

Teresa Dębowska-Romanowska

LES REVENUS DES CONSEILS NATIONAUX - PROBLÈMES JURIDIQUES  
DE LEUR DÉVELOPPEMENT1. La notion juridique et le système juridique  
des revenus territoriaux

Comme forme juridique les revenus des conseils nationaux se divisent en: revenus propres, les parts et les dotations générales et au but fixé. Les revenus propres ce sont les titres juridiques définis depuis des decompptes (impôts, paiements, versement), cédé aux conseil nationaux par la loi pour un temps indéfini. Actuellement ils comprennent tous les versements des entreprises territoriales et autres unités territoriales, les revenus dérivés de la population (tous les impôts et une grande majorité des paiements) et les impôts les plus importants des unités de l'économie pas socialisée (privée). Les revenus propres des conseils nationaux forment aussi les impôts d'une partie des entreprises coopératives et les revenus des entreprises appelées par les organes centraux, provenant de l'impôt des salaires (85% des tentrés) et des versements de leur part aux frais des investissements communs.

Comme des sources les plus importantes des revenus propres la loi a défini la part aux revenus du budget central des budgets territoriaux, fixée par pourcent de la valeur de la vente sur le territoire du conseil. Ces parts vont être fixées pour des périodes de cinq ans. En pratique jusqu'ici cette forme démontre les traits d'une part, mais aussi de dotation. Mais elle a moins de traits juridiques du revenu propre.

Quant au revenus propres la loi est bien la continuation des solution juridiques appliquées jusqu'ici et n'apaise guère l'attente de la société.

---

<sup>1</sup> Professeur agrégé à l'Université de Łódź.

Elle s'exprime par la conservation de la base formée dans la pratique budgétaire, la base des sources des revenus propres et par l'englobement aux revenus propres aussi ceux qui n'ont guère de ces qualités. Mais il faut apprécier le principe, de les planifier pour cinq ans. Les revenus propres des conseils nationaux ne sont pas divisés dans cette loi parmi les conseils du degré fondamental et de voievodie.

Moins d'importance dans le système des revenus des budgets territoriaux ont les parts dans cette loi. Pendant l'évolution l'étendue de l'application de cette forme a été limitée. Maintenant les conseils nationaux des voievodies peuvent donner des parts à leurs revenus aux conseils nationaux du degré fondamental et aussi (surtout en cas fondés) constituer des parts aux revenus du degré élémentaire au profit des budgets des voievodies. Mais cette dernière forme peut créer un instrument de centralisation financière au degré des voievodies car les critères juridiques de son application ne sont pas précises.

Relativement les meilleurs changements introduit la loi en notion juridique et fonction de la dotation. La nouvelle construction des dotations générales borne l'étendue de la discrétion de leur assignement. Elle définit que les dotations générales doivent être accordées pour 5 ans. La nouvelle loi budgétaire doit aussi fixer les principes de leur création. Cette construction, quoique au caractère général, peut en avenir former la base pour introduire des unités de mesure stables, objectives, ainsi que les principes de fixer la hauteur de ces dotations. Mais c'est seulement une hypothèse, car la notion du principe peut être interprétée de manières différentes.

Les dotations au but fixé selon la Loi diffèrent d'autres revenus juridiquement et fonctionnement. Elles servent surtout à financer les tâches transmises. Elles forment donc l'instrument de la politique financière immédiate de l'Etat.

En profitant d'elles les organes territoriaux de l'administration réalisent les prémisses des plans nationaux, sociaux et économiques, et dans cette étendue sont surveillés par les organes centraux de l'administration.

Les dotations aux buts fixés, ainsi que les dotations générales furent réglées dans la loi généralement. Mais dans ce domaine, comme d'ailleurs quant aux revenus propres aussi, il y a

des lacunes sérieuses et des appels fréquents à la nouvelle loi budgétaire qui est en état de préparation, va donner un développement plein et détaillé quant à la réalité des changements positifs, jalonnés par la loi.

Une autre division juridique des revenus des conseils nationaux c'est la division: revenus des budgets territoriaux et revenus des fonds territoriaux aux buts fixés. Cette division selon la loi, peut être formée librement par les conseils ce qu'on peut juger positivement.

Une autre division: revenus qui servent à financer les tâches confiées (les dotations au but fixé) et autres tâches des conseils nationaux.

En somme on peut constater que les notions juridiques et le système des revenus des conseils sont un peu changés dans la loi. Ce sont des changements positifs. Mais ce ne sont guère des changements fondamentaux, agrandissants radicalement la hauteur des revenus, mais seulement des corrections du système précédent, basées sur les expériences d'une large pratique budgétaire.

## 2. Les traits économiques des revenus

Les revenus propres des conseils nationaux proviennent des versements du secteur socialiste ainsi que du secteur pas socialisé et de la population.

Le plus essentiel dans ce domaine est le problème de l'étendue et des formes juridiques d'influence des conseils et organes territoriaux d'administration sur les unités économiques pour intensifier leurs propres revenus.

Les plus grandes possibilités d'influencer fiscalement ainsi que d'autre manière les entreprises territoriales ont naturellement les conseils nationaux.

Les revenus provenant de la population surtout du secteur privée peuvent aussi être l'objet d'influence financière des conseils nationaux. Quoique la politique d'imposition, comme introduction des impôts et des paiements, des soulagements, des exemptions et d'assiette de l'impôt appartient presque tout à fait aux organes centraux et leur subordonnés organes d'administration au terrain, mais il y a d'autres instruments qui servent aux organes territoriaux dans ce domaine. En particulier ce sont les instru-

ments administratifs et juridiques, comme la politique des concessions, de la localisation, l'influence sur l'emploi de la main d'oeuvre, etc.

Le transfert de presque tous les revenus de la population et du secteur pas socialisé aux conseils peut créer un lien particulier entre les conseils et les citoyens. L'élargissement de l'activité économique du secteur pas socialisé et l'attribution aux impôts de la population un caractère de plus en plus universel influence aussi le rôle fiscal grandissant des propres revenus de ces sujets.

Malgré les nombreux postulats de la littérature l'étendue des liens financiers entre les entreprises d'Etat centrales et l'économie financière des conseils nationaux est maintenant encore malheureusement fort bornée. Cela concerne tout autant la sphère de l'influence fiscale que tout autre des organes territoriaux. Surtout l'impôt des fonds des salaires des entreprises centrales a avant tout l'importance fiscale. Il n'est pas l'instrument d'influencer l'économie des entreprises centrales vers la direction désirable aux organes territoriaux.

Aussi les versements des investissements communs, basés sur une entente volontaire entre les organes des conseils et les entreprises centrales ne peuvent devenir pleinement un instrument d'influence, qui n'est guère fiscale. Ils ont aussi une importance fiscale bornée. Cette construction a été critiquée du point de vue d'une longue expérience.

Tandis qu'il faut souligner les qualités fiscales de l'impôt des fonds des salaires comme une riche source des revenus des conseils nationaux des villes. Tout de même les propres revenus provenant des parts définies par la valeur de la vente au territoire du conseil doivent être fixés pour cinq ans pas par sommes, mais par pourcent en relation à la masse des revenus du budget d'Etat. Car autrement - en vue de l'inflation - cela va amener au lieu de la stabilisation désirée la démunition continue de leur part en budgets territoriaux.

A cause de cela aussi il est important de définir pour 5 ans les principes d'accorder les dotations et pas leur hauteur pécuniaire.

### 3. L'influence des solutions de structure organique sur le caractère juridique des revenus territoriaux

Les conseils nationaux sont toujours en même temps les organes du pouvoir d'Etat et de l'autonomie territoriale. Du point de vue juridique et financier cela veut dire qu'il n'y a aucune raison de séparer constitutionnellement les revenus des conseils nationaux des revenus des organes centraux. Mais une telle solution garantirait la plus grande stabilité. Les revenus des conseils nationaux constitutionnellement ne peuvent être assignés aux conseils d'un degré défini.

La manque des solutions générales dans la constitution et le caractère général de la loi concernant le système des conseils nationaux et de l'autonomie territoriale peuvent créer le danger d'une destabilisation de certain genre.

Cela approuve indirectement la solution acceptée dans la loi budgétaire pour l'année 1984. Cette loi divise les revenus propres des conseils nationaux de manière désavantageuse pour les conseils du degré fondamental, car elle accorde une des plus effectives sources des propres revenus - l'impôt des fonds des salaires - aux conseils des volevodies. Elle accorde aussi les droits généraux aux conseils nationaux des volevodies de constituer les parts des revenus du degré plus bas au profit de leurs budgets.

A cause des solutions du système les conseils nationaux ne possèdent guère de personnalité juridique. Il n'y a pas aussi de propriété communale des villes, des communes, etc. Les conseils nationaux ne peuvent pas profiter des crédits bancaires, comme source complémentaire du financement.

Dans le système des revenus des conseils nationaux on ne prend pas en considération le caractère hétérogène économique des conseils différents du même degré. Il s'agit surtout des conseils des volevodies et les conseils des villes du degré des volevodies.

Selon ces constatations on doit - par nécessité - lier les perspectives du développement des revenus territoriaux non seulement avec les recherches des sources nouvelles du financement, mais aussi avec les garanties juridiques dans le domaine d'une pleine réalisation des solutions qui existent déjà.

On peut aussi indiquer trois genres de garantie: matériel, formel et institutionnel. Ils concernent l'exécution des solutions matérielles et juridiques de manière à être d'accord avec la loi. Les garanties formelles sont liées avec la création et l'application de la loi de manière à ne pas se trouver en conflit avec la loi, p.ex. par la défense d'une normalisation différente que selon la loi dans les règlements budgétaires de chaque année.

Les garanties institutionnelles sont liées avec l'appel des organes spéciaux, qui assureraient l'accord avec la loi des solutions juridiques matérielles et formelles. Il s'agit d'appeler le Tribunal Constitutionnel, prévu par la Constitution. Car dans chaque domaine démontré l'état n'est pas encore satisfaisant.

#### 4. L'organisation de l'administration financière et les compétences des conseils nationaux quant à l'amasement des revenus

À la suite de la réforme de l'organisation de l'appareil financier réalisée en 1982 - les organes de l'administration financière qui amassent la plus grande partie des revenus budgétaires (le gros des revenus territoriaux aussi), furent subordonnés directement au Ministre des Finances. Les offices fiscaux qui prélèvent les revenus territoriaux à l'exception des moins importants fiscalement impôts: foncier, des logements et quelques autres charges minimales, ne sont guère subordonnés aux conseils nationaux.

Donc les conseils nationaux furent privés de leur propre appareil financier dans le domaine de politique financière et de l'exécution financière quant aux sources les plus importantes de leurs propres revenus (l'impôt du chiffre d'affaires et des revenus des unités de l'économie pas socialisée, l'impôt des fonds des salaires, des récompenses, compensateur, les impôts et versements des entreprises territoriales).

Les conseils nationaux et les organes territoriaux de l'administration peuvent seulement indirectement, d'une manière insuffisante influencer l'activité des offices fiscaux, qui ne dépendent pas d'eux. C'est une limitation essentielle de l'indépendance politique financière des conseils.