postępowania reprivatyzacyjnego, istniejąca po 1989 roku, w warunkach braku kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej, generuje koszty transakcyjnej nieuwzględniane w analizach ekonomicznych będących podstawą szacowania kosztów realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych.** Unaocznili one fakt występowania kosztów transakcyjnych toczących się w obecnej formie procesów reprivatyzacyjnych. Na wspomniane koszty składają się środki finansowe oraz zasoby

niematerialne zużywane wyłącznie w celu uruchomienia i działania samego mechanizmu sądowego dochodzenia roszczeń. W związku z tym nie zalicza się do nich wartości odszkodowań wypłacanych byłym właścicielom na skutek uznania ich praw.

Kazus 1.

Wywiad swobodny

Spadkobierca znacjonalizowanego majątku, wraz ze swoim rodzeństwem, rozpoczął starania o zwrot nieruchomości w 2002 r. Na tym etapie informacje o możliwości wszczęcia procesu reprivatyzacyjnego uzyskał z prasy oraz w punkcie informacyjnym Urzędu Miasta w B. Motywacja spadkobiercy miała swoje źródło przede wszystkim w rodzinnym pochodzeniu majątku, przez utratę którego materialny byt rodziny uległ znacznemu pogorszeniu. Po pierwszej nieudanej próbie odzyskania nieruchomości koniecznym stało się zasięgnięcie pomocy fachowych pełnomocników. W toku kilkunastu lat trwającej procedury reprivatyzacyjnej stała się ona dla byłego właściciela przedmiotem nieustannej troski, mającej niekiedy charakter obsesyjny. Wpływ na to miały przede wszystkim niechętny stosunek prokuratury do zgłaszanych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Urzędu Miasta w B.

Po pięciu latach starań o zwrot nieruchomości czterech współspadkobierców zrezygnowało z dochodzenia swoich praw, głównie z powodu braku środków finansowych na ten cel oraz utraty wiary w końcowy sukces. W toku całego postępowania były właściciel musiał przedstawić sądowi około dwudziestu dokumentów, które były w posiadaniu urzędów publicznych, na co poświęcił czas i pieniądze. Ze wszystkich toczących się postępowań zdecydowana większość odbywała się w miejscowości, w której respondent zamieszkuje, jedyne wyjazdy miały miejsce w związku z rozpatrywanymi postępowaniami odwoławczymi i wizytami u Rzecznika Praw Obywatelskich.

W toku kilkunastu lat trwania licznych postępowań respondent korzystał z pomocy pięciu fachowych pełnomocników. Zmiany wiązały się z różną materią rozpatrywanych spraw oraz skomplikowaniem prawnym problematyki, w której nie każdy z pełnomocników się specjalizował. W około połowie przypadków udało się skutecznie uzyskać zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych, w pozostałych sytuacjach respondent wraz z pismem procesowym wносił opłatę sądową wynoszącą średnio kilkaset złotych.

Obserwacja uczestnicząca

Podczas wszystkich rozpraw sądowych, w których autor niniejszej pracy brał czynny udział,

sąd wykazywał podejrzliwy i niechętny stosunek do powoda. Przejawiał się on przede wszystkim w licznych pytaniach dotyczących sytuacji byłego właściciela, skupianiu bardzo dużej uwagi na formalnym aspekcie przedstawianych pism procesowych oraz wykładni stosowanych przepisów. Pomimo formalnej możliwości podjęcia inicjatywy dowodowej, sąd nie korzystał z tego uprawnienia w toku całego postępowania reprivatyzacyjnego. Zaangażowanie reprezentanta organu władzy publicznej, przeciwko któremu skierowano roszczenie o zwrot znacjonalizowanej nieruchomości, ograniczało się prawie wyłącznie do sporządzenia odpowiedzi na pozew i podtrzymywania tego stanowiska w toku całego postępowania.

Analiza dokumentów

W przedmiotowej sprawie wydano siedemdziesiąt osiem orzeczeń procesowych (wyroki sądowe, decyzje administracyjne oraz postanowienia) oraz około dwustu innych pism procesowych (odpowiedzi na pismo, wezwania na rozprawę, opinie biegłych itp.). Wszystkie te dokumenty są poprawnie skonstruowane pod względem formalnym oraz zawierają obszerną argumentację przyjętego przez organ wymiaru sprawiedliwości stanowiska. W zdecydowanej większości orzeczeń prokuratorskich ich warstwa motywacyjna była niezwykle lakoniczna i w niewielkim stopniu odnosiła się do faktycznych i prawnych przesłanek złożonych doniesień o popełnieniu przestępstwa, co powodowało brak przekonania byłego właściciela o zasadności przyjętego stanowiska i utratę zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Wszystkie dokumenty sporządzane były językiem prawnym i tylko niewielka ich część była zrozumiała dla byłych właścicieli (samo rozstrzygnięcie), natomiast pozostała (uzasadnienie prawne) była mało przejrzysta i w ich subiektywnym odbiorze nie przemawiała za słusnością rozstrzygnięcia.

Zbiorcze zestawienie kosztów transakcyjnych kazusu 1 (z podziałem na rodzaj oraz miarę kosztu) zawiera poniższa tabela.

Tabela 5.3. Rodzaje kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej – kazus 1

Rodzaj kosztu transakcyjnego	Rozmiar kosztów w różnych jednostkach miary
Koszty wszczęcia postępowania	10 000 zł
Koszty profesjonalnego pełnomocnika	40 000 zł
Liczba odbytych rozpraw sądowych	53 rozprawy – łącznie 80 godzin
Koszty i czas dojazdu strony do sądu i urzędów	20 godzin – koszt 1 000 zł
Przesłuchani świadkowie	50 osób – zwrot kosztów podróży 4 000 zł

Rozmowy z urzędnikami	ok 100 rozmów – łącznie 150 godzin
Spotkania z pełnomocnikiem	ok 100 spotkań
Koszty zgromadzenia dokumentacji procesowej	20 dokumentów, koszt 3 000 zł, poświęcony czas 30 godzin
Koszty opłacenia pełnomocnika Skarbu Państwa	10 000 zł
Wydane orzeczenia sądowe i administracyjne	78
Czas nieproduktywnego wykorzystania mienia	26 lat
Średni czas oczekiwania na rozprawę sądową	3 miesiące
Średnia liczba osób biorących udział w rozprawie sądowej	6 osób
Liczba roboczogodzin uczestników rozpraw	480 roboczogodzin
Liczba pism procesowych otrzymanych od sądu i administracji publicznej	200
Liczba pism procesowych wysłanych do sądu i administracji publicznej	300
Zasięganie informacji na temat sądu i wydawanych przez niego wcześniejszych orzeczeń	20 godzin
Negocjacje z organem państwowym	5 godzin
Łącznie	68 000 zł 767 godzin

Źródło: opracowanie własne.

Kazus 2.

Wywiad swobodny

Były właściciel rozpoczął starania o zwrot znacjonalizowanego majątku zaraz po przeprowadzeniu w Polsce zmian systemowych w 1989 r., uznając, że wcześniejsze kierowanie roszczeń pozbawione jest jakichkolwiek szans na sukces. Po wstępnych rozmowach z pracownikami Lasów Państwowych okazało się, że urzędnicy dokonujący procesu nacjonalizacji nie dopilnowali wszystkich procedur i w księgach wieczystych nie dokonano żadnych zmian. W związku z tym, że dalsze kroki w procesie repriwatyzacyjnym wymagały prawnego przygotowania, były właściciel zmuszony był w tym celu skorzystać z pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Łącznie na ten aspekt postępowania repriwatyzacyjnego wydawkowano około 20 000 zł, przy czym były właściciel korzystał w toku całego procesu z pomocy trzech adwokatów.

Pierwszy proces sądowy zainicjowano w 1999 r., gdyż wcześniej toczyły się wyłącznie rozmowy z urzędnikami na temat polubownego zwrotu nieruchomości, jednak okazały się one

zupełnie bezproduktywne. Na tym etapie zasięgnięto także pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak nie przyniosła ona spodziewanych efektów. Podobnie jak w poprzednim stanie faktycznym, były właściciel musiał zebrać potrzebną dokumentację procesową (kilkanaście pozycji), co pochłonęło czas i pieniądze.

Po kilku latach trwającego procesu reprivatyzacyjnego i wydanych na ten cel stosunkowo dużej ilości pieniędzy (kilka miesięcznych emerytur) pojawiło się dość wyraźne zniechęcenie rodziny byłego właściciela. Podobnie jak w poprzednim stanie faktycznym, ilość czasu poświęconego na postępowanie sądowe powodowała pojawianie się aspektu psychologicznego – dążenie do odzyskania majątku stało się płaszczyzną udowadniania sobie i środowisku swojej wartości w zderzeniu z aparatem państwowym.

Obserwacja uczestnicząca

Autor niniejszej rozprawy uczestniczył osobiście w rozprawach dotyczących wątku zasiedzenia znacjonalizowanej nieruchomości w I instancji, jak i w postępowaniu apelacyjnym. W trakcie kilku rozpraw sądowych przedstawiciel Lasów Państwowych nie wykazywał aktywności procesowej poza wniesieniem pozwu zawierającym kilka tez z orzecznictwa Sądu Najwyższego wydanych w analogicznych sprawach. Na wszelkie wywody pełnomocników byłego właściciela reakcje sądu były wyważone, cechowały się brakiem uprzedzeń oraz umiarkowaną ilością pytań dotyczących sytuacji osobistej, majątkowej oraz motywacji pozwanego. Po wydaniu dwóch wyroków w sprawie o zasiedzenie przez Skarb Państwa znacjonalizowanej własności, sąd rzeczowo, ale wybiórczo uzasadnił swoje orzeczenia, podpierając je argumentami zaczerpniętymi z wywodów przedstawiciela Skarbu Państwa, zupełnie pomijając argumentację pozwanego.

Na skutek kilku przeprowadzonych rozpraw sądowych, w których całkowicie pominięto zdanie byłego właściciela, zdecydowanie zmniejszyło się jego zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. W trakcie postępowania reprivatyzacyjnego sąd oraz przedstawiciele stron procesowych używali całkowicie dla niego niezrozumiałego języka, cechującego się terminologią typowo prawną. Efektem tego było wyalienowanie się byłego właściciela z czynnego udziału w toczących się rozprawach i brak zrozumienia motywów rozstrzygnięcia.

Analiza dokumentów

W analizowanym stanie faktycznym liczba dokumentów była stosunkowo niewielka. Zawierały one wszystkie wymagane prawem elementy formalne pism procesowych, łącznie z uzasadnieniem przyjętego rozstrzygnięcia. Z protokołów z rozpraw sądowych wynika, że

wszystkie wnioski dowodowe stron zostały rozpatrzone i wzięte pod uwagę w wyroku. Jedynym mankamentem był brak pogłębionego wyводу dotyczącego powodów odrzucenia proponowanych przez pełnomocnika byłego właściciela argumentów prawnych jego stanowiska.

Zbiorcze zestawienie kosztów transakcyjnych kazusu nr 2 (z podziałem na rodzaj oraz miarę kosztu) zawiera poniższa tabela.

Tabela 5.4. Rodzaje kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej – kazus 2

Rodzaj kosztu transakcyjnego	Jednostka miary
Koszty wszczęcia postępowania	15 000 zł
Koszty profesjonalnego pełnomocnika	20 000 zł
Liczba odbytych rozpraw sądowych	23 rozprawy – łącznie 40 godzin
Koszty i czas dojazdu strony do sądu i urzędów	30 godzin – koszt 1 500 zł
Przesłuchani świadkowie	15 osób – zwrot kosztów podróży 2 000 zł
Rozmowy z urzędnikami	ok 100 rozmów – 100 godzin
Spotkania z pełnomocnikiem	50 spotkań
Koszty zgromadzenia dokumentacji procesowej	12 dokumentów – koszt 1 500 zł – czas 20 godzin
Koszty opłacenia pełnomocnika Skarbu Państwa	5 000 zł
Wydane orzeczenia sądowe i administracyjne	4
Czas nieproduktywnego wykorzystania mienia	26 lat
Średni czas oczekiwania na rozprawę sądową	5 miesięcy
Średnia liczba osób biorących udział w rozprawie sądowej publicznej	5 osób
Liczba roboczogodzin uczestników rozpraw	200 roboczogodzin
Liczba pism procesowych otrzymanych od sądu	50
Liczba pism procesowych wysłanych do sądu i administracji publicznej	70
Zasięganie informacji na temat sądu i wydawanych przez niego wcześniejszych orzeczeń	5 godzin
Negocjacje z organem państwowym	50 godzin
Łącznie	45000 zł, 445 godzin

Zródło: opracowanie własne.

W obu analizowanych stanach faktycznych mamy do czynienia z dość wysokimi

kosztami finansowymi prowadzenia postępowań sądowych w stosunku do możliwości zarobkowych i majątkowych byłych właścicieli (oboje mają niewysokie emerytury po około 1 500 zł). W toku trwających postępowań odbyło się po kilkadziesiąt rozpraw sądowych, z których każda trwała ponad godzinę i angażowała kilka osób (sędziowie, pełnomocnicy oraz protokolant). Dodatkowo w większości rozpraw lub postępowań karnych przesłuchiwani byli liczni świadkowie (odpowiednio pięćdziesiąt i piętnaście osób), z których część złożyła wnioski o zwrot kosztów podróży do sądu. Skarb Państwa z tego tytułu wypłacił łącznie w obu sprawach około 6 000 zł. Oboje byli właściciele odbyli po około sto rozmów z urzędnikami w celu dowiedzenia się o statusie prawnym nieruchomości (kazus 2) oraz przekonywaniem o popełnionym przestępstwie i konieczności wszczęcia postępowania od nowa (kazus 1). Rozmowy te w większości były zupełnie bezproduktywne, gdyż w obu analizowanych przypadkach żadne argumenty nie znalazły uznania, a urzędnicy wyrażali swoją dezaprobatę w stosunku do sprawy oraz zniechęcenia samą osobą byłego właściciela. Brak zrozumienia ze strony przedstawicieli organów państwa skutkowało licznymi spotkaniami z pełnomocnikiem, które niekiedy przybierały bardziej formę konsultacji psychologicznej niż fachowej pomocy prawnej.

Dla prawidłowego wszczęcia oraz prowadzenia postępowania reprivatyzacyjnego konieczne było zgromadzenie dość obszernej dokumentacji odzwierciedlającej zmiany stanu prawnego oraz faktycznego nieruchomości (ilość oraz wartość nakładów, pożytków z rzeczy, zmian substancji itp.). W związku z tym koniecznym stało się dołączenie do pozwu historycznych map geodezyjnych, niefunkcjonujących w obrocie prawnym ksiąg wieczystych, czy też archiwalnych aktów notarialnych. Wszystkie te dokumenty były dostępne wyłącznie w odpowiednich instytucjach państwowych, a ich uzyskanie wymagało sporego wysiłku i pochłonęło łącznie około 4 500 zł.

Postępowania reprivatyzacyjne w obu analizowanych przypadkach było wielowątkowe i przeważająca część kończyła się niekorzystnym rozstrzygnięciem dla wnioskodawców. Efektem tych porażek było zasądzenie kosztów opłacenia pełnomocnika procesowego organu państwowego będącego w dyspozycji przedmiotowej nieruchomości, które wynosiły odpowiednio 10 000 zł (kazus 1) oraz 5 000 zł (kazus 2), co biorąc pod uwagę sytuację materialną byłych właścicieli stanowi dość znaczące obciążenie ich budżetu. W przypadku stanu faktycznego nr 1 zostało wydanych siedemdziesiąt osiem orzeczeń sądowych lub administracyjnych, co ma związek z wielotorowością postępowania oraz dość obszernym wątkiem karnym. Natomiast stan faktyczny nr 2 ograniczał się tylko do czterech wyroków sądowych, gdyż głównym aspektem tego postępowania reprivatyzacyjnego był spór prawny

o możliwość zasiedzenia nieruchomości przez Skarb Państwa. W obu wypadkach byli właściciele nie mogli czerpać korzyści ze znacjonalizowanego majątku przez cały okres trwających postępowań.

W obu analizowanych stanach faktycznych odbywało się po kilkadziesiąt rozpraw sądowych, a średni czas oczekiwania na kolejny termin był podobny i wynosił odpowiednio trzy i pięć miesięcy. W tym czasie w ramach trwających postępowań wysłano do sądu trzysta (kazus 1) oraz siedemdziesiąt (kazus 2) pism procesowych. Każdy z tych dokumentów wymagał czasu na jego przygotowanie oraz wydatków na sporządzenie i przesyłkę pocztową (do sądu i strony przeciwnej). Stosunkowo rozbudowana korespondencja była także wysyłana przez sąd do byłych właścicieli, odpowiednio około dwieście (kazus 1) i pięćdziesiąt pism procesowych (kazus 2). Tak znaczna różnica w natężeniu komunikacji między sądem a stronami wynika przede wszystkim z bardziej wielowątkowego charakteru stanu faktycznego nr 1. Mniejsza liczba wysłanych oraz otrzymanych listów nie świadczy o słabszym natężeniu komunikacji byłego właściciela znacjonalizowanego majątku stanu faktycznego nr 2. W tym przypadku dużo więcej czasu poświęcono na osobiste spotkania i rozmowy z urzędnikami (około pięćdziesiąt godzin), natomiast w kazusie nr 1 rozmowy ograniczały się wyłącznie do kilku godzin odbytych spotkań.

Wszystkie przedstawione wysiłki byłych właścicieli w celu odzyskania znacjonalizowanego majątku stanowią koszty transakcyjne sądowego procesu reprivatyzacyjnego i z analizowanego punktu widzenia stanowią marnotrawstwo zasobów (finansowych i czasowych). Przy konstrukcji rozpatrywania roszczeń, zasoby te mogłyby być lepiej wykorzystane.

Zakończenie

Rozległość tematyki prezentowanej w niniejszej pracy zmusza do oddzielnego potraktowania w tym miejscu jej najistotniejszych wątków. Pierwsza część zakończenia odnosi się do adekwatności użycia aparatury pojęciowej nowej ekonomii instytucjonalnej do badania zmian własnościowych w Polsce w okresie transformacji. Druga część skupia się na wyciągnięciu wniosków z użycia modelu ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej do analizowania procesu reprivatyzacji odgórnej poszczególnych grup społecznych. Trzecia część zakończenia koncentruje się na rekomendacji zmian sądowego postępowania reprivatyzacyjnego i zastąpienia go modelem reprivatyzacji oddolnej generującym niższe koszty transakcyjne.

Dla porządku warto wskazać, że cel teoretyczny pracy został zrealizowany w rozdziale pierwszym oraz drugim, cel teoretyczno-metodologiczny w rozdziale trzecim, cel empiryczny w rozdziałach trzecim oraz piątym, natomiast cel użytkowy pracy został osiągnięty w punkcie trzecim niniejszego zakończenia.

W zakresie postawionych pytań badawczych odpowiedzi na pierwsze z nich udzielono w rozdziale czwartym. Rozdział trzeci oraz druga część niniejszego zakończenia zawiera odpowiedzi na drugie oraz trzecie pytanie, natomiast rozdział piąty odpowiada na czwarte oraz piąte pytanie badawcze.

Hipoteza badawcza została zweryfikowana w rozdziale piątym.

1. Przekształcenia własnościowe w kontekście założeń nowej ekonomii instytucjonalnej

Jeden z zasadniczych elementów transformacji systemowej stanowiła zmiana struktury własnościowej gospodarki. W punkcie wyjścia sektor publiczny zdecydowanie przeważał nad prywatnym pod względem wytwarzania dochodu narodowego, jak i proporcji zatrudnienia. Od początku procesu zmian ustrojowych okazało się jasne, że utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy nie wpłynie na poprawę efektywności ekonomicznej, a wręcz przeciwnie, należy wycofać państwo z roli właściciela, by zerwać ze spuścizną poprzedniego systemu i wejść na ścieżkę zbliżającą Polskę do krajów zachodniej Europy.

Zmiana własnościowa krajów byłego bloku wschodniego realizowana była przede wszystkim dwiema podstawowymi metodami: pierwszą metodę stanowiła prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, czyli przekazywanie tytułów własności do istniejącego majątku w ręce prywatne (inwestor zagraniczny, oddanie pracownikom lub całemu społeczeństwu);

drugą metodą było stworzenie warunków sprzyjających spontanicznemu tworzeniu od podstaw prywatnych przedsiębiorstw. Polska jako jedyny kraj wychodzący z realnego socjalizmu nie rozwiązała problematyki reprivatyzacji majątku znacjonalizowanego po II wojnie światowej. Przed tą formą zmiany własnościowej nie stawia się – jako podstawowego celu – poprawy efektywności gospodarowania tym majątkiem, gdyż można ten efekt uzyskać poprzez klasyczną prywatyzację. Reprivatyzacja miała przede wszystkim w częściowy sposób zrównoważyć krzywdy wyrządzone obywatelom przez organy władzy państwowej.

Transformacji gospodarczej, w tym zmiany własnościowej, nie da się zrozumieć bez sięgnięcia do historii ukazującej kształtowanie się istoty własności socjalistycznej. Na początkowym etapie transformacji gospodarki politycy nie formułowali w kompleksowy i usystematyzowany sposób celów zmiany własnościowej. W tamtym czasie dominowały tendencje pracowniczego uwłaszczenia lub prywatyzacji powszechnej obejmującej ogół społeczeństwa, bez głębszej refleksji, jak poszczególne struktury własnościowe wpłyną na gospodarkę.

Nurtem badawczym ukazującym nowe spojrzenie na problematykę zmiany własnościowej okresu transformacji gospodarczej stała się nowa ekonomia instytucjonalna z jej aparaturą pojęciową teorii praw własności i analizowaniem procesów gospodarczych w kategoriach kosztów transakcyjnych. Zgodnie z jej założeniami zmiana własnościowa powinna w możliwie najpełniejszy sposób przypisać poszczególne wiązki uprawnień własnościowych do dóbr i środków produkcji konkretnym podmiotom, w sposób pozwalający internalizować koszty i korzyści ich działań. Dodatkowym warunkiem zaistnienia optymalnej zmiany własnościowej jest użycie do tego procesu mechanizmu generującego jak najmniejsze koszty transakcyjne. Nowa ekonomia instytucjonalna jest w przeważającej mierze zaliczana do nurtów mikroekonomicznych, kładących nacisk na system bodźców skłaniających podmioty gospodarcze do określonego zachowania.

Przekładając te założenia na grunt zmiany własnościowej okresu transformacji gospodarczej stwierdzić należy, że proces przekazywania uprawnień do dóbr od podmiotów publicznych do prywatnych nie przebiegał jednolicie. Najmniej kontrowersyjną oraz wykazującą najniższe koszty transakcyjne była prywatyzacja oddolna, czyli spontaniczne tworzenie prywatnych przedsiębiorstw. Dużo wyższe koszty transakcyjne generował proces klasycznej prywatyzacji, przede wszystkim z powodu swojej skali oraz użycia do jego pomocy mechanizmu politycznego. Z całego spektrum możliwości najkorzystniejszym rozwiązaniem, z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, było przekazanie wiązki uprawnień do mienia przedsiębiorstw indywidualnym inwestorom.

W krajach Europy wychodzących z gospodarki socjalistycznej reprivatyzacja odgrywała niewielką rolę ekonomiczną w przeobrażeniach własnościowych. Pomimo tego, zdecydowana większość państw byłego bloku wschodniego poradziła sobie z tym problemem już na początku procesu przemian. Jedyńm krajem regionu funkcjonującym bez uregulowania tej problematyki pozostała Polska. Wydawać by się mogło, że nie była to kluczowa sprawa w polityce gospodarczej tamtego okresu i wszystkie siły i środki należało skierować na zupełnie inne pola. Nie jest to jednak argument trafny, gdyż w podobnych warunkach ekonomicznych znajdowały się pozostałe kraje postsocjalistyczne i potrafiły poradzić sobie z niezwykle trudnym tematem reprivatyzacji znacjonalizowanego po II wojnie światowej majątku.

Nowa ekonomia instytucjonalna doskonale nadaje się do badania nieefektywności funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, jednak wszelkie analizy dokonywane zostały *ex post*, co niewątpliwie nie przełożyło się na wartość aplikacyjną rozważań. System gospodarki nierynkowej bardzo sprzyjał mechanizmom *rent-seeking* oraz jazdy na gapę, co świetnie ukazuje ekonomiczna teoria agencji. Nie są to jednak pola badawcze ukazujące istotę transformacji, czyli samą zmianę. Dużo lepsze efekty daje zbadanie wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy instytucjami formalnymi i nieformalnymi. Wprowadzenie w szybkim tempie norm prawnych na grunt, w którym przeważająca większość wzorców mentalnych ogniskowała się na bodźcach antyefektywnościowych spowodowało olbrzymią nierównowagę instytucjonalną, zupełnie niedocenianą w początkowym okresie transformacji. Początkowy chaos instytucjonalny wywoływał podniesienie poziomu kosztów transakcyjnych związanych ze wzrostem niepewności występującej w środowisku gospodarczym. Po pewnym jednak czasie podmioty rynkowe zaadoptowały się do nowych reguł, a zawierane transakcje nacechowane były mniejszym stopniem oportunistyki. Bezkonfliktowe zmiany generujące stosunkowo niskie koszty transakcyjne są możliwe jedynie w sytuacji wzajemnego dopasowania wdrażanych norm prawnych z instytucjami nieformalnymi. Wydaje się, że ten aspekt transformacji gospodarczej jest kluczem do zrozumienia problemów i dysharmonii związanych z przechodzeniem od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej.

Nowa ekonomia instytucjonalna jest interdyscyplinarną dziedziną nauki, co stanowi jej niewątpliwą zaletę. W odróżnieniu od ekonomii neoklasycznej, stara się ona wprowadzać, co stanowi jej walor, elementy szeroko pojmowanych nauk społecznych do ekonomii jako nauki o gospodarowaniu. W niniejszej rozprawie starano się wykazać, jak uwarunkowania społeczne, modele myślowe oraz kontekst historyczny, sięgający niekiedy kilkudziesięciu lat, wpływają na procesy zmian transformacyjnych, w tym są determinantą przekształceń własnościowych. W tym miejscu z przykrością należy stwierdzić, że odłożenie procesu reprivatyzacji w Polsce

na bliżej nieokreśloną przyszłość powoduje wyłącznie narastanie zbędnych kosztów transakcyjnych używania zastępczego mechanizmu rozpatrywania roszczeń byłych właścicieli i ich spadkobierców. Zgodnie z założeniami teorii wyboru publicznego, politycy w swojej działalności pozostają bardziej pod wpływem nacisku rozmaitych grup interesu niż starają się realizować programy wyborcze. Niezwykłe rozproszenie społeczności właścicieli poszkodowanych wskutek nacjonalizacji oraz ich spadkobierców powoduje, że problemy ich bezpośrednio dotyczące nie należą do czołowych tematów dyskursu opinii publicznej. Przy założeniu, że w kolejnych partiach rządzących nie zaistnieje wola polityczna wprowadzenia radykalnych zmian, jedynym sensownym rozwiązaniem jest zaproponowanie alternatywnego sposobu rozpatrywania roszczeń reprivatyzacyjnych poprzez mechanizm obciążony relatywnie niższymi kosztami transakcyjnymi.

2. Reprivatyzacja odgórna w świetle teorii regulacji reprivatyzacyjnej

Dzięki aplikacji zbudowanego w rozdziale trzecim modelu ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej do analizy zachowań poszczególnych aktorów społecznych bądź ich grup możliwe jest sformułowanie w tym miejscu syntetycznych wniosków i interpretacji. Odnoszą się one bezpośrednio do sformułowanego we wstępie trzeciego pytania badawczego o nierównym potraktowaniu podmiotów w procesie reprivatyzacji.

Związki zawodowe i organizacje społeczne

Analizowaną grupę można zaliczyć do silnych ze uwagi na względnie niewielką liczebność oraz silną hierarchiczną zależność jej członków. Krzywe obojętności władzy publicznej oraz grupy nakładają się na siebie lub są bardzo zbliżone ze względu na fakt, że doszło do swoistej zamiany ról pomiędzy regulatorem a reprezentantami grupy. Efektem przechwycenia władzy ustawodawczej jest powstanie jednolitej funkcji użyteczności. Przedmiotowa grupa jest jedynym przypadkiem, w którym proces legislacyjny nie może być analizowany w kategoriach kontraktu, gdyż brak jest dwóch autonomicznych partnerów transakcji mających coś do zaoferowania drugiej stronie.

Analizując przebieg procesu legislacyjnego reprivatyzacji majątków związków zawodowych i organizacji społecznych na uwagę zasługuje fakt zaledwie kilkunastu miesięcy jego trwania oraz brak przeprowadzenia należytej debaty publicznej. Szybkość wprowadzenia

regulacji jest zgodna z zaprezentowanym modelem, ponieważ w sytuacji braku konfliktu interesów pomiędzy grupą a władzą publiczną koszty transakcyjne wypracowania projektu ustawy są stosunkowo niewielkie, a zatem nie istnieją obiektywne przeszkody powodujące zwłokę w procedowaniu. Dodatkowo odnotować należy brak negatywnych wypowiedzi członków grupy dotyczących jakości ustawodawstwa reprivatyzacyjnego, co uznać należy za naturalną konsekwencję regulowania własnej sytuacji majątkowej. Ponadto, argument dotyczący braku środków finansowych przeznaczonych na regulację nie miał decydującego znaczenia, ponieważ pierwszoplanową rolę odgrywał zwrot mienia w naturze, a więc metoda neutralna dla budżetu państwa.

Wszystkie wskazane czynniki, zgodnie z modelem ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej, tworzą dogodne warunki do wejścia w życie ustawy, a faktyczny przebieg procesu legislacyjnego jest tego potwierdzeniem.

Kościół Katolicki

Kościół Katolicki jest jedyną grupą interesu, która podlegała klasycznej reprivatyzacji, czyli zwrotowi mienia znacjonalizowanego na początku okresu wprowadzania w Polsce ustroju socjalistycznego. Krzywe obojętności władzy publicznej oraz tej grupy nie są tak zbieżne jak w przypadku związków zawodowych, ponieważ mamy do czynienia z konfliktem interesów. Kościół Katolicki przed II wojną światową był jednym z największych właścicieli gruntów w Polsce, a więc zwrot wszystkich znacjonalizowanych nieruchomości obciążyłby w znacznym stopniu budżet państwa.

Zgodnie z zaprezentowanym w niniejszej pracy modelem ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej krzywe obojętności uczestników procesu legislacyjnego mają jednakowy kierunek i istnieją warunki do ich przecięcia z uwagi na generalną zbieżność ich funkcji użyteczności (rys. 3.1.). Styczność interesów uczestników procesu legislacyjnego w kontekście reprivatyzacji po 1989 roku dotyczy raczej płaszczyzny ogólnej, a więc motywacji do udziału w reprivatyzacji. Natomiast ze względu na odmienne interesy szczegółowe uczestników procesu reprivatyzacji, a także strukturę organizacyjną uczestników trudno mówić tu o realnym przecięciu interesów. Środowiska zabużańskie, Kościół Katolicki oraz inne osoby i podmioty poszkodowane w okresie PRL odnoszą się w procesie reprivatyzacji do innych kontekstów historycznych i formalnych. W przypadku Zabużan chodzi o mienie utracone w wyniku przesunięcia granic państwa polskiego, a nie samej nacjonalizacji dokonanej przez władze PRL. Kościół Katolicki aktywnie wspierał przed 1989 rokiem środowiska polityczne, które po przełomie ustrojowym reprezentowały władzę ustawodawczą. Regulator na zasadzie

wzajemności nie zwlekał z uchwaleniem stosownych przepisów, powołując do życia Komisję Majątkową, w skład której wchodził przedstawiciel repriwatyzowanej grupy interesu, co okazało się przyczyną nadużyć.

Model ekonomicznej teorii regulacji repriwatyzacyjnej w przypadku Kościoła Katolickiego ujawnia korzystne warunki do wprowadzania regulacji.

Mienie zabużańskie

Dla potrzeb badań przyjęto, że ludność określana mianem Zabużan stanowi tzw. grupę słabą, ponieważ poza utratą majątku na skutek przesiedleń nie istnieje żaden czynnik łączący członków tej grupy. Podobnie jak w przypadku powszechnej repriwatyzacji mamy tu do czynienia z trudnościami w określeniu, jak wysokie poparcie polityczne może być zaoferowane przez członków grupy w zamian za wprowadzenie regulacji. W związku z tym w graficznym ujęciu modelu ekonomicznej teorii regulacji repriwatyzacyjnej preferencje Zabużan są niedookreślone i trudne do skwantyfikowania (rys. 3.2.). Efektem tego jest sytuacja, w której niezmiernie trudno jest wyznaczyć punkt styczności krzywych obojętności władzy publicznej oraz grupy interesu.

Bezczynność legislacyjna władzy publicznej mogła wynikać z niekorzystnych warunków legislacyjnych istniejących przez okres kilkunastu lat transformacji ustrojowej, co jest zgodne z analizowanym modelem. Sytuacja radykalnie zmieniła się w latach 2002–2005 na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. (K 33/02) oraz wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie skargi nr 31443/96. Skutkiem pierwszego orzeczenia było wprowadzenie ustawy z dnia 12 listopada 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, która jedynie fragmentarycznie regulowała problematykę repriwatyzacji. Natomiast bezpośrednim skutkiem drugiego wyroku było wprowadzenie ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którą można nazwać klasyczną repriwatyzacją.

Z punktu widzenia ekonomicznej teorii regulacji repriwatyzacyjnej przedmiotowe orzeczenia stanowią czynnik egzogeniczny w stosunku do modelu. W związku z tym ich wystąpienie należy uznać za formę presji zewnętrznej kierowanej na regulatora, która w sposób zasadniczy zmieniała warunki legislacyjne. Władza ustawodawcza uchwalając ustawę z 8 lipca 2005 roku nie brała pod uwagę poparcia politycznego, jakie może uzyskać, a jedynie kierowała

się koniecznością rozwiązania sporu prawnego zawisłego przez Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. W sytuacji, w której wprowadzana regulacja nie jest efektem dobrowolnej transakcji, żadna z jej stron nie będzie usatysfakcjonowana jej efektami. W przypadku reprivatyzacji mienia zabużańskiego wysokość wypłaconych środków nie była wysoka w stosunku do potencjalnych roszczeń tej grupy interesu, natomiast władza publiczna nie odnotowała znacząco większego poparcia politycznego.

Zgodnie z modelem ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej zmiana okoliczności legislacyjnych na skutek wystąpienia czynników egzogenicznych stworzyła sprzyjające warunki do regulacji, natomiast jego wcześniejszy brak oznaczał beczynność ustawodawczą.

Grunt warszawskie

Nieruchomości na terenie m.st. Warszawy są obecnie reprivatyzowane w procedurze postępowań administracyjnych i cywilnych. Ustawa z 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy stanowi jedynie uporządkowanie trwających postępowań oraz zmniejszenie skali nadużyć. Inicjatywa jej uchwalenia wyszła od władzy publicznej zaniepokojonej utratą poparcia politycznego na skutek bulwersujących przypadków odzyskiwania nieruchomości przez nabywców roszczeń reprivatyzacyjnych.

Zgodnie z założeniami modelu ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej do uchwalenia ustawy może dojść jedynie w przypadku przecięcia się krzywych obojętności władzy publicznej i grupy interesu. W przypadku gruntów warszawskich mamy do czynienia ze słabą grupą, ponieważ nie występuje silny czynnik spajający członków grupy. W związku z tym, że jej krzywa obojętności jest niedookreślona, a zatem trudna do graficznego wykreślenia, stwarza to niekorzystne warunki do wprowadzenia regulacji. Sytuacja zmieniła się na skutek masowego nabywania roszczeń przez stosunkowo wąskie grono podmiotów. Grupa przeobraziła się ze słabej w silną, jednak nie było to podstawą do uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej z uwagi na fakt, że nie oferowała ona żadnego poparcia politycznego w zamian za regulację i nie wykazywała zainteresowania zawarciem transakcji z władzą publiczną. Członkowie tej grupy preferowali działalność typu *rent-seeking* nakierowaną na urzędników bezpośrednio odpowiedzialnych za wydawanie korzystnych decyzji administracyjnych.

Wykorzystanie modelu ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej pozwoliło wykazać niekorzystne warunki do uchwalenia ustawy spełniającej oczekiwania władzy publicznej i grupy interesu, tj. byłych właścicieli gruntów na terenie Warszawy.

Powszechna reprivatyzacja

Podobnie jak w przypadku mienia zabużańskiego, nie ma możliwości graficznej prezentacji krzywej obojętności grupy społecznej wszystkich poszkodowanych nacjonalizacją (por. rysunek 3.2). Wynika to z niemożności w oszacowaniu skali poparcia politycznego, jakie ta grupa społeczna będzie w stanie przekazać władzy publicznej w zamian za wprowadzoną regulację. Jest to spowodowane trudnościami w komunikacji pomiędzy członkami grupy a tym samym koordynacją jej wewnętrznych działań i wysokimi kosztami transakcyjnymi jej funkcjonowania. W sytuacji występowania niepewności w zakresie tego, co grupa może zaoferować, po stronie władzy publicznej pojawia się ryzyko legislacyjne polegające na tym, że regulator nie jest w stanie oszacować, jaki poziom wydatków musi ponieść, aby uzyskać zakładane cele.

Władza publiczna może starać się zmniejszać ryzyko legislacyjne poprzez badania opinii publicznej, jednak nie jest to narzędzie pozbawione wad, gdyż z uwagi na rozproszenie analizowanej grupy interesu jej analizy wydają się utrudnione. Dodatkowo istnieje możliwość wystąpienia negatywnego poparcia politycznego, czyli sytuacji, gdy elektorat przeciwny reprivatyzacji zmieni preferencje polityczne na skutek wprowadzania regulacji. W sytuacji, w której koszt alternatywny uchwalenia ustawy jest wysoki, po stronie władzy publicznej może pojawić się awersja do ryzyka, co zmniejsza szanse na wejście w życie przepisów.

Zgodnie z modelem ekonomicznej teorii regulacji reprivatyzacyjnej, w sytuacji niejasnych preferencji analizowanej grupy oraz braku wystąpienia czynników egzogenicznych, proces legislacyjny będzie przebiegał w warunkach niesprzyjających wprowadzaniu regulacji.

Reasumując rozważania dotyczące warunków, które muszą zostać spełnione, aby doszło do uchwalenia kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej wskazać należy, że największe szanse na to mają silnie zorganizowane grupy społeczne, które w zamian za aktywność legislacyjną władzy publicznej są w stanie zaoferować poparcie polityczne. Powyższy warunek nie musi zostać spełniony w sytuacji, w której na ustawodawcę wpływa czynnik egzogeniczny wymuszający uchwalenie ustawy. Wskazać należy, że przedstawiony wniosek stanowi odpowiedź na drugie pytanie badawcze.

3. Rekomendacja zmian sądowego postępowania reprivatyzacyjnego

Analiza kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji pozwala podjąć próbę realizacji celu użytecznego rozprawy, a mianowicie poszukiwania i zaproponowania rozwiązania instytucjonalnego mniej obciążonego tymi kosztami. W efekcie możliwe jest porównanie obecnie funkcjonującego rozwiązania z alternatywnym sposobem zadośćuczynienia krzywdom znacjonalizowanych właścicieli. Przedmiotem porównania mogą być wyłącznie zasoby przeznaczone na funkcjonowanie samego mechanizmu zwrotu przedmiotów własności, a nie koszty produkcyjne – w neoklasycznym rozumieniu tego słowa. Transfer praw własności w ramach jakiegokolwiek instytucji czy organizacji generuje określoną wielkość kosztów, przy czym ich rozróżnienie w ramach poszczególnych kategorii jest sprawą niezwykle trudną. Główną tego przyczyną jest fakt, że koszty transakcyjne są różnie definiowane i w związku z tym trudno mierzalne.

Zaproponowanie innego rozwiązania kwestii reprivatyzacyjnej w zakresie generowanych kosztów transakcyjnych napotyka na problem braku jego istnienia w realnej rzeczywistości. W związku z tym każda próba estymacji spodziewanych efektów obarczona jest niepewnością. Wydaje się, że rozwiązaniem powyższego problemu jest zidentyfikowanie przestrzeni powstawania kosztów transakcyjnych obecnie funkcjonującego procesu reprivatyzacyjnego oraz skonstruowanie rozwiązania, które w maksymalnym stopniu będzie te koszty ograniczać. Efektem tego byłoby modelowanie teoretyczne postaci bliższej optimum, co nie oznacza rozwiązania idealnego, gdyż żaden system instytucjonalny nie uniknie istnienia kosztów transakcyjnych.

Badanie struktury kosztów transakcyjnych poszczególnych rozwiązań procesu reprivatyzacji jest zadaniem kilkuetapowym. Poszczególne jego elementy przedstawia tabela 6.1.

Tabela 6.1. Badanie struktury kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji

Nazwa etapu	Czynności
Analiza struktury instytucjonalnej kontraktu	Wyszczególnienie stron oraz przedmiotu transakcji Ustalenie organizacji procesu reprivatyzacyjnego Ocena mocy wiążącej oraz skutków ekonomicznych rozstrzygnięcia
Analiza behawioralna	Identyfikacja źródeł oraz skali oportunistycznego stron kontraktu Wpływ długości postępowania reprivatyzacyjnego na zachowanie stron

Kryteria podziału kosztów transakcyjnych	Identyfikacja kosztów transakcyjnych według wcześniej przyjętych kryteriów
Mierzenie kosztów transakcyjnych	Próba oszacowania miar wielkości kosztów transakcyjnych Przyporządkowanie kosztów transakcyjnych według poszczególnych jednostek miary
Konstruowanie proponowanego rozwiązania	Eliminacja nadmiernych kosztów transakcyjnych w kluczowych obszarach Zachowanie funkcjonalności nowego rozwiązania
Porównanie	Analiza porównawcza wielkości kosztów transakcyjnych generowanych przez poszczególne rozwiązania ścieżki reprivatyzacyjnej

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym krokiem w procesie analizy kosztów transakcyjnych mechanizmu reprivatyzacji jest zbadanie struktury instytucjonalnej zawartego kontraktu poprzez zaznaczenie jego stron oraz przedmiotu. Identyfikacja stron kontraktu pozwala przeanalizować wzajemne relacje pomiędzy nimi w aspekcie behawioralnym, czyli skali niełojalności oraz oportunistów. W tym obszarze konieczne staje się stworzenie funkcji użyteczności byłego właściciela oraz organu rozpatrującego wnioski reprivatyzacyjny. Pozwoli to na zidentyfikowanie pól potencjalnych konfliktów interesów, a co za tym idzie – obszarów występowania kosztów transakcyjnych.

Szczegółowa analiza wszystkich etapów postępowania reprivatyzacyjnego pozwala uszeregować występujące w nim najistotniejsze koszty transakcyjne według wcześniej przyjętych kryteriów. Z uwagi na to, że przyjmują one różne formy, konieczne staje się uszeregowanie ich według konkretnych jednostek miar oraz próba określenia ich wielkości. Kluczową kwestią w procesie proponowania nowego sposobu rozwiązania problemu reprivatyzacji jest założenie o konieczności zachowania funkcjonalności całego systemu, czyli obowiązku wypłat odszkodowań byłym właścicielom lub też zwrotów mienia w naturze w tych wszystkich sytuacjach, w których naruszono ich prawa majątkowe. Dorozumianym założeniem są także ograniczenia natury politycznej w postaci braku chęci ze strony władzy ustawodawczej uregulowania procesu reprivatyzacji w postaci uchwalenia odrębnego aktu prawnego przyznającego odszkodowania każdemu podmiotowi, którego majątek został znacjonalizowany w trakcie instalowania w Polsce systemu socjalistycznego. Nowe rozwiązanie musiałoby być ograniczone wyłącznie do przypadków aktów nacjonalizacyjnych dokonanych z naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa, czyli sam przedmiot postępowania reprivatyzacyjnego będzie niezmienny.

Efektem tych założeń jest propozycja przeniesienia rozstrzygnięcia spraw

reprzywatywacyjnych z drogi sądowej (cywilnej i administracyjnej) na forum innego organu oraz takie ukształtowanie w nim procedury, aby koszty transakcyjne były w możliwy sposób minimalizowane. Analizując teoretyczną konstrukcję obecnej formy procesu reprzywatywacyjnego oraz oba badane stany faktyczne można dojść do wniosku, że najistotniejsze koszty transakcyjne dotyczą środków finansowych przeznaczanych przez byłych właścicieli na wszczęcie i prowadzenie procesu oraz czas potrzebny na rozpatrzenie roszczenia. Dodatkowym mankamentem obecnej sytuacji jest asymetryczne rozłożenie ponoszonego ryzyka oraz kosztów transakcyjnych na niekorzyść osób ubiegających się o zwrot majątku. Proste wyeliminowanie wszystkich rodzajów kosztów transakcyjnych obecnego systemu reprzywatywacyjnego z pewnością odbije się na funkcjonalności całego procesu, dodatkowo niewykluczona jest sytuacja pojawiania się zupełnie nowych rodzajów kosztów, niewystępujących obecnie.

Biorąc te wszystkie założenia pod uwagę stwierdzić należy, że najważniejszą kwestią jest rozpatrywanie spraw reprzywatywacyjnych poza strukturą organizacyjną władzy sądowniczej. Procesy reprzywatywacyjne stanowią jedynie niewielką część wszystkich spraw sądowych, jednak przy obecnym obciążeniu wymiaru sprawiedliwości ich ogólną ilością oraz niskim poziomem efektywności działania, pozostawienie pod kognicją sądów powszechnych procesów reprzywatywacyjnych na ogólnych zasadach procedury sądowej nie przyspieszy rozpatrywania roszczeń byłych właścicieli. Można jedynie przypuszczać, że średni czas trwania sądowego procesu reprzywatywacyjnego jest dłuższy niż innych spraw cywilnych, głównie z uwagi na jego niezwykle skomplikowany charakter.

Dużo efektywniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia generowanych kosztów transakcyjnych byłoby rozpatrywanie spraw reprzywatywacyjnych na drodze obecnie obowiązującego postępowania administracyjnego, przy założeniu jego ewentualnych niewielkich modyfikacji. Aby nie powiększać wydatków budżetowych skorzystać można z infrastruktury technicznej i organizacyjnej urzędów wojewódzkich. Pozwoli to na rozpatrywanie spraw reprzywatywacyjnych w stosunkowo niewielkiej odległości od miejsca zamieszkania byłych właścicieli, a jednocześnie nie będzie potrzeby tworzenia nowych struktur administracyjnych.

Jednym z podstawowych kosztów transakcyjnych obecnego procesu reprzywatywacyjnego jest konieczność uiszczania opłaty sądowej w wysokości 5% rozpatrywanego roszczenia. Istnieje możliwość uzyskania zwolnienia przez sąd od ponoszenia tego wydatku, jednak – jak pokazuje praktyka – nie zawsze takie wnioski są rozpatrywane pozytywnie. Obecne uregulowania prawne w zakresie kosztów sądowych postępowań

cywilnych nie zwalniają od obowiązku zapłaty wynagrodzenia pełnomocnika strony przeciwnej w przypadku przegranej, nawet w sytuacji posiadania całkowitego zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych. W sytuacji przyjęcia administracyjnej procedury rozpatrywania roszczeń reprivatyzacyjnych problem kosztów wszczęcia oraz prowadzenia postępowania nie dotykałby bezpośrednio byłych właścicieli. Brak opłat za wszczęcie postępowania może nasuwać przypuszczenia, że ostatecznie będzie nimi obciążony Skarb Państwa. Takie twierdzenie nie jest precyzyjne, gdyż w obecnie obowiązującym systemie sądowego rozpatrywania roszczeń cywilnych, opłaty za inicjację postępowania w relatywnie niewielkim stopniu pokrywają koszty funkcjonowania sądownictwa. W postępowaniu administracyjnym w większości przypadków obywatele zwolnieni są od jakichkolwiek opłat, a jeśli one funkcjonują to w symbolicznym wymiarze.

Postępowanie administracyjne byłoby lepszym rozwiązaniem w zakresie równości szans procesowych obu stron, gdyż ciężar udowodnienia wszystkich okoliczności sprawy spoczywa na organie administracji publicznej, a nie na byłym właścicielu. Postępowanie sądowe, chociaż formalnie zrównywało szanse powoda i pozwanego, to biorąc pod uwagę dostęp do informacji, dokumentów oraz przeszkody natury finansowej i organizacyjnej, zdecydowanie preferowało przedstawicieli Skarbu Państwa. Rozpatrywanie roszczeń reprivatyzacyjnych w procedurze administracyjnej pozwoliłoby przesunąć ciężar gromadzenia materiału dowodowego na organ, co zdecydowanie ułatwi dochodzenie do zgodnego z prawem rozstrzygnięcia. Przeważająca część dokumentów potrzebnych do rozpatrzenia sprawy znajduje się w posiadaniu administracji publicznej, a ich gromadzenie stanowi koszt transakcyjny obciążający właściciela znacjonalizowanego majątku. Wydaje się, że skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przepisu uprawniającego organ prowadzący postępowanie reprivatyzacyjne do zobowiązania podmiotu dysponującego środkami dowodowymi do ich przedłożenia w ściśle określonym terminie pod groźbą nałożenia sankcji.

Postępowanie administracyjne, w przeciwieństwie do cywilnej procedury sądowej, ma prawnie określone ramy czasowe. Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego sprawa powinna być rozstrzygnięta w ciągu miesiąca, a szczególnie skomplikowana – w ciągu 2 miesięcy od daty jej wszczęcia. Z uwagi na to, że postępowanie reprivatyzacyjne zdecydowanie odbiega swoją złożonością od innych spraw administracyjnych konieczne wydaje się przedłużenie tego terminu do roku. Praktyka pokazuje, że wyznaczenie końcowej daty rozpatrzenia sprawy pozwala na mobilizację osób biorących w niej udział, a jego skrócenie do roku byłoby ogromną oszczędnością kosztów transakcyjnych w postaci ilości posiedzeń podmiotu rozpatrującego roszczenie, licznych spotkań z pełnomocnikiem, rozmów z

urzędnikami oraz przeprowadzanych dowodów z zeznań świadków.

Należyte rozpatrzenie sprawy reprivatyzacyjnej wymaga odpowiedniej komunikacji pomiędzy podmiotem rozpatrującym wniosek a byłym właścicielem. W cywilnym postępowaniu sądowym kwestia doręczeń korespondencji jest bardzo sformalizowana i w dużej części przypadków jest przyczyną wydłużającego się czasu pomiędzy poszczególnymi posiedzeniami sądowymi. W celu przyspieszenia całej procedury można zaproponować wysyłanie wezwań do osobistego stawiennictwa oraz wszelkich pism procesowych drogą elektroniczną. W postępowaniu sądowym każdy brak formalny (np. niezałączenie odpisu pisma dla strony przeciwnej) powoduje wezwanie do uzupełnienia braków tradycyjną drogą pocztową, co niejednokrotnie trwa kilka miesięcy. W celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości w dostępie do całości akt sprawy przeanalizowania wymaga stworzenie systemu informatycznego, gdzie każdy zainteresowany po zalogowaniu miałby dostęp do wszystkich dokumentów i na bieżąco mógłby śledzić tok postępowania. Jest to dodatkowy koszt, jednak wyeliminowałby obecny stan, w którym strony czekając długo na jakąkolwiek korespondencję bardzo często dzwonią do sekretariatów, co paraliżuje ich pracę. W związku z tym wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania wymagałoby rozważenia relacji kosztów jego wdrożenia w stosunku do spodziewanych oszczędności.

Rozpatrywanie wysuwanych roszczeń reprivatyzacyjnych w oparciu o procedurę administracyjną wydaje się rozwiązaniem lepszym z punktu widzenia kosztów transakcyjnych. Jest ono zbieżne z mechanizmem stosowanym w innych krajach transformacji systemowej, co nie oznacza braku wad. Podstawowym problemem są nadal bardzo wysokie koszty pomocy fachowego pełnomocnika oraz ryzyko wydawania wiążących rozstrzygnięć przed podmiot w pełni uzależniony od Skarbu Państwa. W obu porównywanych procedurach część kosztów transakcyjnych jest nieunikniona (obszerna dokumentacja procesowa, wysyłanie licznych pism procesowych do stron, czas i energia oraz zasoby ludzkie poświęcone na rozpatrzenie sprawy), jednak przesunięcie ich z byłych właścicieli na podmiot rozpatrujący wniosek jest rozwiązaniem właściwszym z punktu widzenia społecznych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty wszczęcia oraz prowadzenia sprawy reprivatyzacyjnej uniemożliwiają uboższej części społeczeństwa dochodzenia swoich praw, co z punktu widzenia zasady równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej jest sytuacją niedopuszczalną.

Efektem zaniechań legislacyjnych w kompleksowym uregulowaniu procesu reprivatyzacyjnego jest obecnie funkcjonujący w Polsce mechanizm tzw. reprivatyzacji oddolnej. Wykorzystuje się do niego rozwiązania prawne dedykowane zupełnie innym stanom faktycznym, a tym samym nieprzystosowane do tak niezwykle skomplikowanej materii. W

niniejszej rozprawie starano się wykazać, jakie są koszty rozwiązywania spraw reprivatyzacyjnych poprzez kierowanie roszczeń o zwrot bezprawnie zagarniętego mienia. Przy czym pod uwagę wzięte zostały wyłącznie koszty używania samego mechanizmu rozpatrywania spraw, a nie konkretne kwoty rekompensat. Do zbadania tej problematyki użyto kategorii kosztów transakcyjnych, czyli jednej z kluczowych koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej. Dzięki temu możliwe stało się systematyczne podzielenie sądowego postępowania reprivatyzacyjnego na etapy generujące najwyższe koszty transakcyjne. Porównanie rozstrzygania spraw reprivatyzacyjnych w Polsce do modeli stosowanych w większości państw postsocjalistycznych prowadzi do wniosku, że sądowe postępowanie reprivatyzacyjne jest nieoptymalną formą rozwiązywania konfliktów powstałych na tle posiadania tytułów własności do znacjonalizowanych dóbr.

Hipoteza badawcza, dotycząca reprivatyzacji oddolnej, zakładała występowanie kosztów transakcyjnych sądowego mechanizmu rozpatrywania roszczeń byłych właścicieli, które to koszty nie były uwzględniane w analizach ekonomicznych będących podstawą szacowania kosztów realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych. W wyniku badań empirycznych polegających na analizie dwóch różnych przypadków postępowań sądowych dokonano operacjonalizacji i kwantyfikacji całego szeregu kosztów transakcyjnych. Cel empiryczny tej części rozprawy doktorskiej został osiągnięty, a postawionej hipotezy badawczej nie odrzucono.

Bibliografia

1. Adamczyk A., Tokarski T., Włodarczyk R., *Bezrobocie transformacyjne w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9 (181), Rok XVII 2006.
2. Adamowicz E. (red), *Transformacja po latach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
3. Alchian A., Demsetz H., *Production, Information Costs and Economic Organization*, „The American Economic Review”, no. 62/1972.
4. Alchian A., Demsetz H., *The Property Rights Paradigm*, „Journal of Economic History” 33, no. 1 (1973): 16–27.
5. Åslund A., *Jak budowano kapitalizm*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2010.
6. Becker G. A., *Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, „The Quarterly Journal of Economics”, 1983, nr 3.
7. Bajt A., *The property rights school: Is economic ownership the missing link?*, „International Review of Law and Economics”, 13(1) 1993.
8. Balcerowicz L., *Państwo w przebudowie*, Wydawnictwo Znak, Warszawa 1999.
9. Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
10. Balcerowicz L., *Wolność i rozwój*, Wydawnictwo Znak, Warszawa 1995.
11. Bałtowski M., *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
12. Bałtowski M., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
13. Bałtowski M., *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
14. Bałtowski M., Miszewski M., *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
15. Bałtowski M., Kozarzewski P., *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
16. Barzel Y., *Economic analysis of property rights*, Cambridge 1989.
17. Becker G., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 98. No. 3, Oxford University Press, 1986.

18. Beksiak J., *Państwo w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
19. Blicharz J. (red), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
20. Błaszczyk B., Kozarzewski P., *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, Raporty Centrum Analiz Społeczno-ekonomicznych, nr 70/2007.
21. Boehlke J., *Firma we współczesnej myśli ekonomicznej. Studium teoretyczno-metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2010.
22. Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
23. Brzeziński M., *Wpływ nierówności dochodowej na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1987–1997*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 9
24. Brzozowski M., Gierałtowski P., Milczarek D., Siwińska-Gorzela J., *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.
25. Buchanan J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
26. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy o reprivatyzacji*. Komunikat z badań, Warszawa 1994.
27. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Polacy o reprivatyzacji*. Komunikat z badań, Warszawa 2008.
28. Chęciński S., *Wykorzystanie metod prywatyzacji w procesie przekształceń własnościowych w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, nr 267, 2012.
29. Chmielewski P., *Homo agens – Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 2011.
30. Chołaj H., *Transformacja systemowa w Polsce. Szkice teoretyczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
31. Chotkowski J., *Instytucje rynkowe i koszty transakcyjne – kluczowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, T.97, z.2, 2010.
32. Cieślak A., *Wpływ porozumień o wolnym handlu na wielkość wymiany handlowej Polski w latach 1992–2004*, „Bank i Kredyt”, 2007.
33. Clarke S., *The Russian Enterprise in Transition. Case Studies*, Cheltenham, UK,

- Brookfield, US 1996.
34. Coase R., *Firma, rynek i prawo*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
 35. Cowen T. (red.), *The Theory of Market Failure. A Critical Examination*, George Mason University Press, Fairfax Va 1988.
 36. Czarny E., *Gospodarka polska na przełomie wieków. Od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005.
 37. Czech-Rogosz J., Swadźba S., *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Aspekty makro- i mezoekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
 38. Danik L., *Niepewność w transakcjach zawieranych na rynku instytucjonalnym*, „International Journal of Management and Economics”, Tom 20, 2006
 39. Domański H., Rychard A., *Elementy nowego ładu*, IFiS PAN, Warszawa 1997.
 40. Domański R., *Kwestia własnościowa w transformacji systemowej*, „Studia Ekonomiczne” nr 2 (LXV) 2010.
 41. Donaldson L., *The Contingency Theory of Organizations*, Sage Publication 2001.
 42. Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper Row, New York 1956.
 43. Downs A., *Nonmarket Decision Making. A Theory of Bureaucracy*, „American Economic Review” 1965, no 55-2.
 44. O’Driscoll G. P. Jr., Hoskins L., *The Case for Market-based Regulations*, „Cato Journal”, vol. 26, nr 3 (Fall 2006).
 45. Drygalski J., Kwaśniewski J., *(Nie)realny socjalizm*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1992.
 46. Dzięcioł J., *Reprywatyzacja w Polsce w dekadzie 1991–2001*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 638/2003.
 47. Eatwell J., Milgate E., *New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London 1987
 48. Eggertsson T., *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge 1990
 49. Engels F., *Anty-Dühring*, KiW, Warszawa 1948.
 50. Falkowska A., *Restytucja, odszkodowanie czy inwestycje? – reprywatyzacja majątku Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, *Ekonomia i Prawo*, Tom VII, Toruń 2011.
 51. Fama E. F., Jensen M. C., *Separation of Ownership and Control*, „Journal of Law and Economics”, 1983, vol. 26.
 52. Federowicz M., *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.

53. Forystek J., *Dochodzenie roszczeń reprivatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, „Monitor Prawniczy”, 21/2011.
54. Forystek J., *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, „Transformacje prawa prywatnego”, 2/2011.
55. Forystek J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Transformacje prawa prywatnego”, 3/2011.
56. Furubotn E. G., Richter R., *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1998.
57. Gadowska-Lila K., *Metodologia badań kultury organizacyjnej*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Szczecin 2010.
58. Glaeser E. L., Scheikam J. A., *The Transition to Free Markets: Where to Begin Privatization*, „Journal of Comparative Economics”, no. 22/1996.
59. Głapiński A., *Kwestie metodologiczne podejścia ewolucyjnego w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5–6, 2013.
60. Godłów-Legiędź J., *Instytucje i transformacja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2009.
61. Godłów-Legiędź J., *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista”, nr 2, 2005.
62. Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
63. Gorynia M., *O niekonwencjonalnych doktrynach ekonomicznych w polityce transformacji*, „Ekonomista” nr 4, 1995.
64. Gorynia M., *Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” 1999 nr 6.
65. Gorynia M., *Wybrane aspekty strategii polskich przedsiębiorstw w okresie transformacji*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI – zeszyt 2, 2009.
66. Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
67. Gruszewska E., *Instytucje a proces tworzenia kapitału w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.
68. Gruszewska E., *Transformacja instytucji nieformalnych w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” nr 3, 2012.

69. Gunning J. P., *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania im. prof. Romualda Kudlińskiego w Warszawie, Warszawa 2001.
70. Hardt Ł., *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
71. Hardt Ł., *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2, 2005.
72. Hardt Ł., *Narodziny i ewolucja znaczeniowa wyrażenia „koszt transakcyjny*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11–12 (183–184), 2006.
73. Hejduk I., *Przedsiębiorstwo przyszłości*, „Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej”, numer 1(2), 2010.
74. Helmke G, Levitsky S., *Informal Institutions and Comparative Politics*, „A Research Agenda Perspectives on Politics”, vol. 2, nr 4.
75. Heyne P, *The economic way of thinking*, eighth edition, Upper Saddle River, New Jersey 1997.
76. Hockuba Z., *Droga do spontanicznego porządku – transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
77. Hockuba Z (red), *Ekonomia wobec zagadnień transformacji*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993.
78. Husain A. M., *Private Sector Development in Economies in Transition*, “Journal of Comparative Economics”, no. 19/1994.
79. Iwanek M., *Analiza instytucji własności przedsiębiorstw. Przyczynek do problematyki efektywności i usprawnienia przedsiębiorstw publicznych*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
80. Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
81. Jachowicz Piotr (red), *W poszukiwaniu modelu gospodarki centralnie kierowanej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
82. Jarmołowicz W., Piątek D., *Strategie transformacji a doświadczenia wybranych krajów. Elementy analizy porównawczej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe nr 6, 2008.
83. Jarmołowicz W., Szarzec K., *Liberalne przesłanki polskiej transformacji gospodarczej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

84. Jarosz M. (red), *Manowce polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
85. Jarosz M. (red), *Pułapki prywatyzacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003.
86. Jarosz M., Kozarzewski P., *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2002.
87. Jasińska-Kania A., Nijakowski L. M., Szacki J., Ziółkowski M. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
88. Jones L. P., Tandon P., Vogelsang J., *Net Benefits from Privatization of Public Enterprises*, Worcester 1992.
89. Kagarlisky B., *The Mirage of Modernization*, New York 1995.
90. Kahneman D., *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Media Rodzina, Poznań 2012.
91. Kalina – Prasznicek U. (red), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
92. Kalinowski M., *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii public choice*, „Gospodarka Narodowa”, nr 7–8, 2005.
93. Kaliński J., *Gospodarka realnego socjalizmu a światowy cykl koniunkturalny*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10, 2009.
94. Kaliński J., *Gospodarka w PRL*, Wydawnictwo IPN, Warszawa 2012.
95. Kaliński J., *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
96. Kamiński A., Kamiński B., *Krytyczne wybory ustrojowe w postkomunistycznej transformacji*, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXIX – zeszyt 1 – 2007.
97. Keasey K., Thompson S., Wright M. (red.), *The International Library of Critical Writings in Economics*, „Corporate Governance”, volume II, MPG Books Ltd. Bodmin, Cornwall 1999.
98. Kisiel R., Marks-Bielska R. (red), *Polityka gospodarcza*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2013.
99. Klaus V. *Gdzie zaczyna się jutro*, Wydawnictwo Ossolineum, Warszawa 2012.
100. Kleer J., *Drogi do gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

101. Kleer J., Kondratowicz A., *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.
102. Kleer J., Kondratowicz A., *Wkład transformacji do teorii ekonomii*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2006.
103. Klimczak B. (red), *Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wydawnictwo UE Wrocław, Wrocław 2009.
104. Klimczak B., *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.
105. Kluder D., *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 19, Rzeszów 2011.
106. Kochanowicz J., *Dwoista konsolidacja. Transformacja ekonomiczna i zmiana instytucjonalna*, „Ekonomista”, nr 3, 2000.
107. Kołodko G., Tomkiewicz J., *20 lat transformacji. Osiągnięcia, problemy, perspektywy*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
108. Kondratowicz A., *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013.
109. Kopycińska D., *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
110. Kopycińska D. (red.), *Regulacja państwa we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Printgroup, Szczecin 2006.
111. Kopycińska D. (red.), *Bezrobocie we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
112. Koralewicz J., Ziółkowski M., *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
113. Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
114. Kornai J., *The Affinity Between Ownership Forms and Coordination Mechanism*, “Journal of Economic Perspectives”, vol. 4, no. 3/1990.
115. Kowalik T., www.polskatransformacja.pl, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2009.
116. Kowalska K., *Kontraktowanie i koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 7–8, 2005.

117. Kowalski R., Pollok A., *Rozwarstwienie dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w okresie transformacji systemu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 738, 2007.
118. Kowalski T., *Polska transformacja gospodarcza na tle wybranych krajów środkowej Europy*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI – zeszyt 2 – 2009.
119. Kozarzewski P., *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006.
120. Kubacki D., „*Konsensus waszyngtoński*” jako droga rozwoju krajów słabo rozwiniętych – sukces czy porażka?, Świętokrzyskie „Centrum Edukacji na Odległość”, Zeszyty Naukowe nr 8, 2007.
121. Laffont J. J., Martimort D., *The theory of incentives. The principal–agent model*, Princeton University Press, Princeton 2002.
122. Legiędź T., *Motywy działania polityków w świetle teorii wyboru publicznego*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, 8/1”, 2005.
123. Leszczyńska M., *Rola instytucji w rozwoju społecznym*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, zeszyt nr 14, 2009.
124. Lewandowski K., *Rozwój polskiego sektora małych i średnich przedsiębiorstw przed i w okresie transformacji systemowej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, 16, 2002.
125. Lipowski A., *Mechanizm rynkowy w gospodarce polskiej. Podstawy teoretyczne, perspektywy, dylematy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
126. Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
127. Lissowska M., *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
128. Lubiński M., Marczewski K., *Handel zagraniczny Polski w okresie transformacji*, „Ekonomista”, nr 1–2/1999.
129. Łukasiewicz J. *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa Stryków 7–9 września 2008 r., TNOiK, Rzeszów 2008.
130. Mach B., *Transformacja ustrojowa a mentalne dziedzictwo socjalizmu*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1998.
131. Machelski Z., Rubisz L., *Grupy interesu. Teorie i działania*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2003.

132. Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2001.
133. Marks K., Engels F., *Manifest komunistyczny*, KiW, Warszawa 1969.
134. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawczą Senatu we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa Reprywatyzacja w systemie prawa, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 1999.
135. Mazur S., *Władza dyskrejonalna wysokich urzędników państwowych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
136. Medema S. G., *Coase, Costs, and Coordination*, „Journal of Economic Issues” 1996, nr 2.
137. Metelska-Szaniawska K., *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
138. Michałowski J., *Liberalizm kontra socjalizm. Spór o rachunek ekonomiczny*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1993.
139. Miklaszewska J., *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii wyboru publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
140. Milgrom P., Roberts J., *Economics, Organizations and Management*, Prentice Hall 1992.
141. Miłaszewicz D., *Instytucje a wzrost gospodarczy*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 19, 2011.
142. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Raport o przekształceniach własnościowych w 2004 roku*, Warszawa 2005.
143. Miroński J., *Relacja agencji w teorii przedsiębiorstwa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2005.
144. Miroński J., *Problematyka władzy w teorii ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2007.
145. Misala J., Młynarzewska I., Misztal P., Siek E., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski. Teoria i praktyka*, Politechnika Radomska im. Kazimierza Pułaskiego Wydział Ekonomiczny, Radom 2007.
146. Miszewski M., *Polska transformacja gospodarcza i jej uwarunkowania*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2012.
147. Moszyńska A., *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 roku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2019.

148. Moszyńska A., Moszyński M., *Reprywatyzacja a konflikt interesów ekonomicznych jednostek i państwa – Polska na tle pozostałych krajów transformacji*, *Ekonomia i Prawo*, Tom VIII, cz. 2, nr 1/2012.
149. Mróz T., *Funkcje spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1999.
150. Mueller D. C. (red.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
151. Nagaj R., *Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 27, 2012.
152. Niskanen W., *A Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar Publishing, Brookfield 1994.
153. Noga A., *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
154. North D. C., *Institutions, Ideology and Economic Performance*, „Cato Journal”, vol. 11, nr 3.
155. North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990.
156. North D. C., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press 2005.
157. Nowak M., *Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, – Rok LXVI zeszyt 1, 2009.
158. Nowak M., *Instytucjonalizmy w socjologii i ekonomii. Problem i jego konceptualizacja*, Wydawnictwo Naukowe WNS UAM, Poznań, 2009.
159. Olson M., *Dictatorship, Democracy and Development*, „American Political Science Review”, 1993, vol. 87, no. 3
160. Olson M., *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teorie grup*, Scholar, Warszawa 2012.
161. Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
162. Owczarczuk M., *Zmiany instytucjonalne w gospodarce – wybrane aspekty teoretyczne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 2 (62), 2013.
163. Pacho W. (red), *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.

164. Pawlak W., *Instytucje i zmiana instytucjonalna w teorii D. Northa*, „Studia Socjologiczne”, nr 1, 1993.
165. Pejovich S., *Economic analysis of institutions and systems*, Boston 1995.
166. Pejovich S., *The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development*, „Journal of Markets and Morality” 1999, nr 2.
167. Peltzman S., *Toward a More General Theory of Regulation*, „Journal of Law and Economics” 1976, vol. 19, nr 2.
168. Pietrucha J. (red), *Teoria ekonomii wobec przeobrażeń strukturalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011.
169. Platje J., *Bodźce i koszty transakcyjne a zmiany instytucjonalne oraz stan polskiej gospodarki w latach 1970–2000*, Uniwersytet Opolski, Opole 2007.
170. Polszakiewicz B., Boehlke J., *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Tom I, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2005.
171. Polszakiewicz B., Boehlke J., *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Tom II, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2006.
172. Polszakiewicz B., Boehlke J., *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Tom III, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2007.
173. Polszakiewicz B., Boehlke J., *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Tom IV, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008.
174. Popowska B., *Prawne problemy prywatyzacji*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LX – zeszyt 2, 1998.
175. Posner R. A., *Economic Analysis of Law*, New York 2003.
176. Pratt J. W., Zeckhauser R. J. (red.), *Principal and Agents: The Structure of Business*, Harvard Business School Press, Boston 1985.
177. Pratten S., *The Nature of Transaction Cost Economics*, „Journal of Economic Issues”, vol. 31. No. 2/1997.
178. *Problematyka reprivatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych*. Opracowania tematyczne, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011.
179. *Public Finance and Performance of Enterprises*, Proceeding of the 43rd Congress of Industrial Institute of Public Finance, Detroit, Michigan 1988.
180. Raiser M., *Trust in transition*, EBRD Working Paper 39, London 1999.
181. Rapacki R. (red), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji. Konwergencja czy dywergencja?* PWE, Warszawa 2009.

182. Ratajczak M., *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI – zeszyt 2, 2009.
183. Ratajczak M., *Popularność ekonomii instytucjonalnej. Moda czy trwała zmiana?* „Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe”, nr 9, 2011.
184. Ratajczak M. (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
185. Rączka J., *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, „Ekonomista” nr 3, 2002.
186. Richard D., *The Origins of Modern Freedom I the West*, Stanford University Press 1993.
187. Rickets M., *The Economic of Business Enterprise. An Introduction to Economic Organisations and Theory of Firm*, New York 1994.
188. Rosińska M., *Analiza ekonomiczna przedsiębiorstwa w oparciu o teorie instytucjonalne – koncepcja „instytucjonalizmu organizacyjnego przedsiębiorstw*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” 221, Łódź 2008.
189. Roszkowski W., *Gospodarka. Wzrost i upadek systemu nakazowo-rozdzielczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
190. Rudolf S., *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo WSEiA, Kielce 2005.
191. Rudolf S., *Nowa ekonomia instytucjonalna. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. Prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2009.
192. Rudolf S., *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo WSEiA, Kielce 2012.
193. Rudolf S., *Oportunizm i próby jego ograniczenia w nadzorze korporacyjnym*, „Master of Business Administration” nr 3, 2010.
194. Sadowski M., Szymaniec P. (red), *Własność – idea, Instytucje, ochrona*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Zeszyt III, Wrocław 2009.
195. Schnotale-Bednarek B., *Analiza wykorzystania przychodów z prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowych w Polsce w latach 1990–2007*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 14, 2009.
196. Semrau J., *Konkurencyjność województw Polski wschodniej w warunkach ich funkcjonowania w strukturach zintegrowanej Europy*, Poznań 2008.

197. Sobiecki R., Pietrewicz J. (red), *Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
198. de Soto H., *Tajemnica kapitału*, Fijor Publishing, Warszawa 2002.
199. Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna*, Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 2012.
200. Stańczak J., *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*, „Zeszyty Naukowe” Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, nr 2, Kraków 2004
201. Stigler G., *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Sciences” 1971, vol. 2, nr 1.
202. Stiglitz J., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
203. Sztaba S., *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002.
204. Sztompka P., *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne koszty transformacji*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2000.
205. Szyszkowska M. (red.), *Zarys filozofii prawa*, Temida 2, Białystok 2000.
206. The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 1, Liberty Fund, Indianapolis 2000.
207. The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 18, Liberty Fund Indianapolis 2000.
208. Tiebout C., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, nr 44.
209. Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., *Ewolucja przedsiębiorstw w Polsce w okresie transformacji gospodarki po 1989 roku*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI – zeszyt 2, 2009.
210. Van de Mortel E., *An institutional approach to transition process*, Tinbergen Institute, Research Series, Erasmus Univeriteit Rotterdam 2000.
211. Viscusi W. K., Vernon J. M., Harrington J. E., *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge 1995.
212. Weimer D., Vining A., *Policy Analysis: Concepts and Cases*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 1992.
213. Widmaier H. P., *Studia o ładzie społecznym. Demokratyczna polityka społeczna. Logika Biurokracji*, Warszawa 1995.
214. Wilczyński W., *Polski przełom ustrojowy 1989–2005. Ekonomia epoki transformacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.
215. Wilczyński W., *Warianty polityki transformacyjnej*, „Ekonomista” 1995, nr 1–2.

216. Williamson O. E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu – firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
217. Wiliamson O. E., *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 16, no. 3/2002
218. Wilkin J., *Jaki kapitalizm, jaka Polska?*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
219. Wilkin J., *Teoria socjalistycznego systemu gospodarczego – jej podstawowe paradygmaty, kierunki ewolucji i perspektywy*, „Ekonomista”, nr 2–3, 1990.
220. Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego. Głównie nurty i zastosowania*, Scholar, Warszawa 2012.
221. Winiecki J., *Dynamika transformacyjnej recesji i ekspansji (z perspektywy zmian struktury własnościowej firm)*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXI, zeszyt 2 – 2009.
222. Winiecki J., *Rola nowego sektora prywatnego w procesie transformacji polskiej gospodarki*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, zeszyt 6, Warszawa 2001.
223. Winiecki J. (red.), *Transformacja gospodarki postkomunistycznej a teoria ekonomii*, Zeszyty Towarzystwa Ekonomistów Polskich, 2000.
224. Winiecki J., *Transformacja postkomunistyczna. Studium przypadku zmian instytucjonalnych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012.
225. Wojtyna A., *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9 (169), Rok XVI, 2009.
226. Wojtyna A., *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo AE Kraków, Kraków 2005.
227. Wojtyna A., *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5–6, 2007.
228. Woźniak M. G., *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, Uniwersytet Rzeszowski, zeszyt nr 15, Rzeszów 2009.
229. Woźniak-Jęchorek B., *Struktura rynku pracy w świetle ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, 2013.
230. Wright P., Mukherji A., Krool M. J., *A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations*, „The Journal of Socio-Economics”.
231. Zagóra-Jonszta U. (red), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.

232. Zagóra-Jonszta U., *Polscy ekonomiści o przebiegu i skutkach transformacji*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 316.2017.
233. Zagóra-Jonszta (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach”, nr 22, Katowice 2002.
234. Zagóra-Jonszta U., Nagel K. (red), *Współczesne problemy ekonomiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne a praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2013.
235. Zawojska A., *Instytucje ekonomiczne i polityczne a ceny dóbr konsumpcyjnych*, „Roczniki ekonomii rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”, T. 99, z 4, 2012.
236. Zbroińska B., *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11–12, 2009.
237. Żukrowska K. (red), *Transformacja systemowa w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. 1946 nr 3 poz. 17).
2. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz.U. 1951 nr 1 poz. 1).
3. Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. 1957 nr 39 poz. 174).
4. Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o regulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. 1958 nr 11 poz. 37).
5. Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71).
6. Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. 1962 nr 34 poz. 158).
7. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1981 nr 24 poz. 122).
8. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1981 nr 24 poz. 122).
9. Ustawa z 17 maja 1989 roku o stosunkach Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1989 nr 29 poz. 154).
10. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990 nr 51 poz. 298).
11. Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. 1993 nr 44 poz. 202).
12. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1996 nr 118 poz. 561).
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
14. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej z 1957 r. oraz przepisy wydane na podstawie tego dekretu (Dz.U. 1944 nr 4 poz. 17).
15. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o

- przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. 1944 nr 15 poz. 82).
16. Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski” (Dz.U. 1945 nr 55 poz. 308).
 17. Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. 1945 nr 57 poz. 321).
 18. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. 1946 nr 49 poz. 279).
 19. Dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz.U. 1948 nr 20 poz. 138).
 20. Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz.U. 1949 nr 46 poz. 339).
 21. Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przejęciu taboru żeglugi śródlądowej na własność Państwa (Dz.U. 1955 nr 6 poz. 36).
 22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1976 r. w sprawie warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dla wykonywania działalności gospodarczej (Dz.U. 1976 nr 11 poz. 63).
 23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1976 r. w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej (Dz.U. 1976 nr 19 poz. 123).
 24. Uchwała Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie tworzenia i działalności w kraju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (M.P. 1979 nr 4 poz. 36).

Wykaz tabel

Tabela 1.1. Różnice w wybranych kosztach transakcyjnych w zależności od poziomu kapitału społecznego.....	48
Tabela 2.1. Mikroekonomiczne bodźce dla przedsiębiorstw w gospodarce socjalistycznej.....	88
Tabela 2.2. Determinanty transformacji z perspektywy teorii praw własności.....	102
Tabela 2.3. Rodzaje zmian własnościowych.....	110
Tabela 3.1. Projekty ustaw reprivatyzacyjnych. w latach 1990–2024.....	143
Tabela 4.1. Klasyfikacja kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej.....	203
Tabela 5.1. Dyspozycje do wywiadu.....	217
Tabela 5.2. Lista kontrolna do analizy formalnej dokumentów.....	220
Tabela 5.3. Rodzaje kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej – kasus 1.....	223
Tabela 5.4. Rodzaje kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji oddolnej – kasus 2....	226
Tabela 6.1. Badanie struktury kosztów transakcyjnych procesu reprivatyzacji.....	237

Wykaz wykresów

Wykres 2.1. Liczba przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2004.....	113
Wykres 3.1. Poparcie respondentów dla poszczególnych argumentów na rzecz procesu reprivatyzacji w 2008 roku (w %).....	171
Wykres 3.2. Poparcie dla głównych argumentów przeciwników reprivatyzacji (w %).....	172
Wykres 3.3. Stosunek do reprivatyzacji w okresie 1991–2008 (w %)	173
Wykres 3.4. Poparcie dla poszczególnych wysokości rekompensat finansowych (w %)	175
Wykres 3.5. Poparcie dla restytucji mienia żydowskiego (w %)	176

Wykaz rysunków

Rysunek 3.1. Mapa krzywych obojętności silnej grupy interesu i władzy publicznej.....	140
Rysunek 3.2. Mapa krzywych obojętności w ramach słabej grupy interesu i władzy publicznej.....	141

Streszczenie w języku polskim

Reprywatyzacja w Polsce w okresie transformacji – perspektywa nowej ekonomii instytucjonalnej

Rozprawa doktorska poświęcona jest analizie procesu reprywatyzacji w Polsce w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej. Głównym celem badawczym jest zrozumienie przyczyn braku kompleksowej regulacji ustawowej w zakresie zwrotu znacjonalizowanego mienia. W pracy wykorzystano kluczowe teorie nowej ekonomii instytucjonalnej, w szczególności teorię kosztów transakcyjnych, teorię praw własności oraz teorię wyboru publicznego, aby przeanalizować zarówno mechanizmy reprywatyzacji odgórnej (realizowanej przez akty legislacyjne), jak i oddolnej (realizowanej poprzez sądowe postępowania cywilne i administracyjne).

Rozprawa podejmuje próbę systematyzacji wiedzy na temat uwarunkowań instytucjonalnych, prawnych i ekonomicznych procesu reprywatyzacyjnego w Polsce, ukazując go jako złożony i konfliktogenny element transformacji ustrojowej. Szczególny nacisk położony jest na identyfikację i kwantyfikację kosztów transakcyjnych, jakie ponoszą byli właściciele ubiegający się o zwrot mienia. Przeprowadzona analiza empiryczna – oparta m.in. na wywiadach, obserwacjach i analizie dokumentów – wykazuje, że sądowa ścieżka reprywatyzacyjna wiąże się z licznymi barierami instytucjonalnymi i finansowymi, które prowadzą do wtórnego pokrzywdzenia uprawnionych.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Pierwszy rozdział „Nurt instytucjonalny w ekonomii” ma charakter teoretyczny. Dokonano w nim przybliżenia genezy oraz założeń poszczególnych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej. Drugi rozdział „Przekształcenia własnościowe w procesach transformacji gospodarczej Polski” zawiera przedstawienie przełomowego okresu w najnowszej historii Polski, jakim była transformacja gospodarcza, rozumiana jako jakościowa zmiana instytucjonalna, ze szczególnym uwzględnieniem przeobrażeń struktury własnościowej polskiej gospodarki. Trzeci rozdział „Reprywatyzacja odgórna w świetle teorii wyboru publicznego” ma wymiar teoretyczno-metodologiczny, a również częściowo empiryczny, koncentruje się na przedstawieniu procesu sektorowej reprywatyzacji odgórnej w perspektywie teorii wyboru publicznego oraz porównaniu polskich doświadczeń w tym zakresie z wybranymi państwami byłego „bloku

wschodniego”. Czwarty rozdział „Reprywatyzacja oddolna w świetle wybranych nurtów nowej ekonomii instytucjonalnej” skupia się na operacjonalizacji kosztów transakcyjnych sądowego procesu reprywatyzacyjnego. Piąty rozdział „Reprywatyzacja oddolna w świetle badań” prezentuje metody i techniki badawcze, dzięki którym dokonano kwantyfikacji kosztów transakcyjnych procesu reprywatyzacji oddolnej. Rozbudowane zakończenie stanowi streszczenie głównych rezultatów badawczych, ustosunkowanie się do przedmiotu i celów badań oraz zawiera rekomendacje zmian sądowego postępowania reprywatyzacyjnego.

Summary in English

Reprivatisation in Poland during transition – a new institutional economics perspective

The dissertation is devoted to an analysis of the process of reprivatisation in Poland during the systemic transformation following 1989, viewed through the lens of new institutional economics. The main research objective is to understand the reasons behind the absence of a comprehensive statutory regulation concerning the restitution of nationalised property. The dissertation employs key theories of new institutional economics, in particular transaction cost theory, property rights theory, and public choice theory, to analyse both top-down reprivatisation mechanisms (implemented through legislative acts) and bottom-up mechanisms (pursued through civil and administrative court proceedings).

The dissertation attempts to systematise knowledge regarding the institutional, legal, and economic determinants of the reprivatisation process in Poland, presenting it as a complex and conflict-laden aspect of the systemic transition. Particular emphasis is placed on identifying and quantifying the transaction costs incurred by former owners seeking restitution of property. The conducted empirical analysis – based, among other things, on interviews, observations, and document analysis – demonstrates that the judicial path to reprivatisation involves numerous institutional and financial barriers, which result in the secondary victimisation of entitled individuals.