TŁUMACZENIA FOR

Bogactwo przez własność: tworzenie prawa własności w górnictwie w Chile

Tłumaczenie za zgoda Cato Journal. Copyright © Cato Institute. All rights reserved.

Jose Piñera
(tłum. Justyna Kowal)

Warszawa, październik 2007 r.

W 1971 r. prezydent Chile Salvador Allende, marksista, uzyskał aprobatę parlamentu dla zmiany konstytucji, która dawała państwu „całkowitą, wyłączną, niezbywalną i nieprzenoszalną" własność wszystkich kopalń. Jej celem była konfiskata, bez należytej rekompensaty, czterech dużych amerykańskich przedsiębiorstw wydobywających miedź. Wkrótce potem rząd wywłaszczył te przedsiębiorstwa odmawiając wypłacenia odszkodowania twierdząc przy tym, że kopalnie stanowią własność państwową. W ten sposób kilkuwiekowa tradycja prawna – według której górnicy ciszyli się zabezpieczeniem udziałów – została zmieniona z dnia na dzień. Złamano przy tym prawa własności i sparaliżowano prywatne poszukiwania złóż i inwestycje w kraju potencjalnie bogatym w nieodkryte jeszcze złoża mineralne.

Po zmianie władzy w 1973 r. sytuacja nie uległa poprawie w oczekiwaniu na nową konstytucję, która wprowadziłaby instytucje demokratyczne i z powrotem zainstalowała tradycyjne prawa własności w sektorze górniczym. Jednak, ku zaskoczeniu wielu osób, nieoczekiwany brak zgody w rządzie (generałowie kontra ekonomiści) spowodował, że w konstytucji z 1980 r. zabrakło jasnych uregulowań prawnych dotyczących górnictwa.

Dzień po zaakceptowaniu konstytucji w referendum sektor górniczy zaczął głosić potrzebę wprowadzenia reformy konstytucyjnej w formie nadzwyczajnego „plebiscytu górniczego" lub poprzez opublikowanie ustawy interpretującej w tym względzie konstytucję. Chile stało wówczas w obliczu dwóch ważnych problemów: 1) niepewności dotyczącej prawa własności w sektorze górniczym i 2) zagrożenia prawomocności nowej konstytucji.

Próbując rozwiązać ten kryzys prezydent Pinochet poprosił mnie 29 września 1980 r. o rezygnację z funkcji Ministra Pracy i Opieki Społecznej i objęcie stanowiska Ministra Górnictwa. Miało to miejsce tuż po przyjęciu reformy opieki społecznej 4 listopada 1980 r. Reforma ta wprowadziła powszechny system emerytalny oparty na prywatnych kontach emerytalnych (patrz Piñera 1996).

---

[1] Piñera J., *Wealth Through Ownership: Creating Property Rights in Chilean Mining, "Cato Journal"*, vol. 24, nr 3 (Fall 2004).

Wyzwaniem w nowym resorcie było utworzenie ustawy konstytucyjnej, która zabezpieczałaby prawa własności w górnictwie, uzyskała poparcie prezydenckie i parlamentarne oraz akceptację Trybunału Konstytucyjnego, a także przekonałaby przedsiębiorców lokalnych i zagranicznych o swojej racjonalności a opinię publiczną o tym, że interes narodowy został dobrze zabezpieczony. Wszystkie te cele trzeba było osiągnąć bez osłabienia konstytucji.

Nasza grupa klasycznych liberalnych ekonomistów wytrwale walczyła o nowy model gospodarczy oparty na wolnym rynku i własności prywatnej a także o powrót do ograniczonej demokracji inspirowanej działaniami Ojców Założycieli Stanów Zjednoczonych. Konstytucja z 1980 r. była kluczowym krokiem w kierunku realizacji drugiego z tych celów, gdyż nie tylko odzwierciedlała decyzję rządu o przywróceniu władzy społeczeństwu, ale także wyznaczała datę i warunki przeprowadzenia wolnych wyborów do politycznej reprezentacji Chile.

Węzeł gordyjski

Od samego początku odmówiłem udziału we wzbudzającej wiele kontrowersji dyskusji na temat prywatyzacji Codelco, dużego państwowego przedsiębiorstwa eksploatującego złoża miedzi należące niegdyś do Amerykanów. W tym czasie Codelco odpowiadało za 85% produkcji miedzi w Chile i miało podobny udział w krajowych dochodach z eksportu. Oczywiście nigdy nie mógłbym poprzeć utworzenia Codelco lub innego tego typu państwowego przedsiębiorstwa, ale gdy już takie istniało i posiadało przy tym niemal całkowity monopol zarówno w górnictwie jak i w wymianie międzynarodowej, próba jego prywatyzacji w wyjątkowych warunkach, w jakich został powołany rząd, była niemożliwa. Prywatyzacja przeprowadzona przez niepochodzący z wyborów rząd doprowadziłaby do wybuchu „świętej wojny”, która mogłaby zagrozić postępom w rozwiązaniu problemów priorytetowych dla Chile.

W praktyce gospodarczej optymalna sekwencja podejmowanych decyzji w obrębie prowadzonej polityki jest niezwykle ważna. Należało najpierw otworzyć drogę dla rozwoju prywatnej produkcji miedzi (i innych minerałów), doprowadzić do tego, by dominowała ona w sektorze, tworząc w ten sposób bogactwo, a dopiero

potem zająć się problemem własności Codelco. Naglącym wyzwaniem było ustawodawstwo, w ramach konstytucyjnych ograniczeń, które zachęcało by do prowadzenia prac badawczych w celu odnalezienia nowych złóż i do szerszego wykorzystania już istniejących.

Prawidłowa identyfikacja problemu jest pierwszym ważnym krokiem do jego rozwiązania. Gordyjskim węzłem, który powstrzymywał rozwój prywatnego górnictwa, była niepewność uzyskania sprawiedliwego odszkodowania w przypadku konfiskaty przez państwo koncesji wydobywczych. Dla prywatnych inwestorów był to czynnik kluczowy biorąc pod uwagę całą historię wywłaszczeń w krajach bogatych w surowce, a zwłaszcza w Chile.

„Miecz", którym miałem ten węzeł przeciąć znalazłem na gruncie nauk ekonomicznych. Była to koncepcja wartości bieżącej przyszłych przepływów pieniężnych netto generowanych przez majątek lub całą firmę. Wielkość, która w warunkach przejrzystego i konkurencyjnego rynku jest odpowiednikiem ceny rynkowej takiego majątku lub przedsiębiorstwa. Podejście to było, moim zdaniem, zgodne z ogólnymi zasadami konstytucji, gdy określono solidne prawo koncesyjne w górnictwie.

Rozumowanie leżące u podstaw powyższego kryterium jest proste. Majątek – czy to przedsiębiorstwo przemysłowe, rolne czy wydobywcze – ma wartość o tyle, o ile może dawać przyszłe zyski (zakładając dla uproszczenia, że występują one tylko w formie przepływów pieniężnych). Wielopiętrowy parking na biegunie południowym ma znikomą wartość, niezależnie od kosztu jego budowy, podczas gdy sklep o pierwszorzędnej lokalizacji w centrum Santiago jest wart o wiele więcej niż koszty jego otwarcia. Przyszłych zysków nie można jednak po prostu dodać, gdyż pojawiają się one w różnych okresach czasu w przyszłości. Muszą, zatem zostać zdyskontowane na chwilę obecną po odpowiedniej stopie dyskontowej i dopiero potem być zsumowane.

Aby zastosować tę formułę w przypadku koncesji górniczych, musiałyby one dawać prawo do wydobycia minerałów teraz i w przyszłości. I tak właśnie to

zrobiliśmy.[2] Aby było to całkowicie spójne rozwiązanie dla problemu sprawiedliwej rekompensaty, a także po to by, uzyskać przychylność Trybunału Konstytucyjnego dla koncepcji bieżącej wartości, która nigdy wcześniej nie była zawarta w porządku konstytucyjnym, dwa punkty należało zdefiniować z najwyższą dokładnością: (1) charakter koncesji, która byłaby utworzona w ramach prawa konstytucyjnego i (2) zasady, według których posiadacz koncesji korzystałby ze związanych z nią praw.

Ustawa konstytucyjna o górnictwie

Koncesja wydobywcza, którą nazwaliśmy „koncesją pełną" i włączyliśmy do Ustawy konstytucyjnej o górnictwie, ma wszystkie prawne właściwości niezbędne do zabezpieczenia zarówno interesów prywatnych inwestorów, jak i interesu narodowego. Zapewniano w niej:

- *Ochronę koncesji jako prawa własności.* Zarejestrowany właściciel może dowolnie nią dysponować, czerpać z niej korzyści oraz ją zbywać. Może ją odsprzedać lub zastawić, zgłosić jako zabezpieczenie lub przekazać spadkobiercom. Ponadto koncesja nie może być mu odebrana inaczej jak w procedurze wywłaszczenia.
- *Sprawiedliwą rekompensatę w przypadku wywłaszczenia.* Właściciel koncesji musi otrzymać sprawiedliwe odszkodowanie, które musi być wypłacone w gotówce i odzwierciedlać całkowitą zmianę wartości netto równą bieżącej wartości przyszłych przepływów pieniężnych netto.
- *Racjonalną działalność wydobywczą.* Posiadacz koncesji nie może być narażony na utratę jej w momencie, gdy jej nie wykorzystuje. Ma swobodę prowadzenia wydobycia według wybranej przez siebie technologii i systemu pracy, we własnym tempie i zgodnie z własnymi planami produkcji, które zmieniają się w odpowiedzi na stale zmieniającą się sytuację na rynku światowym. Zarząd kopalni nie może być przedmiotem kontroli i ingerencji rządu.
- *Nieokreślony czas, na jaki wydawana jest koncesja.* Nie ma daty wygaśnięcia koncesji, jej trwanie zależy od uiszczenia rocznej opłaty od hektara (*„la patente minera"*). Nieokreślony czas trwania był potrzebny w celu uniknięcia

[2] Wywłaszczenie pozbawia właściciela możliwości przyszłego użytkowania, a zatem i przyszłych dochodów. Strata jaką ponosi jest więc równa obecnej wartości przyszłych przepływów netto, które kopalnia jest w stanie wygenerować.

upolitycznienia procesu odnawiania koncesji, a także nadmiernego wydobycia w latach poprzedzających jej wygaśnięcie.

- *Odpolitycznienie.* Pełna koncesja jest niezależna od polityki. O jej trwaniu lub wygaśnięciu decyduje władza sądownicza, a nie ustawodawcza czy wykonawcza. Koncesja powstaje na skutek procedury prawnej, w której sędzia uznaje fakt powstania koncesji na podstawie odkrycia nowego złoża.

13 sierpnia 1981 r. przedłożyłem prezydentowi projekt Ustawy konstytucyjnej o górnictwie razem z obszernym raportem objaśniającym. Raport ten został opublikowany w grudniu tego samego roku w mojej książce: *Principles of the Basic Constitutional Law on Mining Concessions* (Piñera 1981).

Władza ustawodawcza (*'Junta de Gabierno'*) ostatecznie zaakceptowała Ustawę konstytucyjną o górnictwie 1 grudnia 1981 r. Następnego dnia w mowie z okazji otwarcia kopalni El Indio wysoko w Andach u szczytu doliny, w której przyszła na świat nasza wielka poetka i laureatka Nagrody Nobla – Gabriela Mistral, publicznie ogłosiłem uchwalenie tego kluczowego prawa.

Po uznaniu zgodności ustawy z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny została ona zaakceptowana przez wszystkich jego członków 22 grudnia. Jednomyślna akceptacja była niezwykle ważna dla przyszłej trwałości ustawy. Ostatecznie została ona ogłoszona 21 stycznia 1982 r. w *Diario Oficial* jako ustawa nr 18.097. Należy podkreślić, że jakakolwiek zmiana prawa konstytucyjnego wymaga większości kwalifikowanej 4/7 obecnych deputowanych i senatorów (większość ta wynosiła pierwotnie 3/5 według konstytucji z 1980 r., ale została zmniejszona w wyniku reformy konstytucyjnej z 1989 r. zaakceptowanej zarówno przez stronę rządzącą, jak i opozycję).

Mimo, iż Ustawa konstytucyjna o górnictwie mogła wejść w życie dopiero po opublikowaniu dalszych ustaw regulujących liczne zagadnienia proceduralne (znanych pod nazwą Kodeksu wydobywczego), jej pozytywne efekty gospodarcze były natychmiastowe. Jako, że wszystkie podstawowe cechy koncesji – jej natura, prawa i obowiązki z nią związane oraz okres trwania – zostały określone w Ustawie konstytucyjnej o górnictwie, pozytywne skutki prawa dla gospodarki i

przedsiębiorców zaczęły pojawiać się tuż po jego ogłoszeniu w formie zwiększonej działalności poszukiwawczej i produkcyjnej.

W ten sposób udało się zakończyć dekadę niepewności w prawie własności lat 70-tych i otworzyć nowe możliwości dla inwestycji, zatrudnienia i rozwoju w kluczowym dla Chile sektorze gospodarki.

Dobra strategia, dobra polityka

Reforma prawa wydobywczego w Chile może pomóc innym krajom dowodząc, że można pogodzić nominalną własność państwową, zagwarantowaną w wielu konstytucjach, z silnym prawem własności, opartym na „pełnej koncesji" i tym samym otworzyć nowe drogi tworzenia bogactwa dzięki aktywności prywatnych przedsiębiorców.

Spójność wizji politycznej i gospodarczej rządu lub polityków najlepiej uwidacznia odpowiedź na fundamentalne pytanie: Jak tworzone jest bogactwo? Lub inaczej: co jest kluczem do dobrobytu?

Ustawa konstytucyjna o górnictwie, zapewniająca solidne podstawy dla własności w największym – i najbardziej upolitycznionym – sektorze gospodarki kraju, była odpowiedzą na to pytanie. Jej akceptacja była sygnałem dla inwestorów krajowych i zagranicznych, że od tego momentu własność prywatna jest w Chile w pełni respektowana.

Proces radykalnego otwierania i liberalizacji gospodarki, który miał miejsce w latach 1973-1980 pokazał zaangażowanie nowej strategii rozwoju Chile w zasady gospodarcze wolnego rynku. Można obecnie zaobserwować jak pełna własność majątku doprowadziła do niespotykanej wcześniej ekspansji sektora wydobywczego, a przez to do wytworzenia ogromnego bogactwa.

Wyniki mówią same za siebie. Produkcja miedzi w Chile wzrosła pięciokrotnie na przestrzeni ostatnich 20 lat, przy czym wzrost prywatnego wydobycia był 16-krotny. W rezultacie Chile jest obecnie największym na świecie

producentem miedzi i odpowiada za 35% całkowitego jej wydobycia. Dodatkowo Chile jest światowym liderem w produkcji azotanów naturalnych, jodu i litu, zajmuje 2-gie miejsce w produkcji molibdenu; jest 5-tym największym dostawcą srebra i 13-tym – złota. Chilijscy przedsiębiorcy byli głównymi inwestorami w sektorze wydobywczym, który przyciągnął 20 mld USD zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Wszystkie te czynniki przyczyniły się do rozwoju bogactwa, stworzenia nowych produktywnych miejsc pracy, transferu wartościowych technologii, wytworzenia dodatkowych dochodów podatkowych a także pobudzania inwestycji w innych sektorach produkcji i usług, takich jak energetyka, transport, wodociągi, porty, drogi, budownictwo mieszkaniowe czy produkcja maszyn.

Wnioski

Pokazano, że kluczem do bogactwa w sektorze wydobywczym była wolnorynkowa Ustawa konstytucyjna o górnictwie. Przekonanie o świętości wszelkiej własności, tak silnie odzwierciedlone, pomimo trudnej sytuacji wyjściowej, w Ustawie konstytucyjnej o górnictwie, stanowiło podstawę intelektualną dla przeprowadzenia późniejszych licznych prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych, przede wszystkim telekomunikacyjnych i energetycznych. W latach 90-tych mechanizm koncesji został rozszerzony na infrastrukturę transportową (autostrady, porty, lotniska), czyli na część gospodarki, która tradycyjnie znajdowała się w zakresie prowadzonych przez państwo tzw. „inwestycji publicznych."

Ustawa konstytucyjna o górnictwie miała również decydujący wpływ na stworzenie dostatniego państwa o demokratycznym systemie sprawowania władzy. Działo się to poprzez jej wkład w 7%-owy średni roczny wzrost gospodarczy na przestrzeni prawie 15 lat i dzięki dokonaniu tego, że poprawki lub sporne interpretacje konstytucji z 1980 r. były niepotrzebne.

Mam nadzieję, że w tej pracy udało się pokazać, iż prawdziwa polityka nie bazuje, jak wielu twierdzi, na sztuce zrobienia tego, co możliwe, ale raczej na sztuce sprawienia możliwym tego, co jest niezbędne dla rozwoju narodu i jego wolności.

BIBLIOGRAFIA:

Piñera J. (1981), *Principles of the Basic Constitutional Law on Mining Concessions,* Santiago: Editorial Juridica. 1981. w: Economía y Sociedad Ltda published a new edition, 2002.

Piñera J. (1996), *Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile,* "Cato Journal", vol. 15, nr 2–3, s. 155–66.