Teresa DĘBOWSKA-ROMANOWSKA

OCENA FORM PRAWNYCH DOTOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH NA TLE OGÓLNEJ KLASYFIKACJI DOTACJI

1. Pojęcie dotowania w systemie prawa

Dotowanie rozumiane jest na ogół jako metoda finansowania bezzwrotnego, stanowiąca przeciwstawienie a zarazem uzupełnienie innych metod finansowania przez państwo: metody kredytowej oraz metody samofinansowania[1]. Nie każde jednak finansowanie bezzwrotne bywa uważane za dotowanie. Dotowanie nie obejmuje bowiem: 1) – świadczeń bezzwrotnych, związanych ze wzajemnym świadczeniem podmiotu uprawnionego do uzyskania świadczenia od państwa, 2) – transferów finansowych bezzwrotnych i nieekwiwalentnych, dokonywanych na rzecz podmiotów nie wyodrębnionych z prawno-finansowego punktu widzenia (transfery wewnętrzne), 3) – świadczeń bezzwrotnych i nieekwiwalentnych na rzecz osób fizycznych, 4) – wydatków ostatecznych, wyróżnionych odrębną nazwą (zasiłki, stypendia, zapomogi, pożyczki bezzwrotne itd.). Dotowanie oznacza zatem przemieszczania w trybie bezzwrotnym i nieekwiwalentnym zasobów finansowych państwa na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

Dotowanie jako zjawisko o charakterze ekonomicznym jest przedmiotem regulacji systemu prawnego, zarówno w przepisach materialnych, jak i proceduralnych. Przepisy materialne określają konstrukcję prawną dotacji, zaś przepisy proceduralne tryb jej udzielania. O pełnym unormowaniu prawnym konstrukcji dotacji z materialno-prawnego punktu widzenia możemy mówić, gdy przepisy prawne normują: 1) obowiązek dotowania na rzecz określonego podmiotu, 2) przesłanki dotowania, czyli rzeczy lub zjawiska, z którymi norma prawna łączy obowiązek lub możliwość dotowania, 3) wysokość bezwzględną dotacji lub metody jej obliczenia (w formie stawki różnicowej, w formie stawki procentowej, kwotowej od określonej podstawy lub przez wskazanie górnej i dolnej dopuszczalnej kwoty dotacji).

O pełnym unormowaniu procesu dotowania możemy mówić, gdy przepisy prawne wskazują na: 1) podmiot obowiązany do dotowania, 2) tryb dotowania wraz z określeniem techniki i terminów przekazywania środków, 3) prawo podmiotu uprawnionego do dotacji oraz tryb jego dochodzenia w przypadku niewywiązania się przez podmiot zobowiązany z ciążących na nim obowiązków.

---

[1] Zob. R. Ciałkowski, Pojęcie finansowania, Zeszyty Naukowe UŁ, Nauki humanistyczno-społeczne, s. I, z. 95, Łódź 1973.

Pełne unormowanie strony materialnej i formalnej dotowania nadałoby dotowaniu charakteru stosunku quasi zobowiązaniowego, podobnie jak to ma miejsce z pobieraniem dochodów budżetowych, w tym szczególnie podatków i opłat. Jednakże ani z materialno-prawnego, ani proceduralnego punktu widzenia system dotowania nie jest jednak tak rozwinięty. Większość dotacji w aktualnym systemie nie ma określonej formy prawnej, zaś przepisy prawne mówią najczęściej jedynie o tym, iż określony organ może udzielić dotacji, bez sprecyzowania jej konstrukcji, trybu oraz praw i obowiązków stron stosunku dotowania. Taki stan rzeczy spowodowany jest przede wszystkim tym, że dotowanie traktowane było tradycyjnie jako domena uznaniowej działalności organów państwa. Dotacje stanowią jedną z form wydatków budżetowych (w tym także i wydatków z funduszów celowych systemu budżetowego). Zgodnie z prawem budżetowym umieszczenie w budżecie określonych wydatków nie stanowi podstawy zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich, ani też roszczeń tych osób wobec państwa (art. 5). Unormowanie formy dotacji musi zatem nastąpić w odrębnych przepisach. Sama decyzja co do tego, czy forma prawna dotacji zostanie unormowana pod względem materialnym i proceduralnym, ma dalekosiężne skutki polityczne i ekonomiczne.

Aktualnie obowiązujące prawo budżetowe[2] (jak zresztą i poprzednie) pomija kwestię formy prawnej dotacji i trybu dotowania przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki uspołecznionej (por. art. 14, art. 25 ust. 1), odsyłając w tym zakresie do odrębnych unormowań ustawowych, lub stwarzając jedynie generalną klauzulę kompetencyjną do dotowania.

W oparciu na przykładach szczegółowych rozwiązań normatywnych[3], stwierdzić można, iż poza rzadkimi przypadkami, gdy wszystkie elementy stosunku dotowania są przez prawo normowane, spotykamy się niekiedy z konstrukcjami, które są jedynie częściowo przez prawo unormowane. Można się spotkać z konstrukcjami wskazującymi tylko na obowiązek dotowania (jak to wynika z ustawy o szkołach wyższych)[4] jednak bez wskazania przesłanek dotowania oraz wysokości lub metod obliczania dotacji, a także trybu dochodzenia przez podmiot uprawniony swego uprawnienia. Niekiedy w konstrukcji dotacji określone zostają przesłanki, jak i metody obliczenia wysokości dotacji, lecz brak jest stwierdzenia expressis verbis obowiązku dotowania w przypadku zaistnienia rzeczy lub zjawisk, z którymi prawo to łączy możliwość dotowania. Podmiot, który mógłby być dotowany, nie ma wówczas podstaw do roszczeń o dotację i ich dochodzenia. Bywają wreszcie konstrukcje dotacji, ustalające obowiązek dotowania, przesłanki i cel, lecz pozostawiające uznaniu organu dotującego sprawę ustalenia wysokości dotacji.

Najczęściej wszakże spotykamy się w przepisach prawnych z generalną klauzulą, iż określonemu typowi jednostek organizacyjnych może być udzielona dotacja. Stosunek prawny, jaki powstaje w wyniku zastosowania tego rodzaju norm, jest nie

[2] Por. Ustawa z 3.12.1984 Prawo budżetowe, Dz. U. nr 56, poz. 283.

[3] Uchwała Rady Ministrów z 6 czerwca 1983 r. w sprawie zasad udzielania dotacji przedmiotowych, M. P. nr 21, poz. 117.

[4] Por. art. 79 Ustawy z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. nr 42, poz. 201 z 1985 r.

tylko jednostronny, lecz nadto charakteryzuje się brakiem jakichkolwiek uprawnień po stronie podmiotu dotowanego. Jego obowiązki natomiast wynikają bądź z przepisu prawa, bądź bezpośrednio z decyzji o dotowaniu, w której to decyzji organ dotujący może wskazać na dodatkowe obowiązki, jakie spoczywają na podmiocie uzyskującym dotacje.

Na tym tle rozważyć można rolę planu w zakresie tworzenia praw i obowiązków dla podmiotu dotującego i dotowanego, jeśli wysokość, cel i forma prawna dotowania zależą wyłącznie od uznania podmiotu dotującego. Budżet państwa powstający na podstawie indywidualnych norm planowania finansowego skierowanych do wszystkich organów lub podmiotów pełniących funkcje organów w zakresie jego wykonywania – nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o dotowaniu[5]. Podstawę tę stanowią normy kompetencyjne i proceduralne, które nakładają określone uprawnienia i obowiązki na podmioty dotujące. Budżet państwa, jako zagregowany plan finansowy stanowi konkretyzację tych obowiązków i uprawnień (np. łączna zaplanowana kwota dotacji przedmiotowych stanowi górną dozwoloną granicę dokonywania tych wydatków, a jej podwyższenie wymaga zmian przeprowadzonych w trybie określonym przez prawo budżetowe). Faktyczny stopień wykonania dochodów budżetowych wpływa nadto na realne możliwości dotowania do wysokości sum zaplanowanych. Z tego wszystkiego wynika, że ustalone w budżecie wielkości dotacji dla przedsiębiorstw nie dają im żadnych uprawnień, ani roszczeń nawet wówczas gdy przepisy mówią, iż „...wysokość dotacji określa ustawa budżetowa".

Na zakres praw i obowiązków podmiotów dotowanych – przedsiębiorstw wpływa także stopień szczegółowości ustawy budżetowej. Zakres zastosowania klasyfikacji podmiotowo-przedmiotowej w ustawie oraz w układzie wykonawczym budżetu wyznacza rolę polityki dotowania prowadzonej przez Sejm i znaczenie dotowania realizowanego przez organa administracji[6].

2. Klasyfikacje dotacji

Na tle dokonanej analizy można podzielić dotacje na:

I – dotacje dokonywane wyłącznie na podstawie norm kompetencyjnych, lub też na podstawie norm kompetencyjnych i proceduralnych, które określić można jako u z n a n i o w e,

II – dotacje dokonywane na podstawie norm prawa materialnego określającego:

1) obowiązek dotowania, przesłanki dotowania, metody ustalania wysokości dotacji;

---

[5] Inne stanowisko w tym przedmiocie zajmuje A. B o r o d o, Charakter prawny planów finansowych, Toruń 1982, s. 109.

[6] W. G o r o n o w s k i, Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym. Warszawa 1972, s. 199: A. K o s t e c k i, § 19. Wykonywanie budżetu państwa. W: System instytucji prawno-finansowych PRL, T. II, Instytucje budżetowe. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź, 1982, s. 493.

2) przesłanki ustalania wysokości oraz metody obliczania (bez określenia obowiązku dotowania);

3) obowiązek dotowania, bez określenia przesłanek i metod ustalania wysokości.

Podział ten ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia wyboru formy dotowania przedsiębiorstw państwowych. Ma on także uniwersalny charakter, ponieważ mieszczą się w nim inne – tradycyjnie wysuwane kryteria podziału.

Do najczęściej omawianych w literaturze należy podział dotacji na przedmiotowe i podmiotowe[7]. Dotacje podmiotowe zróżnicowane są w zależności od podmiotu, do którego są kierowane, dotacje przedmiotowe są zróżnicowane w zależności od ilości i jakości realizacji zadań, z którymi prawo łączy obowiązek lub możliwość dotowania. Podział ten mieści się w przeprowadzonym wyżej. Wszystkie dotacje podmiotowe mają z natury rzecz charakter uznaniowy, natomiast dotacje przedmiotowe są jedną z odmian dotacji opartych o przepisy materialne.

Ze względu na przeznaczenie, dotacje dzielą się na dotacje ogólne i dotacje celowe. Podział ten może występować zarówno w grupie dotacji uznaniowych (zróżnicowania zarówno ze względu na podmiot, jak i cel przez podmiot udzielający dotacji), jak i wśród dotacji opartych o przepisy materialne, przy czym w tej drugiej grupie dotacje przedmiotowe są dotacjami ogólnymi.

Granica pomiędzy dotacją celową i ogólną nie jest ostra, choć dotacje celowe mają odrębne cechy prawne. Skutkiem niewykorzystania dotacji celowej, częściowego jej niewykorzystania lub wykorzystania niezgodnie z celem jest zazwyczaj obowiązek zwrotu. Najczęściej spotykaną odmianą dotacji celowych są dotacje inwestycyjne. Mogą one mieć – i najczęściej mają – charakter uznaniowy. Można jednak zmierzać do nadania im charakteru przedmiotowego i uzależnić ich wysokość od pewnych przesłanek związanych z jednolitymi kosztami inwestycji danego rodzaju w danym okresie, co jest szczególnie istotne w zakresie systemu finansowania inwestycji przedsiębiorstw i centralnych.

Swoistą odmianą dotacji celowej jest dotacja na zadania przekazane, zlecone, poruczone itd. Charakterystyczne jest dla tej dotacji, iż występuje tu obowiązek dotowania po stronie podmiotu zlecającego zadanie, lecz prawo nie normuje przesłanek dotowania, uzależniając je od swobodnego uznania organu dotującego, lub też zadań, jakie na te organy nakładają narodowe plany społeczno-gospodarcze. Dotacja ta jest jednym z podstawowych instrumentów prawno-finansowych realizacji zadań narodowego planu w warunkach gospodarki zdecentralizowanej (forma realizacji zamówień rządowych).

Wysokość tej dotacji – choć w sposób swoisty – jest określona. Musi się ona mianowicie kształtować tak, aby zapewnić możliwość pełnej realizacji zadania. Logicznym następstwem tak ukształtowanych praw i obowiązków stron stosunku dotowania, jest zapewnienie w przepisach proceduralnych podmiotowi dotowanemu prawa do dochodzenia dotacji oraz do ukształtowania jej w odpowiedniej wysokości,

[7] T. Kierczyński, U. Wojciechowska, Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych. Warszawa 1973, s. 151; J. Wierzbicki, Zagadnienie akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej. Warszawa 1964, s. 312 i N. Gajl, Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych. Warszawa 1980, s. 198.

albo do odmowy realizacji zadania. Tego rodzaju dotacja jest wynikiem tworzenia przez prawo stosunku zbliżonego do zobowiązaniowego. Nie mamy tu jednak do czynienia z umową zlecenia ze strony organów państwa na rzecz przedsiębiorstwa państwowego. Zadanie jest bowiem przekazywane w trybie administracyjnym, jednakże z określeniem zarazem praw podmiotu dotowanego otrzymującego zadanie.

Ze względu na zakres czasowy dotacje dzielą się na dotacje roczne – udzielane jednorazowo, dotacje (w praktyce bardzo rzadkie) powtarzające się (za każdym razem, gdy zajdą przesłanki przewidziane w przepisach materialnych, występuje obowiązek dotowania), i na dotacje wieloletnie.

Podstawą prawną dotacji wieloletnich są przepisy o wieloletnim planowaniu finansowym. Plany wieloletnie nie stwarzają same przez się uprawnień podmiotu dotowanego do świadczeń przewidzianych w normach wieloletnich. Odrębnie musi nastąpić unormowanie obowiązku dotowania w określonej wysokości. Dotowanie wieloletnie może przybierać, ze względu na metody ustalania wysokości dotacji formę kwotową, procentową w relacji do stopy inflacji, lub też procentową w relacji do globalnej wielkości wydatków podmiotu dotującego. Te ostatnie metody są najlepiej dostosowane do warunków inflacji i nierównowagi rynkowo-pieniężnej.

Również dotacje roczne mogą być różnorodnie udzielane. Dotacje uznaniowe, zaplanowane w budżecie na okres roczny mogą być udzielone podmiotowi dotowanemu w wysokości zaplanowanej, niższej, wyższej, lub mogą w ogóle nie zostać udzielone. Kwoty ustalone w budżecie stanowią bowiem tylko uprawnienie dla organu bezpośrednio dotującego, nie wyznaczają jednak obowiązku dotowania, ani nie tworzą żadnych uprawnień na rzecz podmiotu dotowanego. Jeśli przepisy nie stanowią inaczej, również czasokres przekazywania dotacji w ciągu roku może ulegać zmianom, co stwarzać może silne perturbacje w gospodarce podmiotu dotowanego. Przepisy wykonawcze prawa budżetowego oraz specjalne przepisy proceduralne związane z określonymi typami dotacji normują niekiedy tryb przekazywania dotacji w czasie – w okresie rocznym[8], mimo iż nie stwarza to żadnych uprawnień po stronie podmiotu dotowanego do terminowej realizacji dotacji, kształtuje jednak de facto ich gospodarkę wewnętrzną. Podmiot dotowany, licząc na uzyskanie dotacji, tworzy odpowiednio swój plan rzeczowo-finansowy (przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, przedsiębiorstwa o produkcji planowo-deficytowej), ponieważ dotacje te są warunkiem funkcjonowania oraz realizacji zadań statutowych. Powstaje pytanie, czy wzrost przychodów z własnej działalności w ciągu roku ponad wielkości planowe, nie powinien doprowadzić do zmniejszenia dotacji uznaniowej, zaś zwiększenie deficytu do jej zwiększenia. W rozwiązaniu takim kryje się niebezpieczeństwo automatyzmu dotacyjnego, lecz jego zmiana niesie za sobą również poważne niebezpieczeństwa oddziaływania antymotywacyjnego oraz destabilizacji gospodarki finansowej. Prawo budżetowe winno zatem jednoznacznie rozstrzygać ten problem w przypadku stosowania konstrukcji dotacji uznaniowej w stosunku do określonych typów jednostek organizacyjnych.

Szczególnym przypadkiem w tym zakresie są dotacje przedmiotowe limitowane, których łączna wysokość nie może przekroczyć sum zaplanowanych w budżecie,

[8] Zarządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 1984 r., M. P. nr 31, poz. 215.

mimo że zachodzą przesłanki, z którymi prawo łączy możliwość dotowania. Upodabnia je to w pewnym stopniu do dotacji uznaniowych. Wielkości planu mają tu bowiem znaczenie decydujące.

3. Ocena form dotowania wyodrębnionych w przyjętej klasyfikacji

Na tle przedstawionej charakterystki poszczególnych rodzajów dotacji można rozważyć ich zalety i wady z punktu widzenia samofinansowania przedsiębiorstw państwowych.

Dotacje oparte na przepisach materialnych stanowią z punktu widzenia makroekonomicznego niebezpieczeństwo usztywnienia gospodarki wydatkami budżetowymi oraz automatyzmu dotacyjnego, jednakże z punktu widzenia przedsiębiorstw, stwarzają one większą stabilizację dla ich gospodarki, a skonstruowane w odpowiedni sposób mogą zachęcać do zwiększenia zyskowności i nie wyłączać ryzyka. Z punktu widzenia gospodarki przedsiębiorstw państwowych może być tutaj stosowana cała gama rozwiązań konstrukcyjnych, nie tylko zaś konstrukcja dotacji przedmiotowej, która z natury rzeczy ma tu znaczenie zasadnicze. Za najważniejsze należy uznać wprowadzenie do systemu prawa zarówno obowiązku dotowania, jak i metod obliczania dotacji. Inne natomiast elementy mogą być dobierane odpowiednio, np. dotacje na zadania zlecone przez organ założycielski mogą nie być związane z określonymi przesłankami dotowania (zależą one wówczas od decyzji organu dotującego), lecz obowiązek dotowania i prawo do zapewnienia odpowiedniej wysokości świadczeń winny być unormowane.

Pozostawienie w systemie finansowym przedsiębiorstw wyłącznie dotacji opartych o przepisy prawa materialnego, zapewniałoby równość przedsiębiorstw w dostępie do środków finansowych. Obok wskazanych jednak wyżej zalet (jednolite traktowanie, obiektywizacja metod ustalania wysokości, stabilizacja gospodarki) ma to szereg wad, takich jak: automatyzm dotowania, nieracjonalność gospodarki budżetowej z tendencjami do wzrostu wydatków oraz inflacji, zwiększenie presji fiskalnej w kierunku wzrostu podatków od przedsiębiorstw[9].

Wśród dotacji opartych na przepisach materialnych na pozytywną ocenę zasługuje dotacja na zadania zlecane przez organ założycielski. Winna się ona stać podstawowym instrumentem oddziaływania naczelnych organów administracji w trakcie realizacji planu społeczno-gospodarczego.

Z kolei przejdźmy do drugiej grupy dotacji – dotacji uznaniowych. Stosowanie dotacji uznaniowych budzi generalne zastrzeżenia ponieważ jest sprzeczne z zasadą samofinansowania i samorządności. Dotacje uznaniowe na inwestycje zniekształcają wyodrębnienie prawno-majątkowe przedsiębiorstw państwowych. Dotacje przyznawane w ramach postępowania wewnętrznego, służą na pokrycie faktycznego deficytu i całkowicie wyłączają odpowiedzialność finansową przedsiębiorstwa za wyniki finansowe swej działalności.

---

[9] I. Bolkowiak, Opodatkowanie dochodów ludności w warunkach reformy gospodarczej, zarys koncepcji na tle systemów podatkowych krajów socjalistycznych, Warszawa 1985, s. 124.

Z tego samego względu krytykowana jest również centralizacja środków na rachunkach pozabudżetowych funduszów celowych, z których następnie udziela się dotacji przedsiębiorstwom państwowym. Podnoszone niekiedy zalety tego rodzaju konstrukcji (redystrybucja o charakterze celowym, przechodzenie środków na następny okres budżetowy, co umożliwia długofalową politykę) nie wydają się przekonywujące. Z prawnego punktu widzenia finansowanie z funduszu celowego, jakkolwiek nazywane, nie różni się niczym od uznaniowej dotacji budżetowej. Przedsiębiorstwo poprzez obowiązek świadczenia na pozabudżetowy fundusz celowy nie uzyskuje żadnych uprawnień do uzyskania świadczeń od gestora funduszu. Wysokość zasilania ma zawsze uznaniowy charakter. Zarządzanie środkami funduszów centralnych leży w gestii centralnych organów administracji. Dysponują wówczas nie tylko odpowiednimi częściami budżetu, lecz także pozabudżetowymi funduszami celowymi, nie poddanymi wszystkim rygorom gospodarki budżetowej, co poważnie wzmacnia ich pozycję w zarządzaniu gospodarką.

Podobny charakter mają różnego rodzaju dotacje ze scentralizowanego funduszu rozwoju, do tworzenia których upoważnia art. 42 Ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych.

Szczególny charakter mają dotacje z funduszów zrzeszeń obligatoryjnych, ponieważ dzięki reprezentacji organów przedsiębiorstwa w radzie zrzeszenia, przedsiębiorstwa te mogą wpływać kształtująco na politykę podziału środków. Nie jest natomiast formą dotowania finansowanie, w ramach zrzeszeń dobrowolnych, wspólnych przedsięwzięć na rzecz jednego przedsiębiorstwa w imię wspólnych korzyści ekonomicznych pozostałych.

Dotacje uznaniowe są de facto jednym z najważniejszych instrumentów polityki organów administracji. Osłabienie wiodącej roli planowania rzeczowego spowodowało, iż organy administracji są ograniczone ustawowo w dziedzinie nadzoru i ingerencji w gospodarkę przedsiębiorstw. Sięgają zatem także i do dotacji oraz różnorakich form planowej redystrybucji w celu sterowania i sprawowania władzy. Charakterystyczna ewolucja przepisów prawnych, znajdująca odbicie w kolejnych nowelizacjach ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw oraz niezliczonych zmianach Rozporządzenia Wykonawczego Rady Ministrów – w stosunkowo krótkim czasie – jest tego najlepszym dowodem[10].

Dotacje uznaniowe, tak jak wszystkie pozostałe rodzaje dotacji, łączą się ze wzmożeniem presji fiskalnej. Szczególnie niebezpieczne wydaje się tworzenie funduszów scentralizowanych z narzutów obciążających koszty, zniekształca to bowiem system cen i przyczynia się do inflacji. Tak więc skutki dotowania – to zawsze wzrost obciążeń przedsiębiorstw oraz wzrost cen.

Z zasady samodzielności i odpowiedzialności przedsiębiorstwa za wyniki finansowe, wyrażonej w art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (przez co rozumiem odpowiedzialność jego organów i załogi w granicach prawem przewidzianych dla każdej z tych kategorii podmiotów) wynika, w zbiegu z innymi aktami

10 Rozporządzenie to było zmieniane: 1 raz w 1982 r., 4 razy w 1983 r., 2 razy w 1984 r., 2 razy w 1985 r. i 2 razy w 1986 r.

szczegółowymi, szereg zasad dotowania, które – choć nie wyrażone expressis verbis – mieszczą się w wykładni logicznej zasady samodzielności. Zasady te to:

A. Zasada jednolitego traktowania przedsiębiorstw państwowych w procesie dotowania, co wyraża się we wprowadzeniu przepisów materialnych jednolicie ustalających 1) obowiązek lub prawo do dotowania przez organ dotujący, 2) przesłanki dotowania, tzn. rzeczy lub zjawiska, z którymi można lub należy wiązać dotowanie, 3) metody obliczania wysokości dotacji, a także wprowadzeniu przepisów proceduralnych, określających 1) prawo przedsiębiorstwa do dotacji i jego charakter, 2) tryb realizacji i 3) sposób dochodzenia przez przedsiębiorstwo swych uprawnień.

B. Zasada jednolitego unormowania sposobu pierwotnego wyposażenia przedsiębiorstw w majątek trwały, tak by znajdowały się one w jednolitej sytuacji w zakresie odpowiedzialności za efektywność inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji organów władzy lub administracji.

C. Zasada uzupełniającego, wyjątkowego i nadzwyczajnego charakteru dotacji. Uzupełniający charakter oznacza, iż dotacja nie może być głównym źródłem finansowania działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej w przedsiębiorstwie. Prawo powinno łączyć możność lub obowiązek dotowania tylko ze zjawiskami szczególnymi i – na ogół – ze względu na swoją szczególność przejściowymi, a nie trwałymi (wyjątkowy charakter dotacji). Dotacje powinny być stosowane tylko wówczas, gdy wszelkie inne środki prawne poprawy wyniku finansowego lub realizacji przewidzianego przez organy państwa celu zostały wyczerpane, lub są niemożliwe do zastosowania (nadzwyczajny charakter dotacji).

D. Zasada koordynacji instrumentów finansowych w toku procesu dotowania, tak by dotowanie nie pozostawało w sprzeczności z wyrażoną w aktach planistycznych, prawnie obowiązujących, polityką kredytową lub polityką podatkową.

E. Zasada wyłączenia dotacji w toku postępowania wewnętrznego lub upadłościowego.

Zasady te obowiązują na mocy art. 1 Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zawsze wówczas, gdy inne przepisy rangi ustawowej nie przewidują odrębnych, szczególnych tytułów lub form prawnych dotowania. Oczywiście zastosowanie tak rozumianych zasad dotowania wynikających z art. 1 Ustawy jest uzależnione od zakresu zastosowania rozwiązań szczegółowych zawartych w tejże ustawie, innych ustawach oraz przepisach wykonawczych.

Potrzeba istnienia dotowania jako stałego elementu systemu finansowego przedsiębiorstw powinna być przedmiotem odrębnych ocen natury polityczno-ekonomicznej. Natomiast należy zauważyć, iż od strony prawnej, podjęcie decyzji polityczno-ekonomicznych o dotowaniu łączy się ze skutkami wynikającymi z cytowanego artykułu 1. Toteż wszystkie konstrukcje prawne dotacji określone w przepisach w sposób odmienny niż wskazują określone wyżej zasady, traktować należy jako lex specialis oraz odejście od samodzielności i odpowiedzialności finansowej przedsiębiorstw państwowych. Niezależnie od tego czy odejście to uznamy za celowe i uzasadnione w całości, czy w części.

4. Ocena aktualnego systemu dotowania przedsiębiorstw państwowych

W aktualnym systemie finansowym przedsiębiorstw można wyróżnić następujące najważniejsze formy prawne dotowania, określone w ustawach szczególnych lub przepisach wykonawczych wydanych z ich upoważnienia[11].

I. Dotacje związane z finansowaniem majątku trwałego:

a – dotacje na pokrycie całości lub części pierwszego wyposażenia przedsiębiorstw w środki trwałe (dotacje na inwestycje centralne);

b – dotacje ze scentralizowanego rachunku amortyzacji służące na sfinansowanie inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji terenowych organów administracji;

c – dotacje ze scentralizowanych funduszów rozwoju tworzonych w myśl art. 42 Ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych; ich wysokość jest określona w corocznej ustawie budżetowej (np. dotacje na inwestycje PKP, na inwestycje, nie będące centralnymi);

d – dotacje na inwestycje przedsiębiorstw, których zasady przyznawania określa Rada Ministrów;

e – dotacje ze scentralizowanego rachunku amortyzacji na wspomaganie inwestycji własnych przedsiębiorstw terenowych.

II. Dotacje na sfinansowanie bieżącej gospodarki przedsiębiorstw

a – dotacje związane z rachunkiem wyrównawczym cen;

b – dotacje przedmiotowe;

b1 – dotacja w formie stawki procentowej od wartości sprzedaży w cenach realizacji (zawiera również normatywną lub ustaloną dla danej jednostki przy wprowadzeniu ceny regulowanej – stawkę zysku);

b2 – dotacja w formie kwotowej na jednostkę wyrobu wraz ze stawką zysku ustaloną jak wyżej;

b3 – dotacja w formie różnicowej, jak np. dotacja na przetwory rolne dla PGR, w formie różnicowej pomiędzy kosztami produkcji i uznaniowo określonym zyskiem, a cenami realizacji;

c – dotacje przedmiotowe dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, oparte o przeciętny, uzasadniony koszt świadczenia oraz zysk w wysokości 10% kosztów przerobu;

d – dotacje dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej na zadania zlecone, zapewniające całkowite pokrycie kosztów zlecenia (odmiana dotacji na zadania zlecone przez organ założycielski);

e – dotacje w wysokości określonej w ustawie budżetowej (np. na pokrycie kosztów urządzeń socjalnych, utrzymanie obiektów zabytkowych itd.).

III. Dotacje na poprawę gospodarki przedsiębiorstwa w ramach postępowania wewnętrznego.

Jak wynika z przytoczonego wyżej wykazu, w świetle aktualnego stanu prawnego mamy do czynienia z szeroko rozbudowanym systemem dotowania. Zróżnicowany jest charakter prawny tych dotacji.

---

[11] Por. przypis nr 3 na s. 97.

Analiza dotacji na sfinansowanie środków trwałych przedsiębiorstw państwowych prowadzi do wniosku, iż wszystkie one mają uznaniowy charakter, pozostają w sprzeczności z zasadą samofinansowania i zniekształcają rozdział prawno-majątkowy i odrębność przedsiębiorstw państwowych. Najwięcej zastrzeżeń budzi konstrukcja dotacji na inwestycje centralne. Wskutek możliwości całkowitego lub częściowego sfinansowania inwestycji centralnej dotacją budżetową na podstawie imiennej decyzji Sejmu lub Rady Ministrów, nie obowiązuje zasada jednolitego trybu pierwotnego wyposażenia przedsiębiorstw w środki trwałe. Decyzja w tak podstawowej sprawie, jak nieodpłatne wyposażenie przedsiębiorstwa w środki trwałe, nie powinna mieć uznaniowego charakteru. Te zagadnienia powinny być jednoznacznie rozstrzygnięte w ustawie. Inaczej niemożliwe jest wyegzekwowanie zasady odpowiedzialności prawno-politycznej ze efektywność i racjonalność podjętych przez organa centralne decyzji inwestycyjnych. Kwestia ta wymaga odrębnych, pogłębionych analiz, które przekraczają ramy opracowania. Tym bardziej, iż dotacje na pierwotne wyposażenie różnią się od innych dotacji majątkowych.

Krytycznie należy ocenić również centralizowanie części odpisów amortyzacyjnych w celu realizacji inwestycji na podstawie decyzji terenowych organów administracji.

Dotowanie inwestycji własnych przedsiębiorstw jest sprzeczne z zasadami ogólnymi Ustawy o gospodarce finansowej. Dotacje na scentralizowane fundusze rozwoju w wysokości określonej w corocznej ustawie budżetowej są de facto określone nie w samej ustawie, lecz w układzie wykonawczym budżetu, ponieważ ustawa budżetowa zgodnie z prawem budżetowym, nie obejmuje klasyfikacji podmiotowej w odniesieniu do przedsiębiorstw. Jest to zatem sfera de facto pozostawiona decyzji organów administracji.

Spośród dotacji na finansowanie bieżącej gospodarki przedsiębiorstw uznaniowy charakter mają dotacje udzielane w wysokości określonej w ustawie budżetowej na pokrycie różnorodnych kosztów specjalnych. Uznaniowy charakter ma także dotacja na poprawę gospodarki, której krytyka została przeprowadzona wyżej.

Analiza przepisów o dotacjach przedmiotowych wskazuje, iż mamy do czynienia z kilkoma rodzajami tych dotacji (procentowe, kwotowe, różnicowe). O wiele jednak istotniejszym od różnic w sposobie obliczania wysokości dotacji wydaje się to, iż przy niektórych dotacjach stawka zysku ma charakter jednolity, przy innych zaś uznaniowy, co w dużej mierze zmienia jej charakter prawny, z przedmiotowej na podmiotowo-przedmiotowy.

Ponadto przy dotacji o charakterze różnicowym bardzo ważne jest to, czy opiera się ona na kosztach jednostkowych, czy też przeciętnych kosztach wyrobu lub usługi. Dotacje przedmiotowe są ustalane na okresy roczne (stawki procentowe, kwotowe), jednakże Minister Finansów w toku wykonywania budżetu może zmiejszyć te stawki, jeśli uzna, iż powodują one „... osiąganie nadmiernej rentowności, przekraczającej rzeczywistą obniżkę kosztów". Nadto przekroczenie zysku normatywnego o więcej niż 50% powoduje obowiązek odprowadzenia nadwyżki ponad 150% zysku normatywnego do budżetu. Ogranicza to zainteresowanie przedsiębiorstw obniżką kosztów jednostkowych oraz zmienia charakter dotacji.

Z drugiej jednak strony należy podkreślić, iż pobór dotacji w granicach otwartych kredytów budżetowych następuje przez same przedsiębiorstwa w trybie polecenia pobrania, z rachunków właściwego ministerstwa lub izby skarbowej. Przysługują im także miesięczne zaliczki na poczet należności z tego tytułu, a nawet na początku roku budżetowego mogą one pobrać zaliczkę nas poczet kwoty zaplanowanej, lecz jeszcze nie zatwierdzonej w układzie wykonawczym budżetu. Ten szczególny tryb postępowania stanowi istotne wzmocnienie uprawnień przedsiębiorstw do przewidzianych dla nich dotacji, co usuwa niezależny od nich wpływ dotowania na ich płynność finansową.

Z przedstawionego wyżej przeglądu form wynika, iż konstrukcją dotacji, odpowiadającą w pełni założeniom art. 1 Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, jest dotacja na finansowanie zadań zleconych przez organ założycielski. Inne mają albo wyłącznie uznaniowy charakter, albo też wykazują równocześnie cechy zarówno dotacji o charakterze uznaniowym, jak i opartej o przepisy materialne, jak. np. dotacje przedmiotowe.

Analiza przeprowadzona w opracowaniu miała na celu ocenę poszczególnych form dotowania oraz całego systemu dotowania pod kątem jego zgodności z Ustawą o przedsiębiorstwach państwowych. Nie chodziło zatem o opowiedzenie się za stosowaniem lub odrzuceniem dotacji jako elementu systemu finansowego przedsiębiorstw – lecz o wskazanie, jakie konsekwencje prawne powinny łączyć się z przyjęciem dotacji jako elementu uzupełniającego systemu, o ile miałby on pozostać w zgodzie z generalnymi założeniami tego systemu. Wskazanie poważnych konsekwencji ekonomicznych nadania dotacji określonej konstrukcji prawnej służyć miało uzmysłowieniu wagi problemu. Rozstrzygnięcie co do stopnia unormowania przez przepisy materialne i proceduralne konstrukcji dotacji przesądza bowiem o sposobie dokonywania wydatków budżetowych z jednej strony (zagadnienia automatyzmu dotacyjnego przy dotacjach opartych o przepisy materialne), z drugiej zaś o stopniu wyodrębnienia majątkowego i odpowiedzialności przedsiębiorstw za ich wyniki, którą to odpowiedzialność dotacje typu uznaniowego mogą całkowicie wyłączyć. Nie może być w tym zakresie rozwiązań prawnych idealnych – to znaczy, w pełni godzących ochronę interesów przedsiębiorstw państwowych z racjonalnością wydatków publicznych. Wskazano jednak na możliwość stosowania szeregu zróżnicowanych konstrukcji, zarówno w grupie dotacji uznaniowych, jak i opartych o przepisy materialne, które zapewniają możliwość tworzenia instrumentów prawnych o budowie bardziej odpowiadającej zakładanym celom.