

Warszawa, 6 marca 2019 r.

Komunikat FOR 7/2018: Fundusz Inwestycji Kapitałowych – kolejny instrument nacjonalizacji gospodarki

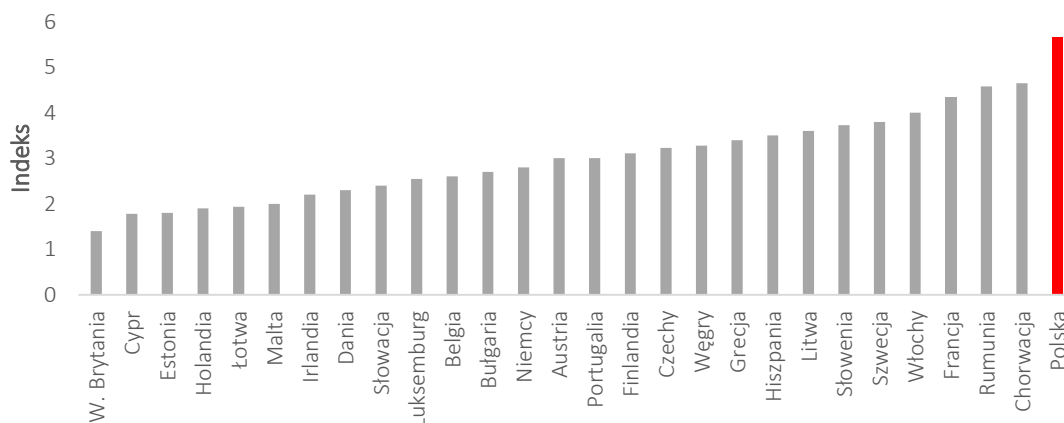
- W czwartek 21 lutego br. Sejm przyjął nowelizację ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Przewiduje ona powołanie Funduszu Inwestycji Kapitałowych – funduszu celowego, z którego premier będzie mógł finansować nabywanie bądź obejmowanie przez państwo akcji spółek. Będzie to kolejny instrument w arsenale nacjonalizacyjnym PiS.
- Własność prywatna jest fundamentem gospodarki rynkowej i ustroju demokratycznego. W socjalizmie, systemie opartym na monopolu własności państwowej, rynek zastąpiły nakazy i przydziały (centralne planowanie). Skutkiem tego było rosnące zacofanie krajów socjalistycznych względem kapitalistycznych krajów Zachodu. W sferze politycznej monopolu własności państwowej nie dało się pogodzić z demokracją. Wszystkie kraje socjalistyczne i quasi-socjalistyczne (jak współczesna Białoruś) to dyktatury.
- Prywatyzacja gospodarki po socjalizmie, czyli zwiększanie w niej udziału firm prywatnych, była kluczową reformą zarówno gospodarczą, jak i polityczną. W Polsce udało się – wbrew wielu politycznym sprzeciwom – doprowadzić do tego, że sektor prywatny obejmuje większość gospodarki (ok. 79% PKB).
- Jednak według OECD jeszcze przed dojściem PiS do władzy Polska cechowała się największym zakresem państwowej własności przedsiębiorstw spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Mimo to od 2016 roku rząd PiS realizuje pod propagandowym hasłem „repolonizacji” bezprecedensowy w ostatnim trzystoletniu proces upolityczniania gospodarki, wykorzystując w swojej działalności nacjonalizacyjnej różnorakie narzędzia, takie jak Polski Fundusz Rozwoju czy Fundusz Reprywatyzacji.
- Zachodzący w ostatnich latach proces zwiększania sektora państwowego jest dla gospodarki niebezpieczny, gdyż daje ostateczną kontrolę nad firmami politykom, którzy – w przeciwieństwie do prywatnych inwestorów – nie ryzykują swoimi środkami. W związku z tym konieczne jest w Polsce dokończenie prywatyzacji, a nie nacjonalizowanie firm prywatnych.
- Dodatkowe niebezpieczeństwo tkwi w tym, że Fundusz Inwestycji Kapitałowych jest tworzony w roku podwójnych wyborów. Dysponując funduszem w kwocie niemal 2 mld zł, rząd może wykorzystać go do celów prowadzenia kampanii wyborczej, kierując środki na ratowanie albo tworzenie firm w tych okręgach, w których partia rządząca mogłaby najłatwiej zwiększyć swój stan posiadania.

Własność prywatna jest fundamentem gospodarki rynkowej i ustroju demokratycznego. W socjalizmie, systemie opartym na monopolu własności państwowej, rynek zastąpiły nakazy i przydziały (centralne planowanie). Skutkiem tego było rosnące zacofanie krajów socjalistycznych względem kapitalistycznych krajów Zachodu. W sferze politycznej monopolu własności państwowej nie dało się pogodzić z demokracją. Wszystkie kraje socjalistyczne i quasi-socjalistyczne (jak współczesna Białoruś) to dyktatury.

Prywatyzacja gospodarki po socjalizmie, czyli zwiększanie w niej udziału firm prywatnych, była kluczową reformą zarówno gospodarczą, jak i polityczną. W Polsce udało się – wbrew wielu politycznym sprzeciwom – doprowadzić do tego, że sektor prywatny obejmuje większość gospodarki (ok. 79% PKB¹).

Jednak według OECD jeszcze przed dojściem PiS do władzy Polska – mimo przeprowadzenia wielu prywatyzacji – cechowała się największym zakresem państwowej własności przedsiębiorstw spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej (zob. wykres). Wynika to z tego, że polskie państwo jest właścicielem zarówno banków i spółek energetycznych, jak i producentów obrabiarek, szlifierek czy sklejki.

Wykres. Zakres sektora przedsiębiorstw państwowych w krajach UE, 2013



Zasięg własności państwowej w 30 sektorach przedsiębiorstw mierzony udziałem sektorów, w których państwo kontroluje przynajmniej jedną firmę.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

Mimo tej niezadowolającej pod względem struktury własnościowej sytuacji rząd PiS pod propagandowym hasłem „repolonizacji” realizuje od 2016 roku bezprecedensowy w ostatnim trzyletniu proces upolityczniania gospodarki: nacjonalizacji oraz subsydiowania państwowych firm i tworzenia nowych (jak Polska Grupa Lotnicza²). Co szczególnie szkodliwe, polskie państwo – poza tym, że zwiększyło swój i tak już wcześniej

¹ Przy uwzględnieniu przedsiębiorstw faktycznie kontrolowanych przez państwo, w których jednak nie posiada ono większościowego udziału (jak np. PZU).

² M. Zieliński, *Komunikat 30/2018: Polska Grupa Lotnicza: podwójna mistyfikacja za pieniądze z Funduszu Reprywatyzacji*, FOR, <https://for.org.pl/pl/a/6322,komunikat-30/2018-polska-grupa-lotnicza-podwojna-mistyfikacja-za-pieniadze-z-funduszu-reprywatyzacji> (dostęp: 25 lutego 2019).

dominujący wpływ na energetykę – zaczęło znowu odgrywać główną rolę w sektorze bankowym³.

Proces zwiększania sektora państwowego jest dla gospodarki niebezpieczny, gdyż daje ostateczną kontrolę nad firmami politykom, którzy, w przeciwieństwie do prywatnych inwestorów, nie ryzykują swoimi środkami. W konsekwencji państwowe firmy kierują się zwykle rachunkiem politycznym – zamiast na potencjalnie opłacalnych przedsięwzięciach skupiają się na realizowaniu nośnych politycznie planów, które pozwalają im zdobywać popularność i wygrywać kolejne wybory. Inną bolączką trapiącą firmy kontrolowane przez państwo jest to, że posady w nich często są traktowane jako partyjny łup – synekury, które można rozdać zasłużonym działaczom. W końcu, przez to, że ich właściciel zarazem decyduje o regulacjach i wydatkach budżetowych, mają one łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych i w razie problemów mogą liczyć na ratunek ze strony państwa (nawet jeśli nie bezpośredni w formie dotacji, to przynajmniej regulacyjny). Oznacza to, że w o wiele większym stopniu mogą sobie one pozwalać na błędy.

Dotychczasowe narzędzia

Do tej pory najczęściej stosowanymi instrumentami, z których finansowano nacjonalizacje, były Polski Fundusz Rozwoju i Fundusz Reprywatyzacji. Ten pierwszy działa w formie spółki prawa handlowego. Wykorzystano go do zakupu Pekao (w konsorcjum z kontrolowanym przez państwo PZU; za swój pakiet PFR zapłacił 4,132 mld zł, z czego 3,132 mld zł stanowił kredyt otrzymany od kontrolowanego przez państwo PKO BP), producenta taboru Pesa, a w ostatnim półroczu do przejścia od zagranicznego inwestora Polskich Kolei Linowych, które są właścicielem siedmiu kolejek lub wyciągów (w tym słynnej kolejki na Kasprowy Wierch).

Ten drugi jest funduszem celowym, powołanym w 2000 roku z przeznaczeniem na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa. Jednak od 6 lipca 2016 roku, kiedy wprowadzono nowelizację ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (od 1 stycznia 2017 roku: o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników), środki Funduszu Reprywatyzacji służą głównie finansowaniu powiększania sektora państwowego w gospodarce. Umożliwił to dodany ust. 4c do art. 56, który stwierdza, że środki Funduszu Reprywatyzacji „mogą być przeznaczone na sfinansowanie nabycia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, akcji spółek publicznych”⁴.

Obecnie środki Funduszu są niewystarczające do zrealizowania pierwotnego celu (zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli). Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, „kwota [...] roszczeń przekracza obecną wartość aktywów Funduszu, przy czym nie uwzględnia ona ewentualnych

³ A. Łaszek, A. Rzońca, R. Trzeciakowski, W. Zając, *Komunikat FOR: Dlaczego renacjonalizacja banku Pekao to zły kierunek?*, FOR, <https://for.org.pl/pl/a/5059,komunikat-for-dlaczego-renacjonalizacja-banku-pekao-to-zly-kierunek> (dostęp: 25 lutego 2019).

⁴ Po późniejszych zmianach przepis ten brzmi: „Środki Funduszu, o którym mowa w ust. 1 [tj. Funduszu Reprywatyzacji – MZ], mogą być przeznaczone na sfinansowanie nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym”.

odsetek oraz kosztów postępowań”⁵. Fakt ten nie przeszkodził jednak rządowi PiS w wydaniu w 2017 roku z Funduszu Reprywatyzacji kwoty ponad 2,1 mld zł na rozbudowę sektora państwowego (w tym samym roku na zaspokojenie roszczeń przeznaczono 121 mln zł, czyli 17,5 razy mniej).

Na powyższą kwotę składają się: 1) 368,5 mln zł na nabycie spółki Exatel od kontrolowanej przez państwo PGE; 2) 200 mln zł na dokapitalizowanie („specjalizującego się we wspieraniu przedsiębiorstw sektora państwowego w prowadzeniu i rozwijaniu działalności gospodarczej, a także w realizacji procesów restrukturyzacji”, czyli innymi słowy, udzielaniu pożyczek niewypłacalnym państwowym spółkom) Funduszu Rozwoju Spółek w celu realizacji „różnorodnych zadań z zakresu szeroko rozumianej gospodarki morskiej”⁶, czyli na wsparcie dla państwowych stoczni, które FRS ma nabyć od innego państwowego funduszu – MARS⁷; 3) 1,2 mld zł na pokrycie kapitału zakładowego Polskiej Grupy Lotniczej⁸; 4) 350 mln zł na pożyczkę dla Telewizji Polskiej z docelowej kwoty 800 mln zł⁹.

Fundusz nacjonalizacji

O wiele istotniejszym problemem dla rządu pragnącego dokonywać kolejnych nacjonalizacji okazało się to, że Fundusz Reprywatyzacji nie wykazuje w ostatnich latach praktycznie żadnych przychodów. Wynika to z tego, że zatrzymano prywatyzację firm kontrolowanych przez państwo. W konsekwencji Fundusz Reprywatyzacji nie jest zasilany automatycznie wpływami ze sprzedaży państwowych przedsiębiorstw. Jedynym istotnym źródłem jego przychodów są dotacje z budżetu. Takie dotacje w 2017 i 2018 roku przekazano: najpierw 200 mln zł, a potem 2,1 mld zł w celu „stworzenia dodatkowego mechanizmu aktywnego oddziaływania na gospodarkę”¹⁰ (jak określa się budowanie państwowych mołochów). Po 2017 roku stan wolnych środków Funduszu Reprywatyzacji obniżył się z 4,8 mld zł do 2,8 mld zł.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, Warszawa, maj 2018, s. 28, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17037.pdf> (dostęp: 25 lutego 2019).

⁶ Fundusz Rozwoju Spółek, *Podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu Rozwoju Spółek S.A.*, http://www.frs.com.pl/15_aktualnosci/48_podwyzszenie_kapitalu_zakladowego_funduszu_rozwoju_spolek_s_a.html (dostęp: 25 lutego 2019).

⁷ Fundusz Rozwoju Spółek, *Warunkowa przedwstępna umowa zamiany udziałów i akcji pomiędzy Funduszem Rozwoju Spółek S.A. a MARS Fundusz Inwestycyjny Zamknięty*, http://frs.com.pl/15_aktualnosci/67_warunkowa_przedwstepna_umowa_zamiany_udzialow_i_akcji_pomiedzy_funduszem_rozwoju_spolek_s_a_a_mars_fundusz_inwestycyjny_zamkniety.html (dostęp: 25 lutego 2019).

⁸ M. Zieliński, *Komunikat 30/2018: Polska Grupa Lotnicza: podwójna mistyfikacja za pieniądze z Funduszu Reprywatyzacji*.

⁹ Oprócz tego w 2016 roku przeznaczono z Funduszu Reprywatyzacji 30 mln zł na dokapitalizowanie Telewizji Polskiej (20 mln zł), Polskiego Radia (8 mln zł) i Radia Kraków (2 mln zł). Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2016 r. oraz wykonania planów finansowych funduszy celowych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14146.pdf> (dostęp: 25 lutego 2019).

¹⁰ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017*, s. 2–3, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/258089BFD46C610EC12581E0004B54EA/%24File/2045.pdf> (dostęp: 25 lutego 2019); *Uzasadnienie do projektu o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018*, s. 3, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A8AC446107183C0DC1258354004CAC10/%24File/3054.pdf> (dostęp: 25 lutego 2019).

W związku z tym pojawił się pomysł stworzenia osobnego funduszu, którego środkami premier mógłby swobodnie dysponować niezależnie od tego, czy zostanie udzielona dotacja celowa. Takim funduszem jest Fundusz Inwestycji Kapitałowych, którego powołanie zakłada przyjęta 21 lutego nowelizacja ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Środki tego funduszu celowego mają służyć finansowaniu nabywania i obejmowania akcji spółek (czyli powiększania udziału państwa w gospodarce albo innymi słowy, nacjonalizacji). Podstawowymi źródłami przychodów funduszu będą wpłaty z zysku spółek Skarbu Państwa oraz 30% dywidend z akcji należących do Skarbu Państwa. Według szacunków podanych w uzasadnieniu nowelizacja ustawy ma dawać z tych źródeł do dyspozycji premiera – z przeznaczeniem na działalność nacjonalizacyjną – kwotę 1,83 mld zł rocznie (nie licząc możliwych dotacji celowych z budżetu).

Fundusz wyborczy

Zwiększanie władzy polityków nad gospodarką jest samo w sobie procesem niebezpiecznym. Prowadzi bowiem do osłabienia zarówno wzrostu gospodarczego, jak i państwa prawa¹¹. Ponadto istnienie funduszy celowych tworzy wyłom w budżecie państwa, utrudniając ocenę rozdysponowania środków publicznych¹².

W przypadku Funduszu Inwestycji Kapitałowych pojawia się jednak dodatkowy problem. Tworzy się go bowiem w roku podwójnych wyborów. Dysponując funduszem w kwocie niemal 2 mld zł, rząd może wykorzystać go do celów prowadzenia kampanii wyborczej, kierując środki z Funduszu Inwestycji Kapitałowych na ratowanie albo tworzenie firm w tych okręgach, w których partia rządząca mogłaby najłatwiej zwiększyć stan posiadania, albo przeznaczając je na realizowanie nośnych politycznie planów budowania narodowych czempionów, czym mógłby kupić głosy wyborców w całym kraju.

Podsumowanie

Wielkim wyzwaniem reform rynkowych po upadku socjalizmu była zmiana struktury własnościowej gospodarki. W tym obszarze pozostaje wciąż wiele do zrobienia. Według informacji na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rząd bezpośrednio nadzoruje udziały w 281 spółkach (normalnie funkcjonujących, tj. niebędących w likwidacji albo

¹¹ R. Trzeciakowski, *Analiza 8/2016: Wciąż za dużo państwa w polskiej gospodarce*, FOR, <https://for.org.pl/pl/a/3941,analiza-82016-wciaz-za-duzo-panstwa-w-polskiej-gospodarce> (dostęp: 25 lutego 2019); R. Trzeciakowski, *Komunikat FOR 15/2017: Państwowe firmy na partyjne zlecenie atakują sądy*, FOR, <https://for.org.pl/pl/a/5486,komunikat-for-15/2017-panstwowe-firmy-na-partyjne-zlecenie-atakuj-sady> (dostęp: 25 lutego 2019)

¹² Poza tym wcale nierzadko dochodzi po jakimś czasie do ustalenia nowych celów, które mają być finansowane z danego funduszu. Znamiennym przykładem jest opisany powyżej Fundusz Reprywatyzacji. Natomiast środki z Funduszu Sprawiedliwości (Funduszu Pomocy Poszkodowanym i Pomocy Postpenitencjarnej) przeznaczono m.in. na dotacje dla uczelni ojca Rydzyka, zakup sprzętu dla Ochotniczej Straży Pożarnej i ustawową działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego (P. Rojek Socha, *RPO o Funduszu Sprawiedliwości – są wątpliwości*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/rpo-o-funduszu-sprawiedliwosci-sa-watpliwosci,74944.html> [dostęp: 25 lutego 2019]). Wydaje się jednak, że w przypadku Funduszu Inwestycji Kapitałowych, którego celem – inaczej niż Funduszu Reprywatyzacji czy Funduszu Sprawiedliwości – nie jest realizowanie zadań społecznych, raczej nie dojdzie do podobnej zmiany przeznaczenia, czego jednak nie można oceniać pozytywnie, biorąc pod uwagę pierwotny cel Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

upadłości)¹³. Wykaz nie obejmuje jednak firm działających jako przedsiębiorstwa państwowe jak np. Porty Lotnicze. Poza tym wiele przedsiębiorstw państwo kontroluje pośrednio, np. przez Agencję Rozwoju Przemysłu (ponad 40 spółek¹⁴) czy Polski Fundusz Rozwoju. W związku z tym potrzebne są działania dokładnie odwrotne do tych podejmowanych przez rząd. Zamiast tworzyć fundusz służący rozbudowie upolitycznionego sektora państwowego w gospodarce należy wreszcie dokończyć prywatyzację.

¹³ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Spółki z udziałem Skarbu Państwa*, <https://nadzor.kprm.gov.pl/spolki-z-udzialem-skarbu-panstwa> (dostęp: 25 lutego 2019).

¹⁴ Agencja Rozwoju Przemysłu, *Spółki w nadzorze właścicielskim ARP*, <https://www.arp.pl/o-arp/spolki-w-nadzorze-wlascielskim-arp> (dostęp: 25 lutego 2019).

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Marcin Zieliński

Ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t/@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)