

Elżbieta Czerwińska

DOTOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Trwająca od lat dyskusja nad dotowaniem przedsiębiorstw państwowych dotyczy spraw ważnych nie tylko dla samych przedsiębiorstw państwowych, ale także dla całej gospodarki kraju. W Polsce wielkie znaczenie przedsiębiorstw państwowych dla gospodarki kraju jest wywołane wielkim ich udziałem w wytwarzaniu produktu społecznego i wkładem w powstawanie dochodu narodowego. Dla lat 1982—1985 średnia procentowo wyrażonego wkładu przedsiębiorstw państwowych w powstawanie dochodu narodowego — w wyrażeniu procentowym bardzo statecznego — wynosiła 71,5%¹. Wartość tego wskaźnika daje wyobrażenie o rozległości zasięgu dotowania produkcji i handlu, tym większej, że dotacje otrzymują nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, ale wszystkie przedsiębiorstwa uspołecznione, do których oprócz przedsiębiorstw państwowych są zaliczane spółdzielnie i przedsiębiorstwa organizacji społecznych.

Jak poważnym problemem finansowym jest dla organów państwowych dotowanie przedsiębiorstw państwowych, można by ocenić na podstawie łącznej sumy dotacji widzianej na tle całkowitej wielkości wydatków z funduszy, z których organa państwowe czerpią pieniądze na dotacje. Takich danych jednak nie ma w ogólnych rocznikach statystycznych, ani w „Roczniku Statystycznym Finansów” 1986. Zamieszczone są w nich jedynie sumaryczne dane o przydzielanych wszystkim przedsiębiorstwom uspołecznionym dotacjach budżetowych, zaliczanych do wydatków bieżących budżetu i sumaryczne dane o wydatkach inwestycyjnych budżetu. Dotacje budżetowe zaliczane do wydatków bieżących budżetu będą dalej nazywała subwencjami². Ta na-

¹ Oszacowane na podstawie danych o dochodzie narodowym wytworzonym, „Rocznik Statystyczny” 1986, tabl. 5(126), s. 87.

² Nazwy dotacji i subwencji bywają uważane za synonimy albo za nazwy nie-równoznaczne. Obszernie to omawia N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 172—174. N. Gajl jest skłonna opowiedzieć się za ustaleniem różnych

zwa dobrze zdaje sprawę z zapomogowego charakteru dotacji tej klasy, a dzięki krótkości czyni tekst przejrzystszym.

Oszacowałam subwencje dla przedsiębiorstw państwowych na 80% całej kwoty subwencji budżetowych, a dotacje inwestycyjne dla przedsiębiorstw państwowych — na 50% wydatków inwestycyjnych budżetu³. Oszacowane w ten sposób wielkości dotacji dla przedsiębiorstw państwowych są zamieszczone w tab. 1.

Tabela 1

Udział dotacji budżetowych dla przedsiębiorstw państwowych
w wydatkach ogółem budżetu w latach 1982—1985

Wyszczególnienie	Lata				
	1982	1983	1984	1985	1982—1985
Wydatki ogółem budżetu w mld zł	2 434,2	2 654,4	3 367,8	4 078,6	12 535,0
Dotacje budżetowe dla pp w mld zł (szacunek)	968,2	986,0	1 282,0	1 513,9	4 750,1
Udział dotacji budżetowych dla pp w wydatkach budżetu w % ogółem (szacunek)	39,8	37,1	38,1	37,1	37,9

Źródło: Wydatki ogółem budżetu — „Rocznik Statystyczny Finansów” 1986, tabl. 7(14), s. 21.
Obliczenie szacunkowej wielkości dotacji własnej.

znaczeń dla tych nazw i nazywać dotacjami wszystkie kwoty środków przydzielane z budżetu, a subwencjami — z funduszy zjednoczeń. Nie przyjmuję tej konwencji, gdyż koliduje z ułartym i dość dokładnie ustalonym znaczeniem tych nazw, zgodnie z którymi dotacja oznacza przydzielenie komuś wyposażenia, a subwencja — zapomogi.

³ Obliczony według danych o dochodzie narodowym wytworzonym („Rocznik Statystyczny” 1986, tabl. 5(126), s. 87) udział przedsiębiorstw uspołecznionych do dochodu narodowego wynosił we wszystkich latach ok. 88%. Aby nie wyolbrzymiać liczbowego obrazu dotacji dla przedsiębiorstw państwowych, założyłam niższy, 80% udział przedsiębiorstw państwowych w wydatkach bieżących budżetu na dotacje dla jednostek gospodarczych, dane o których mowa są zamieszczone w „Roczniku Statystycznym” 1986, tabl. 7(153), s. 107. Dla oszacowania wielkości dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw państwowych przyjąłm, że jest to kwota wydatków inwestycyjnych budżetu ponad kwotę nakładów inwestycyjnych w działach: nauka i rozwój techniki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, ochrona zdrowia i opieka społeczna, kultura fizyczna i wypoczynek („Rocznik Statystyczny” 1986, tabl. 5(249), s. 187) i nakładów określonych jako inne (tabl. 4(248), s. 186 po przeliczeniu na ceny bieżące). Tak oszacowana kwota dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw państwowych wahała się w latach 1982—1985 od 50% do 57% wydatków inwestycyjnych budżetu, wykazanych w „Roczniku Statystycznym” 1986, tabl. 1 (147) dok., s. 104. Przyjąłm do szacunków najniższą wartość tego wskaźnika.

Zamieszczone w tab. 1 szacunkowe dane raczej zaniżają, niż zawyżają wielkość dotacji. Można więc bez obawy o przesadę twierdzić, że dotacje budżetowe dla przedsiębiorstw państwowych pochłaniały w latach 1982—1985 około 38% wydatków ogółem budżetu — nie mniej niż 37%, i aż do nieomal 40% w poszczególnych latach. A przecież są to lata reformy gospodarczej, lata realizacji dyskutowanych w latach 1980—1981 postulatów, wśród których znajdował się postulat ograniczenia dotowania przedsiębiorstw państwowych. Nic dziwnego, że ten postulat jest ponawiany, bo w porównaniu z okresem 1975—1979 zmiana nie jest radykalna. W okresie 1975—1979 dotacje budżetowe dla przedsiębiorstw państwowych pochłonięły około 47% wydatków ogółem budżetu (nie mniej niż 44% i nie więcej niż 51% w poszczególnych latach)⁴. W latach 1982—1985 budżetowe dotowanie przedsiębiorstw państwowych było mniej obfite, a wzmoгло się w roku 1986⁵.

Aby organa państwowe mogły podolać tak wielkim kwotom wydatków budżetowych, jakie pochłania budżetowe dotowanie przedsiębiorstw państwowych, muszą ściągnąć odpowiednio wielkie dochody budżetowe. Państwowa polityka cen, polityka płac i polityka podatkowa, w połączeniu z małą częścią dochodu narodowego powstającą u producentów i kupców nie zaliczonych do przedsiębiorstw uspołecznionych składają się na to, że przeważająca część dochodów budżetowych pochodzi z przedsiębiorstw uspołecznionych, a wśród nich — przede wszystkim z przedsiębiorstw państwowych.

O wielkości dochodów budżetu od przedsiębiorstw państwowych nie ma danych ani w ogólnych rocznikach statystycznych, ani w „Roczniku Statystycznym Finansów” 1986. Zamieszczane są tam jedynie summaryczne dane o dochodach budżetu od wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych. Zakładam, że przedsiębiorstwa państwowe przyczyniają się do powstawania dochodów budżetowych bardziej niż spółdzielnie i przedsiębiorstwa organizacji społecznych (m. in. wskutek wpłat z tytułu amortyzacji) i dlatego szacuję dochody budżetowe od przedsiębiorstw państwowych na 90% dochodów budżetowych od przedsiębiorstw uspołecznionych, jakkolwiek udział przedsiębiorstw państwowych we wkładzie przedsiębiorstw uspołecznionych w powstawa-

⁴ Szacunek przeprowadziłam według danych „Rocznika Statystycznego” 1980, tą samą metodą, co dla szacunku dla lat 1982—1985. Na podstawie analizy danych uznałam, że dla lat 1975—1979 udział przedsiębiorstw państwowych w wydatkach bieżących budżetu na dotacje dla przedsiębiorstw uspołecznionych jest przypuszczalnie taki sam, 80%, jak dla okresu 1982—1985, natomiast udział dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw państwowych w wydatkach inwestycyjnych budżetu oceniałam na 60%, wyżej niż dla okresu 1982—1985 (50%).

⁵ Świadczą o tym dane finansowe „Małego Rocznika Statystycznego” 1987.

nie dochodu narodowego wynosi około 88%. Oszacowane w ten sposób wielkości dochodów budżetowych od przedsiębiorstw państwowych są zamieszczone w tab.

Tabela 2

Udział dochodów od przedsiębiorstw państwowych w dochodach budżetu w latach 1982—1985

Wyszczególnienie	Lata				
	1982	1983	1984	1985	1982—1985
Dochody ogółem budżetu					
w mld zł	2 353,4	2 629,1	3 299,7	4 043,4	12 325,6
Wpływy budżetu od pp					
w mld zł (szacunek)	1 680,2	1 825,8	2 126,6	2 742,7	8 375,3
Udział dochodów od pp					
w dochodach ogółem					
budżetu w % (szacunek)	71,4	69,4	64,4	67,8	67,9

Źródło: „Rocznik Statystyczny Finansów” 1986, tabl. 2(9), s. 18. Obliczenia własne.

Porównanie danych drugiego wiersza tab. 1 i tab. 2 pokazuje, że z kwot, które w latach 1982—1985 wpłynęły do budżetu od przedsiębiorstw państwowych, więcej niż połowa wróciła dotacjami budżetowymi do przedsiębiorstw państwowych. Różnica tych kwot oznacza kwotę pieniędzy ostatecznie odebraną przedsiębiorstwom państwowym na rzecz budżetu. Nazywam ją opodatkowaniem skutkującym przedsiębiorstw państwowych (tab. 3).

Opodatkowanie skutkujące przedsiębiorstw państwowych oznacza te pochodzące od przedsiębiorstw państwowych wpływy budżetowe,

Tabela 3

Opodatkowanie skutkujące przedsiębiorstw państwowych (szacunek) w mld zł, w latach 1982—1985

Wyszczególnienie	Lata					
	1982	1983	1984	1985	1982—1985	
					mld zł	%
Wpływy budżetu od pp	1 680,2	1 825,8	2 126,6	2 742,3	8 375,3	100
Dotacje budżetowe dla pp	968,2	986,0	1 282,0	1 513,9	4 750,1	56,7
Opodatkowanie skutkujące pp	712,0	839,8	844,6	1 228,7	3 625,2	43,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tab. 1 i 2.

które organa państwowe ostatecznie odebrały przedsiębiorstwom i obróciły na finansowanie swych podstawowych funkcji państwowych, resztę bowiem pochłonęły dotacje dla przedsiębiorstw państwowych. Wielkość dotacji budżetowych dla przedsiębiorstw państwowych na tle łącznej sumy wpływów budżetu od tych przedsiębiorstw w jak wielkim stopniu budżet gra rolę w centralnym podziale pieniędzy między przedsiębiorstwami państwowymi. Jak wynika z danych zawartych w tab. 3, wielkie rozmiary dotowania czynią tę rolę budżetu bardzo poważną. Z tego powodu, wszelkie zmiany rozmiarów dotowania i ich stosunku do obciążeń przedsiębiorstw państwowych na rzecz budżetu mają duże znaczenie finansowe dla samych przedsiębiorstw i dla budżetu. Aby je ocenić, trzeba się tym zmianom przyjrzeć.

Wpływy budżetowe od przedsiębiorstw państwowych, wydatki budżetu na dotacje dla tych przedsiębiorstw, i różnica kwot tych przepływów, którą nazwałam skutkującym opodatkowaniem przedsiębiorstw państwowych, przez cały okres 1982—1985 wzrastały. Ma to oczywisty związek z inflacją. Niemniej jednak wielkości finansowe zmieniają się zarówno samoczynnie, wraz ze zmianami cen (niezmienne tytuły płatności, stałe stawki płatności wyrażone w procencie podstawy zależnej od cen), jak też pod wpływem polityki finansowej organów państwowych (zmiana tytułów płatności, zmiana stawek). Jest z tego punktu widzenia interesujące, jakie światło na politykę finansową organów państwowych wobec przedsiębiorstw państwowych rzucają zmiany wpływów budżetowych od tych przedsiębiorstw i kwot otrzymywanych przez nie dotacji. Dla głębszego wniknięcia w sprawę nie poprzestaję tu na łącznych kwotach dotacji, ale wyodrębniam w nich subwencje i dotacje inwestycyjne (tab. 4).

Tabela 4

Subwencje i dotacje inwestycyjne z budżetu dla przedsiębiorstw państwowych (szacunek) w mld zł, w latach 1982—1985

Wyszczególnienie	Lata				
	1982	1983	1984	1985	1982—1985
Łączna suma dotacji budżetowych dla pp	968,2	986,0	1 282,0	1 513,9	4 750,1
Subwencje budżetowe dla pp	876,7	839,7	1 107,5	1 280,1	4 104,0
Budżetowe dotacje inwestycyjne dla pp	91,5	146,3	174,5	233,8	646,1

Zródło: Jak w tab. 1. Szacunek metodą opisaną w przypisie nr 4.

Tabela 5

Wskaźniki przyrostów obciążeń budżetowych i dotacji
dla przedsiębiorstw państwowych (szacunek) w latach 1982–1985
rok poprzedni = 100

Wyszczególnienie	Lata			
	1982	1983	1984	1985
Ceny detaliczne	•	31,4	14,8	15,0
Dochody ogółem budżetu	•	11,7	25,5	22,5
Wydatki ogółem budżetu	•	9,0	26,9	21,1
Obciążenia ogółem pp na rzecz budżetu	•	8,7	16,5	29,0
Opodatkowanie skutkujące pp	•	17,9	0,5	45,5
Dotacje budżetowe ogółem dla pp	•	1,8	30,0	18,1
Subwencje budżetowe dla pp	•	–0,04	31,9	15,6
Budżetowe dotacje inwestycyjne dla pp	•	59,9	20,1	34,0

Zródło: Jak w tab. 1, 2, 3, 4 i „Rocznik Statystyczny” 1986, tabl. 1(608), s. 409.

Zmiany badanych wielkości finansowych przedstawiam w tab. 5 za pomocą wskaźników rocznych przyrostów wyrażonych w procencie wartości poprzedniego roku. Taka charakterystyka zmian w czasie jest mało przejrzysta, ale na przeszkodzie posłużeniu się wskaźnikami tempa wzrostu w całym okresie stoi zbyt na to duża zmienność stosunkowych przyrostów rocznych. Jako tło dołączam do danych w tab. 5 wskaźniki wzrostu cen detalicznych, które traktuję — nie znajdując lepszych — jako wskaźniki inflacji. Nie podaję natomiast w tej tabeli danych o wskaźnikach wzrostu dla roku 1982, ponieważ rok 1981 jest pod względem systemu finansowego odmienny niż okres od 1982 roku.

Zestawione w tab. 5 wskaźniki pozwalają na charakterystykę państwowej polityki finansowej w poszczególnych latach. Celowi temu służy porównanie, w poszczególnych latach, wskaźników zmian wielkości strumieni pieniędzy o przeciwnych kierunkach.

W świetle tych porównań, politykę finansową (budżetową) można scharakteryzować jako surową: dochody budżetowe przyrosły więcej, niż wydatki. Wobec ogromnego udziału przedsiębiorstw państwowych zarówno w powstawaniu dochodów, jak i w pochłanianiu wydatków budżetowych (zob. tab. 1 i 2), za główną tego przyczynę można uznać surowość polityki budżetowej wobec przedsiębiorstw państwowych. Obciążenia budżetowe przedsiębiorstw państwowych przyrosły o wiele bardziej, niż dotacje (stosunek wskaźników 8,7% : 1,8%). Subwencjonowanie przedsiębiorstw było wręcz restrykcyjne, co znalazło też wyraz w dużym przyroście opodatkowania skutkującego. Wielki przy-

rost (wskaźnik 59,9%) dotacji inwestycyjnych nie miał znaczenia wobec znikomej wielkości kwoty tych dotacji w porównaniu z kwotą subsydiów (zob. tab. 4). Państwową politykę finansową wobec przedsiębiorstw państwowych cechował więc w 1982 r. fiskalizm⁶ tym wyrażniejszy, że wskaźnik inflacji był w tym roku szczególnie wysoki (wskaźnik wzrostu cen detalicznych 21,4%).

Krańcowo odmienna jest polityka finansowa wobec przedsiębiorstw państwowych w 1984 r. Przy znacznie mniejszym wskaźniku inflacji znika surowość budżetowa, obroty budżetowe bardzo wzrastają, a pierwsze w tym miejsce mają subsydia (wielki przyrost o 31,9%), wskutek czego opodatkowanie skutkujące niemal się nie zwiększyło, co — wobec wskaźnika inflacji 14,8% — dało przedsiębiorstwom państwowym dużą premię inflacyjną. Zamiast fiskalizmu, w polityce finansowej wobec przedsiębiorstw państwowych pojawiło się obfite, inflacyjne dotowanie.

Rok 1985 nadal cechują bardziej rozkręcające się obroty budżetowe, niżby tego kazał oczekiwać wskaźnik inflacji, co już sprawia wrażenie efektu spirali. Natomiast w polityce finansowej wobec przedsiębiorstw państwowych następuje znów radykalna zmiana, nawrót do fiskalizmu. Wskaźnik przyrostu subwencji tylko dotrzymuje kroku wskaźnikowi inflacji, ale wobec wielkiego przyrostu łącznej sumy obciążeń, ogromnie — o 45,5% — przyrasta opodatkowanie skutkujące.

Rolę głównego sprawcy zwrotów w polityce budżetowej przypisuje subwencjonowaniu przedsiębiorstw państwowych, wielkość tego bowiem znaczącego strumienia pieniędzy podlega największym wahaniom. Zmiany wielkości dotacji inwestycyjnych mają nikłe znaczenie z powodu małej ich kwoty. To z powodu gwałtownych zwrotów w subwencjonowaniu ostro się zmienia wielkość opodatkowania skutkującego, co czyni dla przedsiębiorstwa nieprzewidywalną własną przyszłą sytuację finansową i odrywa ją od wpływu skutków własnych działań w produkcji lub handlu.

2. Pora w tym miejscu przejść do znaczenia dotacji dla finansów przedsiębiorstw państwowych. Za liczbową charakterystykę finansów przedsiębiorstw państwowych przyjmuję ich akumulację finansową. Nie znajduję lepszego odpowiednika pieniężnie wyrażonej wartości nowo wytworzonej, która jest rdzeniem finansów przedsiębiorstwa, nie znajduję bowiem sposobu na to, aby z danych zamieszczanych w rocznikach statystycznych oszacować nowo wytworzoną wartość w przedsiębiorstwach. Ponieważ w rocznikach statystycznych są zamieszczane

⁶ O fiskalizmie polityki podatkowej w stosunku do przedsiębiorstw państwowych pisze J. Kaleta, *Opodatkowanie przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1985, nr 293.

tylko sumaryczne dane o akumulacji finansowej wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych, muszą oszacować udział w niej akumulacji finansowej przedsiębiorstw państwowych. Szacuję go na 90%, tak jak udział dochodów budżetu od przedsiębiorstw państwowych w dochodach budżetu od przedsiębiorstw uspołecznionych.

Obraz wielkości strumieni pieniędzy, przepływających między przedsiębiorstwami państwowymi a budżetem, ukazany w tab. 6 na tle akumulacji finansowej tych przedsiębiorstw, jest szokujący. Wynika z niego, że przedsiębiorstwa państwowe płacą do budżetu kwoty o wiele większe niż cała ich akumulacja finansowa. Jest to jednak obraz w jakimś stopniu zniekształcony co do wielkości różnicy, chociaż prawdzi-

Tabela 6

Obciążenia budżetowe i dotacje dla przedsiębiorstw państwowych
na tle akumulacji finansowej (szacunek) w latach 1982—1985

Wyszczególnienie	Lata				
	1982	1983	1984	1985	1982—1985
Akumulacja finansowa pp					
w mld zł	1 220,2	1 475,9	1 837,3	2 232,6	6 766,0
Obciążenia budżetowe pp					
w mld zł	1 680,2	1 825,8	2 126,6	2 742,7	8 375,3
w stosunku do					
ak. fin. (w %)	137,7	123,7	115,7	122,8	123,8
Dotacje budżetowe dla pp					
w mld zł	968,2	986,0	1 282,0	1 513,9	4 750,1
w stosunku do					
ak. fin. (w %)	79,3	66,8	69,8	67,8	70,2
Opodatkowanie skutkują-					
ce pp w mld zł	712,0	839,8	844,6	1 228,7	3 625,2
w stosunku do					
ak. fin. (w %)	58,4	56,9	45,9	55,0	53,6
Subwencje budżetowe					
dla pp w mld zł	876,7	839,7	1 107,5	1 280,1	4 104,0
w stosunku do					
ak. fin. (w %)	71,8	56,9	60,3	57,3	60,7
Budżetowe dotacje					
inwestycyjne dla pp					
w mld zł	91,5	146,3	174,5	233,8	646,1
w stosunku do					
ak. fin. (w %)	7,5	9,9	9,5	10,4	9,5

Wszystkie dane szacunkowe.

Z r ó d ł o: „Rocznik Statystyczny Finansów” 1986, tabl. 21(139), s. 180—181, i tab. 1, 2, 3, 4.

wy co do kierunku nierówności. Zniekształcenie bierze się z dwukrotnego liczenia podatków zaliczanych do kosztów (obniżają one akumulację finansową, a podwyższają obciążenia budżetowe) i dwukrotnego liczenia dotacji powiększających akumulację finansową (powiększają one akumulację finansową i dotacje). Gdyby — dla uniknięcia zniekształcających obraz skutków podwójnego liczenia podatków wliczanych w koszty — dodać ich kwotę do kwoty akumulacji finansowej, to liczbowy stosunek i obciążeń i dotacji do tak podwyższonej akumulacji finansowej byłby niższy. Gdyby zaś — dla uniknięcia zniekształcających obraz skutków podwójnego liczenia dotacji podwyższających akumulację finansową — odjąć ich kwotę od kwoty akumulacji finansowej, to liczbowy stosunek i obciążeń budżetowych, i dotacji do tak obniżonej akumulacji finansowej byłby wyższy. Po obu tych zabiegach uzyskalibyśmy zgodny z rzeczywistością obraz stosunku obciążeń i dotacji do akumulacji. Nie znalazłam jednak w rocznikach statystycznych dość danych dla obu korekt. Ponieważ jednak zniekształcenia są obukierunkowe, a kwoty — niewielkie, uważam obraz, jaki dają dane zawarte w tab. 6, za lekko zniekształcony, ale zgodny z rzeczywistością. Gdyby nawet w tym obrazie akumulacja finansowa była заниżona o 15% — więcej, wedle moich szacunków, nie jest możliwe⁷ — to i tak obciążenia podatkowe pochłonięłyby całą powiększoną o 15% akumulację. Wygląda to więc na skrajny fiskalizm podatkowy.

A jednak przedsiębiorstwa państwowe ten ciężar opodatkowania wytrzymują i nawet dokonują odpisów z zysku na fundusz rezerwowy, fundusz rozwoju, fundusz załogi i na inne cele (zob. „Rocznik Statystyczny Finansów” 1986, tabl. 26 (144), s. 192—193). Jak to się dzieje? Dzięki dotacjom, oczywiście. Dotacje oddają przedsiębiorstwom państwowym tak znaczną część obciążeń budżetowych, że opodatkowanie skutkujące pochłanianie tylko około połowy akumulacji finansowej. Jeśli spojrzeć na całą politykę finansową organów państwowych wobec przedsiębiorstw państwowych, politykę podatkową i politykę dotacyjną jednocześnie, to fiskalizmu nie widać. Politykę finansową lat 1982—1985 w stosunku do przedsiębiorstw państwowych cechował nie fiskalizm, ale przerost przepływów finansowych między przedsiębiorstwami państwowymi a budżetem (hypertrofia, jak powiedzieliby zwolennicy nazw obcojęzycznych).

O tym, że jest to — sądząc po wynikach — przerost wywołany brakiem umiaru, pociągającym za sobą efekt spirali, świadczy wpływ

⁷ Podatki wliczone w koszty, wykazane w „Roczniku Statystycznym Finansów” 1986, tabl. 27(145), s. 198, dały w latach 1982—1985 kwotę równą 19,9% akumulacji finansowej za te lata. O dotacjach powiększających akumulację finansową dane są śladowe.

dotacji na procentowy wskaźnik opodatkowania skutkującego. Wielkość dotacji jest w każdym roku tak dostosowywana do wielkości całego obciążenia budżetowego, że opodatkowanie skutkujące pochłania stale około połowy akumulacji finansowej, z niewielkimi wokół tych proporcji wahaniami. Za tym, że to dotacje tak są dostosowane do obciążeń budżetowych, a nie przeciwnie — obciążenia budżetowe do dotacji — przemawia fakt, że dotacje są w większości przydzielane uznaniowo i częste jest uznaniowe ustalanie większości dotacji⁸. W systemie podatkowym uznaniowość (ulgi i zwolnienia podatkowe) ma, jak dotąd, nie tak wielki zasięg. Wynika z tego, że to dotacje, a nie podatki, są skutkującymi instrumentami sterowania przedsiębiorstwami państwowymi w drodze ingerencji w ich finanse, od dotacji bowiem, a nie od stawek podatków i techniki podatkowej, zależy procentowy wskaźnik opodatkowania skutkującego. Usankcjonowana obecnymi przepisami technika dotowania pozwala organom państwowym na to, aby za pomocą dotacji nadać opodatkowaniu skutkującemu każdą wysokość między 0% i 100% akumulacji finansowej, a tym samym, aby ściśle regulować zasięg samofinansowania. Notabene: SAMOfinansowanie dzięki DOTACJOM! Paradoks, który uprzytamnia, że dla obecnego systemu finansowego w Polsce pojęcie samofinansowania jest, w przypadku przedsiębiorstw państwowych, pojęciem pustym.

Choćby nawet uznaniowość dotowania się zmniejszyła⁹, to i tak druga cecha obecnej techniki dotowania: wielotorowość, daje organom państwowym dużą swobodę w regulowaniu dotacjami samofinansowania (jak to lepiej nazwać?!) przedsiębiorstw państwowych. Ta wielotorowość znajduje wyraz w liczbie rodzajów dotacji. Teresa Dąbrowska-Romanowska wymienia w swym studium¹⁰ 13 klas dotacji, ale w każdej z tych klas można wyodrębnić kilka lub wiele rodzajów różniących się między sobą dotacji. W „Roczniku Statystycznym” 1986, w tabl. 7 (153) na s. 107, zawierającej dane o zaliczanych do wydatków bieżących budżetu dotacjach dla jednostek gospodarczych, wymienione są z nazwy 32 rodzaje dotacji, z których wiele jeszcze się dalej dzieli (np. dotacje podmiotowe), przy czym z tablicy wynika, że

⁸ Jest to wniosek z analizy obowiązujących obecnie reguł przydzielania dotacji i ustalania ich wielkości, przeprowadzonej przez Dąbrowską-Romanowską (analizy form prawnych dotowania, mówiąc słowami autorki), i przedstawionej w cytowanym tu już studium.

⁹ Opowiada się za tym Dąbrowska-Romanowska, mając na uwadze podważanie uznaniowym dotowaniem odpowiedzialności przedsiębiorstwa za finansowe wyniki jego działania.

¹⁰ T. Dąbrowska-Romanowska, *Ocena form prawnych dotowania przedsiębiorstw państwowych w świetle ich odpowiedzialności za wyniki finansowe* (w niniejszym zeszycie).

co najmniej w 7 klasach nie są wymienione wszystkie rodzaje dotacji. Dodajmy do tego dotacje inwestycyjne i szczególne, które umykają uwagi obserwacji statystycznej. Czy jest ktoś, kto wie, ILE jest w polskim systemie finansowym rodzajów dotacji budżetowych dla przedsiębiorstw państwowych? Dotacje z funduszy celowych rachunków wyrównawczych przemilczę... Dość gęsta sieć obciążeń budżetowych¹¹ i niezwykle gęsta sieć dotacji zapewnia organom państwowym, od strony techniki podatkowej, a zwłaszcza techniki dotacji, dużą swobodę ingerencji w finanse przedsiębiorstwa państwowego i doprowadzania samofinansowania każdego z osobna przedsiębiorstwa do poziomu, ocenianego przez organa państwowe jako właściwy. Moc dotacji pozwala dzięki nim tłumić skutki działania innych instrumentów finansowych (co widać w tab. 6) wobec czego nie ma dla przedsiębiorstwa płynącej od samofinansowania racji do reagowania na ceny, stawki, podatki, stopę oprocentowania kredytów.

Tak wielotorowe i tak kwotowo potężne dotowanie jest niespójne (nie jest kompatybilne, jakby powiedzieli zwolennicy nazw obcojęzycznych) ze spoistym pod względem techniki zestawem pozostałych środków państwowej polityki finansowej, z których wiele ma — w myśl koncepcji obecnej reformy gospodarczej¹² grać rolę finansowych instrumentów sterowania przedsiębiorstwami państwowymi. Ponieważ obecna wielkość i technika dotowania czyni pozostałe instrumenty finansowego sterowania przede wszystkim dekoracją, to — jeśli koncepcja reformy nie ma być odrzucona — system dotowania przedsiębiorstw państwowych wymaga zmian.

3. Postulatu całkowitego usunięcia dotacji nikt nie głosi, i chyba nie dałoby się takiego postulatu obronić. Prawo właściciela do dysponowania swoim majątkiem według swego uznania jest atrybutem własności. Państwo jako właściciela reprezentują ludzie, którzy z woli społeczeństwa (wybory, delegacja prawa) pełnią funkcje organów państwowych. Pozbawienie tych ludzi prawa do dysponowania według ich uznania majątkiem państwowym byłoby pozbawieniem ich funkcji reprezentowania państwa jako właściciela. Tego nikt nie postuluje: komu by tę funkcję powierzyć? Chodzi tylko o poddanie dotowania innym niż obecnie usankcjonowane regułom, aby nie działało ono zbyt niszcząco na pozostałe finansowe instrumenty sterowania przedsiębiorstwami państwowymi.

¹¹ Kaleta (*op. cit.*, s. 25) wymienia 8 tytułów budżetowych obciążeń przedsiębiorstw państwowych, które podpadają pod definicję podatku. Uważa on tę liczbę podatków za nazbyt dużą.

¹² Zob. *Reforma gospodarcza, propozycje, tendencje, kierunki dyskusji*, Warszawa 1981.

Pierwszy postulat narzuca się sam: całkowita rozłąka przydzielania przedsiębiorstwom pieniędzy na cele inwestycyjne od subwencji. Problematyka inwestycji różni się od problematyki eksploatacji majątku, choć przedmiotem uwagi jest w obu przypadkach ten sam obiekt: majątek przedsiębiorstwa. Nie bez racji w całej literaturze finansowej dotacje inwestycyjne są omawiane osobno od dotacji, które nazwałam subwencjami; nie bez racji dane liczbowe o dotacjach tych dwóch klas są rozdzielone w informacjach o wydatkach budżetu.

Konsekwentnemu rozłączeniu przekazywania przedsiębiorstwu pieniędzy na cele inwestycyjne i subwencjonowania służy ustalenie odmiennej dla każdego z tych przypadków techniki.

Wypróbowaną od dawna techniką inwestowania przez właściciela swych pieniędzy w przedsiębiorstwo są wkłady kapitałowe. Technika wkładów kapitałowych różni się istotnie od techniki dotacyjnej. Przyjęcie wkładu kapitałowego wchodzi w zakres stosunków umownych, a udzielenie dotacji — w zakres stosunków zwierzchnictwa/podporządkowania. Jednym ze składników umowy wkładu kapitałowego jest renta kapitałowa, do której pobierania właściciel wkładu kapitałowego uzyskuje prawo, a do której płacenia na uzgodnionych warunkach przedsiębiorstwo się zobowiązuje; otrzymanym wkładem kapitałowym rozporządza przedsiębiorstwo samo, mając na uwadze — oprócz własnych celów — wypełnienie podjętego zobowiązania w sprawie płacenia renty. Niewypełnianie tego zobowiązania zagraża przedsiębiorstwu tym, że właściciel wkładu swój wkład wycofa. W odróżnieniu od tego, udzielając dotacji, organa państwowe przesądzają o przeznaczeniu przydzielonej przedsiębiorstwu kwoty pieniędzy. Technika wkładów kapitałowych, w odróżnieniu od techniki dotacyjnej, samoczynnie nakłada na przedsiębiorstwa państwowe odpowiedzialność za ich wyniki finansowe¹³ — pod warunkiem wszakże, że organa państwowe same z nich tej odpowiedzialności nie zdejmą subsydiowaniem.

Oprócz wielu problemów systemu finansowego, których rozwiązania wymagałoby zastąpienie dotacji inwestycyjnych wkładami kapitałowymi, i całej problematyki rynku kapitałowego, pojawia się jeden problem podstawowy: zdolności przedsiębiorstw do rozwoju. Pieniądzy na warunkach wkładu kapitałowego nie przyjmie przedsiębiorstwo, które nie ma widoków na rozwój dostatecznie opłacalny, aby podo-

¹³ Zastąpienie dotacji inwestycyjnych wkładami kapitałowymi jest zgodne z postulatami Dębowskiej-Romanowskiej (*op. cit.*) ograniczania uznaniowości w dotowaniu przez wprowadzenie stosunków typu: uprawniony, zobowiązany, z myślą o odpowiedzialności przedsiębiorstw państwowych za ich wyniki finansowe. Autorka widzi jednak możliwość spełnienia tego postulatu poprzez zmiany w technice dotowania, co ja uważam za nieskuteczne.

łać zobowiązaniu do płacenia renty. Jeśli organa państwowe uznają za potrzebny rozwój produkcji państwowej w dziedzinie, w której niedostateczna rentowność nie zapewnia przedsiębiorstwom państwowym trwania i rozwoju, wyjście jest tylko jedno: powoływanie do życia państwowych organizacji produkcyjnych o innej niż przedsiębiorstwo formie organizacyjnej.

Sprawy subsydiowania wymagają zupełnie innego rozwiązania, chodzi tu bowiem o finansowe wyniki gospodarowania już posiadanymi zasobami i pracą.

Subsidia, czyli państwowe zapomogi pieniężne, są konsekwencją strat lub niedostatecznej rentowności przedsiębiorstw, których dalsze trwanie uznają organa państwowe za potrzebne. Odmowa subsydium pociąga za sobą kres istnienia przedsiębiorstwa.

Wynika z tego pierwszy wniosek: bezdyskusyjne jest subsydiowanie przedsiębiorstw, których istnienie uznają organa państwowe za konieczne, bez względu na rentowność ich produkcji. Nie ulega wątpliwości, że do takich przedsiębiorstw należą kopalnie węgla, rafinerie ropy naftowej, elektrownie, koleje, transport lotniczy, łączność i leśnictwo. Nie ulega też wątpliwości, że w kraju socjalistycznym nie mogą to być przedsiębiorstwa innego niż państwowy, sektora własności. Przedmiotem dyskusji mogą być natomiast dwa inne pytania. Po pierwsze, co przemawia za tym, żeby te państwowe organizacje produkcyjne były zorganizowane jako przedsiębiorstwa. Według mojego zdania, w państwowej produkcji infrastrukturalnej forma organizacyjna przedsiębiorstwa jest nieodpowiednia, gdyż atrybutem przedsiębiorczości jest ryzyko istnienia, a istnienie państwowych producentów infrastrukturalnych nie powinno być zagrożone. Jeśli jednak racje przeciwnie są silniejsze, to przedmiotem dyskusji jest drugie pytanie: co przemawia za tym, aby relacje cen produktów państwowych przedsiębiorstw infrastrukturalnych do cen wszystkich innych produktów tak się układały, żeby produkcja infrastrukturalna była poważnie zagrożona stratami. Jeśli są po temu dostateczne racje, to subsydiowanie państwowych przedsiębiorstw infrastrukturalnych jest nieuchronne, nawet gdyby to miało być subsydiowanie trwałe. Technika subsydiowania jest tu też chyba oczywista: mogą to być tylko dotacje na pokrycie strat, przy zagwarantowaniu dostatecznie wysokich zarobków pracowników. Na marginesie: wszelkie obciążenia budżetowe, w przypadku państwowych przedsiębiorstw infrastrukturalnych mijają się z celem, skoro i tak otrzymają one, w razie potrzeby, pieniądze na wyrównanie strat. Niewykonalne jest też finansowanie rozwoju państwowych przedsiębiorstw infrastrukturalnych techniką wkładów kapitałowych. Finansowanie państwowej produkcji infrastrukturalnej stanowi odręb-

ny problem systemu finansowego, wykraczający poza standardową problematykę finansów przedsiębiorstw.

Następnym problemem szczególnym jest substydiowanie rolnictwa. Bez produktów rolniczych społeczeństwo nie może istnieć, skoro ludzie wchodzić w skład wszech-bio-systemu. Dlaczego w wielu (wszystkich?) krajach produkty rolnicze są cenami nie doceniane i w wielu krajach rolnictwo jest subsydiowane, jest dla mnie zagadką. Na temat techniki substydiowania rolnictwa nie mam poglądu, każda bowiem ze stosowanych ma — jak się po skutkach okazuje — jakieś niespodziewane zawczasu, a niedobre skutki uboczne. Sądzę tylko, że substydiowanie rolnictwa nie powinno być zróżnicowane według sektorów własności. Sądzę też, że społecznie pożyteczniejsze byłoby rozparcelowanie niewydajnych państwowych przedsiębiorstw rolnych, niż ich szczególnie obfite subsydiowanie.

Na koniec — subsydiowanie całej reszty, czyli przeważającej większości przedsiębiorstw państwowych. Sądzę, że nie ma istotnych, społecznych względami wywoływanych przeszkód po temu, aby ponosiły one ryzyko istnienia. Sądzę więc, że nie ma dostatecznej racji po temu, aby otrzymywały subsydia na tworzenie funduszu rozwoju, funduszu załogi lub innych funduszy, ani innych z kilkudziesięciu rodzajów zapomóg wchodzących obecnie w skład budżetowych dotacji dla jednostek gospodarczych, zaliczanych do wydatków bieżących budżetu. Czynią jednak w ich subsydiowaniu jeden wyjątek: są nim zapomogi na wyrównanie strat.

Nie każda strata jest tak wielka, że niszczy przedsiębiorstwo. Nie zawsze strata, poniesiona wyjątkowo w jednym lub dwu latach zamknięcie przedsiębiorstwu dostęp do kredytu bankowego, zwłaszcza gdy stratę wyrówna fundusz rezerwowy. Nie można jednak wykluczyć, że spiętrzą się przedsiębiorstwu niepowodzenia gospodarcze i że to zagraża jego istnieniu. Nie widzę powodu, dla którego należałoby odmówić organom państwowym pokrycia z budżetu finansowych skutków takich niepowodzeń, jeśli są widoki na to, że jest to z jakichś ważnych względów korzystniejsze od rozwiązania przedsiębiorstwa. Opowiadanie się więc za utrzymaniem jednego jedyne rodzaju subsydiów dla przedsiębiorstw państwowych: subsydiów na pokrycie strat.

Stosowanie jednego rodzaju subsydiów, i to wyłącznie na pokrycie strat, uczyniłoby całą politykę subsydiowania przejrzystą i postawiło ją w pełni pod kontrolę społeczną. Uważam to za ważny czynnik ochrony publicznych zasobów pieniędzy, jakimi są zasoby budżetowe, przed nieopatrznymi wydatkami. Jest to tym ważniejsze, że subsydia na pokrycie strat muszą być z natury rzeczy uznaniowe. Automatyzm

budżetowego finansowania strat wykluczają te same względy ekonomiczne, które przemawiają za nadaniem organizacjom państwowym — wytwórczym lub rozprowadzającym produkty przez innych wytworzone — formy organizacyjnej przedsiębiorstwa. Jeśli nie automatyzm — to spośród wszystkich przedsiębiorstw państwowych, które w danym roku poniosły straty, organa państwowe muszą wybrać te, którym udzielią zapomogi i ustalić wysokość zapomogi, bowiem wysokość straty jest tylko górną granicą zapomogi. Wybór przedsiębiorstw i wybór — ustalenie — wysokości subsydium dla każdego z nich jest zawsze, jak każda decyzja, wyrazem tego, co podejmujący decyzję UZNAJE za właściwe. Wszelkie kryteria wyboru, opracowane przez najtęższych nawet ekspertów, grają tylko rolę pomocniczą, operują bowiem tylko schematami rachunków, schematami przewidywań i schematami porządkowania obrazu sytuacji.

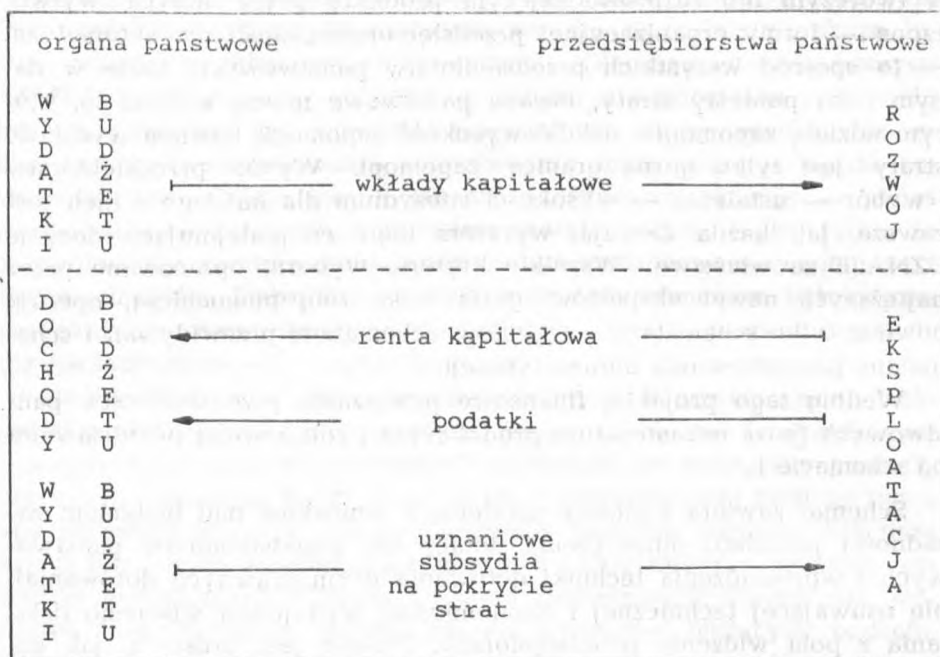
Według tego projektu, finansowe powiązania przedsiębiorstw państwowych (poza infrastrukturą produkcyjną i rolnictwem) przedstawiam na schemacie 1.

Schemat zawiera końcowe ustalenia z wniosków nad badaniem zasadności postulatu ograniczenia dotacji dla przedsiębiorstw państwowych i wprowadzenia techniki dotowania (form prawnych dotowania), nie usuwającej technicznej i ekonomicznej wydajności własnego działania z pola widzenia przedsiębiorstw. Projekt jest prosty i, jak sądzę, spełnia wszystkie postulaty. Nie sądzę jednak, aby łatwe było jego wykonanie.

Usunięcie wszelkich subsydiów, poza uznaniowymi subsydiami dla przedsiębiorstw nierentownych, wymagałoby radykalnej zmiany obciążeń budżetowych przedsiębiorstw państwowych, a przede wszystkim — takiego obniżenia wysokości stawek podatkowych (stawek obciążeń), aby kwotę obciążeń budżetowych zmniejszyć o około 60%. Byłoby to konieczne dlatego, że przy obecnej wysokości stawek podatkowych przedsiębiorstwa państwowe są w stanie udźwignąć ciężar opodatkowania tylko dzięki subsydiom (zob. tab. 6 i komentarz do niej). Obniżenie do tego poziomu wysokości stawek podatkowych doprowadziłoby ciężar opodatkowania do poziomu obecnego opodatkowania skutkującego (zob. tab. 6), a więc nie zmieniałoby finansowej sytuacji przedsiębiorstw państwowych, ale — jako zbiorowości. Dla poszczególnych przedsiębiorstw zmiany położenia finansowego mogłyby być znaczne.

Najtrudniejsza byłaby operacja usunięcia dotacji przedmiotowych w formie dopłat do cen. Bez dogłębnej analizy nie sposób ocenić, dla których produktów, objętych cennikami cen urzędowych, obecne ceny

Schemat 1



Projekt finansowych powiązań
przedsiębiorstw państwowych z organami państwowymi

urzędowe okazały się dla producentów tych produktów nieopłacalne mimo redukcji innych obciążeń budżetowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że bez dotacji przedmiotowych w formie dopłat do cen niewykonalna jest tak rozległa jak obecnie ingerencja organów państwowych w ceny za pomocą cen urzędowych.

Analiza dotowania przedsiębiorstw państwowych ukazuje ściśle jego związki z podatkami, cenami i z wszystkimi innymi składnikami systemu gospodarczego. System gospodarczy jest całością złożoną z części wzajemnie ze sobą powiązanych. Jego funkcjonowanie jako całości jest funkcjonowaniem wszystkich jego części we wszystkich jego przekrojach i wzajemnym ich na siebie oddziaływaniu. Nie można istotnie zmienić jednej ważnej części systemu bez zmian w żadnych innych jego częściach. Zmiana dotowania przedsiębiorstw państwowych przez ograniczenie jego rozmiarów i zmianę jego techniki jest przez wielu postulowana, przemawiają za nią przekonujące argumenty. Aby nie postulować niewykonalnego, trzeba zdać sobie sprawę,

jak wygląda cały system finansowy przedsiębiorstw państwowych, widziany przez pryzmat ich dotowania i w jakim fragmencie systemu jakie trzeba wprowadzić zmiany, żeby całość mogła funkcjonować i żeby się nie okazało, że zmiana dotowania przyniosła więcej szkód niż pożytku.

Akademia Ekonomiczna

Poznań

Elżbieta Czerwińska

ALLOCATION OF GRANTS FOR STATE-OWNED ENTERPRISES

Allocation of budgetary grants for state-owned enterprises still has devoted followers in Poland, which is best proved by a very extensive system of generous grants. Allocation of grants for state-owned enterprises has also its opponents, and abandonment of allocation was an often repeated postulate in various projects of reform of economic system, discussed during the early 1980s. The fault of grants is that they release the state-owned enterprises from the effects of economic failures, damage due to disaster, and responsibility resulting in low profit or losses. Investment grants enable a development of state-owned enterprises, irrespective of their remunerativeness. The extensive system of generous allocations for state-owned enterprises causes that effectiveness of means of production used and their economizing are beyond the interest of state-owned enterprises.

The importance of the problem of allocating grants for state-owned enterprises in Poland is emphasized primarily by their financial burden to the budget. In the years 1982—1985 the share of grants for state-owned enterprises in the whole of the budget expenses oscillated about 33 per cent. Such a large share of grants in the budget expenditure requires collecting of proportional budget revenue. In Poland budget revenue derives mainly from state-owned enterprises. In the analysed period of time, the share of the revenue from state-owned enterprises in the whole budget revenue oscillated about 68 per cent. A comparison of the budget revenue from state-owned enterprises with grants for state-owned enterprises shows that grants returned to the enterprises over a half of what they had paid to the budget. The effective taxation, i.e. the difference between the tax and grants, was about 43 per cent of the whole tax burden on state-owned enterprises. That shows the budget as an enormous pumping-station of money between state-owned enterprises.

Another side of the problem of grants is their financial importance for state-owned enterprises. To analyse them, they have been divided into subventions and investment grants. The share of investment grants in the whole quota of grants in the years 1982—1985 oscillated about 15 per cent, which means that the main problems of allocation of means concentrate about subventions. An analysis of annual percentage increase of taxation and subsidies for state-owned enterprises reveals that within that period of time, sudden changes of financial policy to enterprises occurred, from fiscalism to generous inflation grants and back

to fiscalism, and that the cause of those changes were subventions. A puzzling picture of functioning of the state-owned enterprises in Poland emerges, when we look at the taxes and grants, against the background of financial accumulation. It turns that the budget, burden on state-owned enterprises during the analysed period was greater than the whole financial accumulation; the average ratio was as much as 124 per cent. Enterprises could cope with the burden only due to grants, whose ratio to the financial accumulation oscillated about 70 per cent. As a result, the effective taxation during that period was 54 per cent of financial accumulation, with slight variations about the average. It seems that grants are simply adjusted to financial accumulation and taxes, so that more or less the same part of accumulation is left in the enterprise.

The postulate of elimination of excessive flow of money between state-owned enterprises and the budget is possible to be realised by means of abandonment of allocation of grants and a corresponding reduction of taxes. It would cause no harm to the budget, nor to enterprises collectively, and an advantage would be the elimination of the damaging influence of grants on the effectiveness of means of production used, and on economizing them. However, the postulate does not apply to infra-structure enterprises, which cannot be exposed to risk of bankruptcy, because of their importance for the community. Perhaps they should not function as enterprises, but as institutions of public utility. The examples of most countries also prove that subsidizing of agriculture cannot be avoided. On the other hand, in relation to the rest of state-owned enterprises, which form a majority in Poland, it would be reasonable to deprive them of budgetary grants with a respective reduction of taxes. Investment grants should be replaced by a contribution of state capital.