

GŁOSY DISKUSYJNE DO CZĘŚCI II¹Apoloniusz Kostecki²

W dotychczasowej interesującej i żywej dyskusji, w której zabierali głos w sposób równie przekonujący zwolennicy centralizacji, jak i decentralizacji, zwraca uwagę wystąpienie angielskiego Kolegi, który z dużą dumą i przekonaniem mówił o osiągnięciach brytyjskiego miasta Birmingham w dziedzinach, które nie są typowe dla działalności związków komunalnych, wiążąc się ściśle z zakresem własności komunalnej, wykraczającej w tym przypadku poza jej tradycyjne granice. Wystąpienie to mimowoli pobudza do głębszych refleksji, dotyczących tradycyjnego zakresu działalności władz lokalnych, który tak głęboko tkwi w naszej świadomości, stanowiąc jedną z głównych przyczyn zjawiska określanego na Zachodzie "kryzysem" finansów lokalnych, który ostatnio stanowi przedmiot zainteresowania również w literaturze polskiej. Na marginesie warto zauważyć, że zjawisko to trwa już ponad 100 lat, a więc zbyt długo, ażeby mogło - jak należy sądzić - zasługiwać na miano kryzysu. Niezależnie jednak od określenia tego zjawiska powoduje ono szereg ujemnych zjawisk w działalności związków komunalnych, ciążąc na perspektywach ich rozwoju.

Tradycyjny zakres działalności związków komunalnych związany jest aż nadto z prozą życia codziennego, jak kanalizacja, zaopatrzenie w wodę, utrzymanie porządku, czystości, komunikacji miejskiej, funkcjonowanie szkół itp. Jest to sfera działalności niewdzięczna, stanowiąca za to wdzięczny przedmiot krytyki i narzekań, jako godząca bezpośrednio w dochody obywateli. Jest to ponadto działalność z reguły deficytowa. Ogólnie jednak rzecz biorąc jest

¹ Spośród głosów dyskusyjnych do części II autoryzowane są wypowiedzi: A. Kosteckiego, E. Taglera, E. Ruśkiewskiego, W. Łączkowskiego, R. Mastalskiego, I. Czaji-Hliniak. Pozostałe zostały odtworzone na podstawie zapisu magnetofonowego.

² Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego.

to sfera działalności równie niezbędna co i mało atrakcyjna. Z tych względów wystąpienie angielskiego Kolegi odczytać należy jako wyraz powszechnie odczuwanej tęsknoty przedstawicieli władz lokalnych do przełamania barier wyznaczających granice tradycyjnie rozumianego zakresu działalności związków komunalnych i wkroczenia również w sferę działalności bardziej atrakcyjnej, interesującej i dochodowej, jak prowadzenie różnych rentownych przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych. Brak zadośćuczynienia tej tęsknocie będzie powodował pogłębiający się spadek zainteresowania sprawami własnego terenu ze strony przedstawicieli wchodzących w skład organów kolegialnych władz lokalnych. Należy zgodzić się, że wspomniane odczucia właściwe są nie tylko przedstawicielom władz lokalnych w państwach kapitalistycznych, lecz również i przedstawicielom rad narodowych w państwach socjalistycznych. Zadośćuczynienie tej tęsknocie - co wydaje się konieczne - wymaga po pierwsze stworzenia silnych związków komunalnych i w tym zakresie należy w pełni zgodzić się z opinią prof. Leona Kurowskiego, wskazującego na tę konieczność, po drugie stworzenia podstaw prawnych dla poszerzenia zakresu działalności władz lokalnych, zgodnie z wyraźnie zarysowanymi w dyskusji głosami zwolenników tendencji decentralistycznych. Wymaga to zmiany układu w podziale zakresu działalności pomiędzy organy lokalne i organy centralne.

Na marginesie - nieco żartobliwie - można wskazać, że układ powyższy, aż nadto przypomina dawną, tradycyjną rodzinę niemiecką, gdzie żonie w poetycznie określanym "ognisku domowym" przypadała w udziale kuchnia, dzieci i kościół, a mężowi bardziej atrakcyjne sfery działalności, związane z uzyskiwaniem odpowiednich dochodów i tzw. "wielką polityką". Ze z takiego układu się w małżeństwie po drugiej wojnie światowej niewiele pozostało, nie trzeba obecnie nikogo przekonywać. Wkroczenie przez panie w bardziej atrakcyjne dziedziny działalności manifestuje się szczególnie wyraźnie. Warto w związku z tym wspomnieć także o dokonujących się na Zachodzie przemianach w zakresie kształtu rodziny, o czym świadczyć może występowanie modelu tzw. rodziny bez ojca ("Vaterlosfamilie")

Nie można się oprzeć wrażeniu, że podobne przeobrażenia w zakresie stosunków pomiędzy organami centralnymi i organami lokalnymi gotuje nam przyszłość. Wydaje się bowiem, że nieuniknionym rezultatem procesu dziejowego będzie sięganie związków komunalnych po bardziej atrakcyjne niż obecnie dziedziny działalności.

oraz przejmowanie przez nie szeregu funkcji organów centralnych. Warto również przypomnieć, że właśnie w teorii rozwoju społeczeństwa socjalistycznego ważną rolę przyznaje się w miarę "obumierania państwa" właśnie organom samorządu społecznego.

Mówiąc o tych kwestiach w odniesieniu do warunków państwa socjalistycznego pragnę wspomnieć o wręcz anegdotycznie brzmiącej relacji sprzed ok. 30 lat mojego Mistrza prof. Karola Ostrowskiego, dotyczącej jednego z posiedzeń komisji finansów, budżetu i planu gospodarczego władz lokalnych m. Krakowa. Było to tuż po październiku 1956 roku, a więc po okresie nadmiernej centralizacji, kiedy niektórym działaczom gospodarczym i przedstawicielom nauki marzyły się daleko idące przeobrażenia o charakterze decentralistycznym. Na posiedzeniu tym ówczesny - w obecnej terminologii - prezydent m. Krakowa znany ekonomista, profesor Wyższej Szkoły Ekonomicznej Wiktor Boniecki, zwolennik własności komunalnej i silnego przemysłu terenowego, wysunął śmiałą myśl stworzenia miejskiego przedsiębiorstwa (montażu samochodów) z udziałem kapitału zagranicznego. Obecny na posiedzeniu b. premier rządu Polski międzywojennej Eugeniusz Kwiatkowski, którego zasługi dla rozwoju gospodarczego Polski tego okresu nie są kwestionowane i obecnie, poddał w wątpliwość istnienie takiej możliwości w państwie socjalistycznym i to nie tylko z uwagi na zastąpienie w naszym systemie własności komunalnej własnością państwową, której uosobieniem w zakresie działalności produkcyjnej i usługowej był na szczeblu lokalnym tzw. przemysł terenowy, podporządkowany bezpośrednio władzom lokalnym.

Warto odnotować, że stosunkowo dynamicznie rozwijający się w latach sześćdziesiątych przemysł terenowy nie został właściwie doceniony przez władze centralne. Na podstawie ich decyzji został on skazany na zagładę w latach 1975-1976 w wyniku włączenia do przedsiębiorstw państwowych zarządzanych centralnie. Dopiero po upływie prawie dziesięciu lat od podjęcia tej nieprzemyślanej decyzji stworzone zostały podstawy prawne dla swoistej "reanimacji" przemysłu terenowego, co jak się wydaje nie może nie natrafiać na trudności, w związku z całkowitym zniszczeniem jego infrastruktury.

Tworzenia podstaw prawnych dla przywrócenia do życia przedsiębiorstw przemysłu terenowego dopatrzyć się można już w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, która

nie operuje jednak pojęciem "przedsiębiorstwa terenowe", czy "przemysł terenowy". Szczególnie wyrazistą podstawę prawną dla powstawania i rozwoju przemysłu terenowego w istocie stworzyła rzeczy dopiero ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, dla której przewidziano szczególnie długi okres "vacatio legis", gdyż wchodzi ona w życie dopiero w połowie 1984 roku.

Jest rzeczą charakterystyczną, że ustawa ta przywróciła pojęciu "przedsiębiorstwa terenowe" normatywny charakter, rozumiejąc przez nie przedsiębiorstwa, dla których organem założycielskim jest terenowy organ administracji państwowej, a więc organ lokalny. Zgodnie z wymienioną ustawą przedsiębiorstwa te służą realizacji zadań związanych ze społecznym i gospodarczym rozwojem terenu oraz zaspokajaniu potrzeb ludności. Przepisy tej ustawy przewidują przy tym ewentualne wątpliwości co do tego, czy terenowe organy mogą tworzyć również inne przedsiębiorstwa poza tzw. przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, a więc przedsiębiorstwami mającymi zgodnie z przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności, wchodzących w zakres tradycyjnej działalności związków komunalnych (m.in. "inżynieria sanitarna" tj. oczyszczalnie ścieków, kanalizacja itp. komunikacja miejska, zaopatrzenie ludności w energię elektryczną, ciepłownictwo i gaz, usługi pogrzebowe i utrzymanie urządzeń cmentarnych i in.). W stosunku do tych właśnie przedsiębiorstw ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. przewiduje m.in. odstąpienie od wymogu rentowności, wprowadzając obowiązek udzielenia dotacji przez organ założycielski w przypadku, gdy działalność takiego przedsiębiorstwa okazuje się nierentowna. Ze zakresu działalności przedsiębiorstw terenowych nie wyczerpuje bynajmniej zakres działalności przewidziany dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej, wynika wyraźnie z przepisu art. 59 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. Przepis ten postanawia bowiem, że przedsiębiorstwo terenowe może być bądź przedsiębiorstwem działającym na zasadach ogólnych bądź przedsiębiorstwem użyteczności publicznej. Należy jedynie dodać, że zakres działalności przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych odpowiada zakresowi działalności przedsiębiorstw terenowych, obejmowanych poprzednio pojęciem "przemysłu terenowego".

Na zakończenie należałoby ustosunkować się do wątpliwości podniesionej przez Eugeniusza Kwiatkowskiego - na wspomnianym poprzednim posiedzeniu sprzed 30 prawie lat - co do możliwości tworzenia na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów przedsiębiorstw terenowych z udziałem kapitału zagranicznego. Odpowiedzi na tę wątpliwość szukać należy w przepisach ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r., której szereg postanowień o charakterze ogólnym odnieść można również do przedsiębiorstw terenowych. Takie postanowienie zawiera w szczególności przepis art. 14 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo państwowe może utworzyć w drodze umowy przedsiębiorstwo mieszane z podmiotem zagranicznym. Sądzić należy, że brzmienie tego przepisu stwarza możliwość tworzenia przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego również na szczeblu lokalnym. Pewne niebezpieczeństwo dla tej możliwości kryje jednak przepis art. 14 ust. 2 ustawy, który zawiera odesłanie do odrębnych przepisów ustawowych w sprawie określenia warunków tworzenia oraz zasad funkcjonowania przedsiębiorstw tworzonych z udziałem podmiotu zagranicznego.

Eugeniusz Tegler³

NIEKTÓRE ZAGADNIENIA SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ RAD NARODOWYCH

1. Rady narodowe jako przedstawicielskie organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu terytorialnego prowadzą samodzielnie działalność na rzecz zaspokajania potrzeb ludności oraz rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego terenu. Do ich właściwości należą wszystkie sprawy nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów.

Niezbędnym warunkiem realizowania przez organy terenowe ich ustawowych zadań jest odpowiednia samodzielność finansowa, stanowiąca zarazem część składową szerzej pojętej samodzielności społeczno-gospodarczej. Zgodnie bowiem z ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego rady narodowe finansują reali-

³ Doc. dr habil. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Szczecinie.

zacie swoje zadania z budżetów terenowych i funduszy celowych, przy czym podstawą ich samodzielności finansowej są dochody tworzące środki budżetu terenowego i funduszy celowych.

Nie wszystkie jednak dochody budżetów terenowych mają jednaki charakter. W każdym budżecie występują - lub mogą występować - trzy rodzaje dochodów: dochody własne, udziały w dochodach budżetu centralnego lub budżetu rady narodowej szczebla wojewódzkiego oraz dotacje ogólne i celowe. Aczkolwiek wszystkie wymienione tu rodzaje tworzą jedną wspólną pulę dochodów jakimi każda rada narodowa dysponuje na sfinansowanie swoich zadań, to różnią się one istotą i charakterem prawnym. Jeżeli dochody własne pobierane są z ustawowo określonych źródeł we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to wszystkie pozostałe rodzaje, określane jako dochody wyrównawcze uzależnione są zawsze w większym lub mniejszym stopniu od decyzji tego organu, który je przyznaje i ustala ich wielkość.

Upoważnia to do stwierdzenia, że dochody własne są jednym z podstawowych czynników decydujących o rzeczywistych rozmiarach samodzielności finansowej rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Idealnym rozwiązaniem w tej doniosłej materii byłoby niewątpliwie wyposażenie każdego budżetu terenowego w taką ilość i wielkość dochodów własnych, które umożliwiłyby pełne finansowanie wszystkich potrzeb lokalnych, ujętych w planach społeczno-gospodarczych. Z różnych względów, których nie sposób tu wymienić, jest to raczej niemożliwe, w związku z czym istnienie określonego systemu dochodów wyrównawczych należy uznać za konieczne. Problem tkwi natomiast we właściwej relacji między wielkością dochodów własnych i dochodów wyrównawczych. Istota tego problemu sprowadza się głównie do tego, by te ostatnie nie stały się podstawowym źródłem finansowania rad narodowych. Jak dotychczas brak jest jakichkolwiek ujednoliconych i sprawdzonych w praktyce mierników odniesienia. Na podstawie wieloletnich obserwacji można by jedynie przyjąć, że optymalnym rozwiązaniem byłoby wyposażenie każdego budżetu terenowego co najmniej w 75% w dochody własne.

2. Należy podkreślić, iż o stopniu i zakresie samodzielności lub samowystarczalności finansowej organów lokalnych decyduje nie tyle ilość źródeł dochodów własnych, ile ich wydajność. Teoretycznie i praktycznie możliwa jest bowiem sytuacja, w której każ-

dy organ terenowy dysponowałby tylko jednym, ale za to wystarczająco wysokim źródłem dochodów własnych. Takim źródłem był np. podatek od wynagrodzeń, który budżetom terenowym przysparzał relatywnie największe dochody. Drugim równie wydajnym źródłem były dopłaty do cen napojów alkoholowych. Wymienione rodzaje wpływów zniesiono w latach siedemdziesiątych, przy czym zastąpiono je w corocznych ustawach budżetowych stosunkowo licznymi nowymi źródłami, które jednakże po dzień dzisiejszy tylko w niewielkim procencie wyrównują powstały z tego tytułu niedobór dochodów własnych. Wymownym tego potwierdzeniem jest fakt, że np. ustawa budżetowa na rok 1983 wymienia aż kilkanaście rodzajów dochodów własnych rad narodowych, które w sumie stanowią zaledwie około 43% ogółu dochodów budżetów terenowych.

Z punktu widzenia problematyki dochodów na uwagę zasługuje wspomniana już ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Przyjęte w niej rozwiązania w tym przedmiocie wzorowane są na rozwiązaniach odbiegających od prawa budżetowego z 1970 r. a wykształconych w corocznych ustawach budżetowych. Ustawa o systemie rad narodowych ustanawia i wylicza taksatywnie rodzaje źródła dochodów, które stanowią dochody własne rad narodowych, pozostawiając natomiast szczegółowy ich podział między budżety wojewódzkie i budżety stopnia podstawowego nowemu prawu budżetowemu.

Wśród dochodów własnych budżetów terenowych ustawa wymienia między innymi podatek od płac w wysokości 85% wpływów z tego tytułu. Trudno jednak uznać ten właśnie rodzaj wpływów jako dochód własny, gdyż z punktu widzenia prawno-finansowego jest to klasyczny udział w dochodach budżetu centralnego. Niezrozumiałe jest również zaliczenie przez ustawodawcę udziałów od wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług przez jednostki gospodarki społecznej do dochodów własnych budżetów terenowych, skoro sama ustawa stwierdza, iż są to udziały w dochodach budżetu centralnego. Rzecz nie polega tylko na zastrzeżeniach natury terminologicznej. Brak bowiem dostatecznej precyzji w tak ważnym dla działalności organów terenowych akcie jakim jest ustawa o systemie rad narodowych stwarza pozory, że dochody własne budżetów terenowych są większe niż w rzeczywistości.

Jeżeli natomiast chodzi o pozostałe rodzaje dochodów własnych budżetów terenowych, to nie odbiegają one w zasadzie od źródeł,

przyznawanych dotychczas radom narodowym w corocznych ustawach budżetowych. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, iż ustawa o systemie rad narodowych stwarza prawną i faktyczną możliwość rozszerzenia dochodów własnych od własnych przedsiębiorstw, tworzonych przez rady narodowe oraz z tytułu wpływów w inwestycjach wspólnych albo towarzyszących. Z tych możliwości rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej powinny korzystać śmiało, niż dotychczas.

Jednym z ważnych elementów samodzielności finansowej rad narodowych jest prawo do dysponowania wygospodarowanymi nadwyżkami budżetowymi, włączając w to również wygospodarowane oszczędności. Należałoby tylko wyrazić przekonanie, że ten istotny dla gospodarki finansowej organów lokalnych zapis ustawy nie będzie w praktyce ograniczany w większym lub mniejszym zakresie corocznymi ustawami budżetowymi, jak to miało niestety miejsce w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, pomimo że również ustawa o radach narodowych z 1958 r. wprowadziła podobne gwarancje.

3. Skoro pomimo tak rozległych źródeł dochodów własnych budżety terenowe muszą być zrównoważone środkami wyrównawczymi, do pozytywnych rozwiązań w tej materii, przyjętych w nowej ustawie o systemie rad narodowych, zaliczyć należy zasadę, iż wysokość dotacji ogólnej (wyrównawczej) ustalana będzie na okresy pięcioletnie. Powinno się to przyczyniać do zapewniania niezbędnej okresowej stabilności tego typu dochodów i do wyeliminowania sytuacji, w której coroczna ich wielkość uzależniona jest od tzw. "siły przebicia", lepszej czy gorszej argumentacji itp. czynników subiektywnych.

Nadal jednak otwarty i nie rozstrzygnięty pozostaje niezmierzenie istotny problem, polegający na braku jakichkolwiek kryteriów pozwalających na w miarę trafne i sprawiedliwe ustalenie wielkości dotacji ogólnej dla poszczególnych budżetów terenowych. Trzeba przyznać, iż niezwykle trudno jest ustalić jakieś jednolite wzorce lub kryteria, które uwzględniałyby wszystkie różnicowania między poszczególnymi jednostkami podziału administracyjnego. Tym nie mniej jednak podjęcie stosownych prób i badań wydaje się rzeczą nader ważną i pilną. Można by przy tym sięgnąć do pozytywnych przykładów z innych krajów. Przykładowo tylko należy wspomnieć o doświadczeniach w RFN, w której zrównoważenie budżetów lokalnych poprzez udziały w różnych podatkach federalnych i krajowych

następuje przy pomocy tzw. "klucza", tj. wskaźnika, wyrażającego procentowy stosunek ludności danej gminy do liczby ludności całego związku lub kraju.

W nowej ustawie utrzymano także możliwość udziału budżetów stopnia podstawowego w dochodach budżetów wojewódzkich i vice versa. Takie rozwiązanie wydaje się celowe, albowiem zróżnicowane uwarunkowania terenowe uzasadniają niekiedy konieczność wyrównywania wielkości budżetów terenowych poprzez odpowiednie udziały. Takie wyrównywanie międzyszczeblowe odbywa się w obrębie samego systemu budżetów terenowych, przez co na ogół przyjęte jest bardziej pozytywnie niż w przypadku wyrównania między budżetami terenowymi a budżetem centralnym, które traktowane jest zazwyczaj jako przejaw odgórnego oddziaływania, na które organy terenowe są szczególnie uczulone.

Wydaje się, iż warto również rozważyć możliwość i celowość poziomego wyrównywania budżetów terenowych, tj. poprzez udział jednego budżetu podstawowego w dochodach innego budżetu tego samego szczebla. Stwarzałoby to dodatkową szansę zniwelowania różnic między gminami silniejszymi i słabszymi pod względem finansowym. Jest to jednak luźna propozycja, której urzeczywistnienie wymagałoby głębszych studiów i badań.

4. Kolejne zagadnienie, wywierające istotny wpływ na samodzielność finansową, a zwłaszcza budżetową, rad narodowych, to problem budżetów zbiorczych wraz ze wszystkimi wynikającymi z tej instytucji konsekwencjami prawno-finansowymi. Wprowadzona w 1950 r. instytucja budżetów zbiorczych w polskiej literaturze finansowej ma zdecydowanie więcej przeciwników niż zwolenników. Od wielu lat niemal powszechnie postuluje się jej zniesienie, a w konsekwencji przyjęcia zasady, że każdy organ władzy państwowej uchwalaby tylko swój własny, jednostkowy budżet.

Problem ten w nowej ustawie o systemie rad narodowych nie został niestety jednoznacznie rozstrzygnięty. Ustawa stwierdza bowiem w tym przedmiocie w sposób raczej enigmatyczny, iż "budżetami terenowymi są budżety rad narodowych stopnia podstawowego i budżety wojewódzkich rad narodowych". Takie sformułowanie nie wyklucza niestety możliwości utrzymania powszechnie krytykowanej instytucji budżetów zbiorczych w nowym prawie budżetowym, którego ostateczny projekt zostanie niebawem przedłożony Sejmowi.

Gwoli ścisłości godzi się podkreślić, iż celowość utrzymania instytucji budżetów zbiorczych i wynikającej z niej konieczności dostosowywania każdego budżetu jednostkowego do rozmiarów i wielkości ustalonych w budżecie zbiorczym odpowiednio wyższego stopnia (budżetu województwa i budżetu państwa) wydaje się co najmniej dyskusyjna. Rezygnacja z uchwalania budżetów zbiorczych nie jest równoznaczna z pozbawieniem możliwości koordynacji pionowej, albowiem po pierwsze nie stoi na przeszkodzie, by np. Sejmowi i wojewódzkim radom narodowym wraz z projektem budżetu centralnego i jednostkowych budżetów wojewódzkich przedłożono jednocześnie zbiorcze, cyfrowe zestawienia obrazujące wielkość dochodów i wydatków wszystkich budżetów jednostkowych w kraju lub województwie, przy czym tego typu zestawienia powinny mieć wyłącznie statystyczny, informacyjny charakter. Po drugie wreszcie każdy budżet jednostkowy może i powinien zawierać ustalone na okresy pięcioletnie wielkości środków wyrównawczych (dotacji ogólnych i udziałów) dla budżetów rad narodowych niższego stopnia. W tym właśnie powinno przejawiać się oddziaływanie organów wyższego szczebla na rozmiary działalności budżetowej, prowadzonej przez organy lokalne. Jeżeli natomiast chodzi o kierunki tej działalności, to powinny one być samodzielnie określane przez każdą radę narodową w granicach własnych możliwości finansowych. Jest to zresztą zgodne z ustawą o systemie rad narodowych która stwierdza, iż samodzielność rady narodowej w rozporządzaniu środkami budżetu i funduszy celowych jest ograniczona ich dochodami oraz przepisami ustaw.

5. Ostatnie wreszcie zagadnienie, determinujące samodzielność finansową rad narodowych, to fundusze celowe. Stanowią one - obok budżetów terenowych - drugie podstawowe źródło finansowania zadań podejmowanych przez organy lokalne. W tym przedmiocie na uwagę zasługują dwa zagadnienia: Po pierwsze, ustawa o systemie rad narodowych włącza środki funduszy celowych do źródeł finansowania i wprowadza zasadę, że środkami tymi rozporządzają rady narodowe, określając ich przeznaczenie i sposób wykorzystania, a po drugie, ustawa stwarza możliwość tworzenia przez rady narodowe "własnych" funduszy dla finansowania programów i zadań o charakterze szczególnym.

W świetle nowych rozwiązań prawno-finansowych, rady narodowe mogą zatem obecnie dysponować dwoma rodzajami funduszy celowych:

funduszami tworzonymi na podstawie odrębnych przepisów (będą to w zasadzie wszystkie istniejące dotąd w gminach, miastach i województwach fundusze celowe o różnym charakterze i przeznaczeniu) oraz funduszami tworzonymi samodzielnie w oparciu o przepisy ustawy o systemie rad narodowych. Nie można jednak nie zauważyć, że już dziś gospodarka funduszowa jest niezwykle rozbudowana. Wspólną ujemną ich stroną jest przede wszystkim ich duża różnorodność. W każdej gminie istnieje kilka lub kilkanaście funduszy, tworzonych odrębnymi ustawami, przy czym każdy z nich ma ściśle określone źródła dochodów i obligatoryjnie określone przeznaczenie. To zaś krępuje swobodę dysponowania tymi funduszami i praktycznie uniemożliwia kumulację środków finansowych. W tej sytuacji wydaje się wątpliwe, by rady narodowe w szerokim zakresie korzystały z możliwości tworzenia własnych funduszy celowych.

Zgodnie ze wspomnianą ustawą, jednym ze źródeł funduszy tworzonych przez rady narodowe może być wpłata części zysku, dokonywana przez jednostki gospodarcze prowadzącą działalność na danym terenie. Znając twarde realia reformy gospodarczej można mieć uzasadnione obawy, czy przedsiębiorstwa zechcą przeznaczyć część swojego zysku na cele nie związane bezpośrednio z ich działalnością.

Mając na uwadze mnogość funduszy celowych z których rady narodowe bezpośrednio lub pośrednio korzystają (z każdym niemal kwartałem przybywa ich więcej), uzasadniony wydaje się postulat podjęcia w niedalekiej przyszłości działań mających na celu ujednolicenia i uproszczenia zasad tworzenia funduszy celowych i gospodarki gromadzonymi w ich ramach środkami finansowymi. W obecnej bowiem sytuacji zbyt wielka ilość i rodzajów funduszy powoduje znaczne rozproszenie środków finansowych, co utrudnia właściwe ich wykorzystywanie, a ponadto przysparza organom wykonawczym wiele dodatkowych czynności natury manipulacyjno-technicznej (oddzielne preliminarze, ewidencja, rachunkowość, sprawozdawczość itp.). Fundusze stają się zatem stopniowo zaprzeczeniem idei jakie legły u podstaw ich wprowadzenia, a które polegały między innymi na uelastycznieniu terenowej gospodarki finansowej.

Eugeniusz Ruśkowski⁴

W zakresie zagadnień dochodów i wydatków lokalnych chciałbym poruszyć trzy zagadnienia: potrzebę rozwiązań systemowych, racjonalizacji planowania finansowego na szczeblu lokalnym oraz odpłatności za korzystanie ze świadczeń i usług publicznych.

1) Rozwiązania w zakresie finansów lokalnych muszą tworzyć całościowy, spójny system wyposażony w gwarancje i zabezpieczenia prawne. W przeciwnym bowiem razie, najbardziej oryginalne pojedyncze rozwiązania nie będą spełniały swojej roli, a ich funkcje będą zależały od woli politycznej organów decydujących. Świetny przykład takiej sytuacji dostarczają Węgry, gdzie zastosowano wiele oryginalnych rozwiązań w zakresie finansów lokalnych (np. fundusze rozwoju, wieloletnie plany finansowe na szczeblu lokalnym, stabilizacja dotacji na okresy 5-letnie itd.). Przy tych samych rozwiązaniach osiągnięto znaczną decentralizację pod koniec lat siedemdziesiątych, a potem poważną centralizację na początku lat osiemdziesiątych. Było to możliwe dlatego, że rozwiązania w zakresie finansów lokalnych nie tworzyły całościowego, spójnego systemu. Podobna sytuacja występuje, moim zdaniem, w Polsce, gdzie rozwiązania nowej ustawy o radach narodowych oraz projekt prawa budżetowego nie tworzą takiego spójnego systemu, który by zabezpieczył przed nawrotem centralizacji finansowej w przyszłości. Konstrukcja udziałów rad narodowych w dochodach z tytułu sprzedaży detalicznej towarów i usług, jest tak pomyślana, że władza centralna przy jej pomocy może korygować całość dochodów rad. Jest to swoista "dziura" w naczyniu, w którym rady narodowe gromadzą swoje środki. Faktem jest, że reforma przyznała radom dodatkowe źródła dochodów własnych. Radom narodowym obojętne jest jednak czy naczynie, które posiadają jest większe czy mniejsze, jeśli jest ono dziurawe a przez otwór wyciekną i tak wszystkie dodatkowe dochody.

Konkludując należy więc stwierdzić, że rzeczywista i trwała decentralizacja musi opierać się nie tyle na pojedynczych gwarancjach prawnych, co na spójnym i kompleksowym systemie tych gwarancji. W przypadku niespójności lub niekompletności tego systemu łatwo nastąpi powrót do centralizacji.

⁴ Dr habil. Uniwersytetu Warszawskiego.

2) Problem racjonalizacji planowania finansowego na szczeblu lokalnym, nie jest należycie opracowany przez naukę krajów socjalistycznych. Także praktyka wykazuje znaczny zastój w tym zakresie. W krajach zachodnich zagadnieniom tym poświęca się natomiast nieco więcej uwagi. Nowoczesne metody i systemy planowania, że wymienię amerykański PPBS i francuski RCB odnoszą się także w pewnej mierze do gospodarki lokalnej. Wprawdzie zastosowanie wspomnianych metod na szczeblu lokalnym napotyka poważne trudności, próby takie jednakże istnieją.

Reforma gospodarcza w Polsce zakłada aktywną rolę finansów i planowania finansowego w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Niezbędna jest więc racjonalizacja planowania finansowego i poszukiwanie odpowiednich jej metod. Pogłębienie demokracji lokalnej "wymusza" racjonalizację planowania finansowego na szczeblu lokalnym. Doświadczenia krajów zachodnich w tym zakresie mogą być w Polsce odpowiednio wykorzystane.

3) Nauka od dawna stawiała pytanie z jakich źródeł i w jakich proporcjach winny być finansowane usługi publiczne. W krajach zachodnich po okresie przewagi finansowania tych usług ze środków podatników (nieodpłatność usług) coraz częściej przechodzi się do ich pełnej lub częściowej odpłatności przez użytkowników. Motywuje się to względami racjonalności i efektywności, a nie względami politycznymi. Wydaje się, że także w Polsce niektóre usługi publiczne mogłyby być finansowane, przynajmniej częściowo, przez użytkowników. Mogłoby to poprawić jakość tych usług, a także zrationalizować korzystanie z nich. Także ograniczona ilość niektórych zasobów, np. wody, przemawia za odpłatnością za ich wykorzystanie. Zresztą szersza niż dotychczas odpłatność za usługi publiczne byłaby zgodna z filozofią reformy gospodarczej.

Kazimierz Wiewióra⁵

System dochodów własnych rad narodowych jest trudny do uregulowania w przepisach i jeszcze trudniejszy gdy chodzi o jego realizację. Regulacje prawne są zupełnie nowe. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego uregulowała źródła dochodów

⁵ Ministerstwo Finansów.

rad, wprowadziła system planowania wieloletniego, określiła też pewne zasady wykonywania budżetów terenowych dając tutaj pełne kompetencje władzy lokalnej.

Najważniejsza jest kwestia dochodów rad narodowych. Szczegółowe regulacje w tym zakresie przewidujemy w ustawie Prawo budżetowe, gdzie zostanie dokonany podział dochodów między stopnie rad narodowych, gdyż ustawa o systemie rad tego nie dokonała.

Zgodnie z projektem prawa budżetowego, wszystkie dochody od przedsiębiorstw podporządkowanych radom, wszystkie podatki płacowe przez ludność i gospodarkę nieuspołecznioną oraz wpłaty od spółdzielczości będą przypisane do dochodów budżetowych stopnia podstawowego. Natomiast dochody pochodzące od przedsiębiorstw o zasięgu wojewódzkim, podatek od płac i udziały od obrotów w handlu detalicznym będą stanowić źródła dochodów budżetów wojewódzkich. W tym podziale tkwi możliwość oddziaływania przez rady na efektywność tych jednostek. Przewiduje się stworzenie systemu zabezpieczającego rady narodowe przed ewentualnym niewykonaniem dochodów, czemu służy fundusz zasobowy pokrywający niedobory budżetowe. Służy temu także podatek od płac, w którym rady posiadają 85% udział, przy czym dochody z tego tytułu można przekroczyć o 1% planowanych wpływów. Gdyby te dochody nie były wykonane, minister finansów jest zobowiązany pokryć różnicę do 99% planowanych dochodów z budżetu centralnego.

Podobny system został przewidziany w stosunku do udziałów w dochodach budżetu centralnego naliczanych od obrotów w handlu detalicznym. Ma to duże znaczenie, ponieważ te dwa źródła dochodów stanowią ok. 80% wszystkich dochodów budżetów terenowych. Jest to jednocześnie gwarancja stabilności dochodów władz lokalnych.

W tej sytuacji dotacja ogólna z budżetu centralnego stanowi zaledwie ok. 8%. Istotne jest również stabilizowanie dotacji na okresy pięcioletnie. Przy czym, system planowania wieloletniego w radach narodowych ma wejść w życie od 1986 r. Należy jednak pamiętać, że właściwa stabilizacja dochodów rad narodowych będzie mogła mieć miejsce gdy nastąpi stabilizacja w gospodarce narodowej.

Odrębnym zagadnieniem jest stosunek władz centralnych do władz lokalnych i oddziaływanie centrum na te władze w sferze budżetu. W praktyce centrum planuje niektóre elementy występujące w budżetach terenowych. Np. fundusz płac dla całej sfery jednostek

budżetowych określany jest w centralnych planach rocznych. Nie widzę jednak roli resortu w ingerowaniu w gospodarkę rad narodowych.

Natalia Gajl⁶

Obserwujemy stałe rozszerzanie się zakresu działań lokalnych, ale i ciężar kosztów z nimi związanych jest dzisiaj znacznie bardziej rozległy. Niemal we wszystkich państwach występuje zjawisko braku dostatecznych dochodów własnych i małej wydajności tych źródeł, które są przez władze lokalne posiadane. Stąd we wszystkich rozwiązaniach teoretycznych ma miejsce poszukiwanie takiego systemu opłat, który by zadośćuczynił zarówno stronie fiskalnej, jak i stronie oddziaływania socjalnego, gospodarczego czy innym funkcjom systemów podatkowych.

W Polsce, z większą mocą niż w innych prezentowanych tutaj krajach, wysuwa się też zagadnienie silnych przedsiębiorstw terenowych. Wspólnym zagadnieniem na tym tle są formy redystrybucji. We wszystkich krajach jest ona dokonywana, można zatem postawić pytanie, jaka forma redystrybucji środków finansowych jest najlepsza i komu ma ona służyć. Czy ma to być realizacja zadań centralnych z jednoczesnym stosowaniem dotacji przedmiotowych, czy też pomoc i wyrównywanie niedoboru środków - wówczas w grę wchodziłyby dotacje globalne, wyrównujące bądź udziały. Istotne ma w tym temacie znaczenie zagadnienie wieloletności planowania i pewnej stabilizacji dla polityki władz lokalnych oraz problem granic decentralizacji.

Mamy obecnie budżety terenowe, które wydawać by się mogło bazują na dochodach własnych. Występują jednak źródła, które muszą budzić pewne wątpliwości. Np. różnicowanie udziałów świadczy o typowo wyrównawczym, saldowym ich charakterze. Jak traktować tę formę? Niepokoí także kwestia stopnia zainteresowania rad w wygospodarowywaniu tego udziału, który przecież nazywany jest źródłem dochodów własnych. Pojawia się w tym przypadku także zagadnienie odpowiedzialności terenu za wykonanie dochodów z tego źródła. Ta

⁶ Profesor Uniwersytetu Łódzkiego.

konstrukcja jest teoretycznie błędna i powinna znaleźć rozstrzygnięcie w projektowanym prawie budżetowym.

Krystyna Jandy-Jendrośka⁷

Niedostatecznie są u nas określone kryteria w zakresie przyznawania dotacji ogólnych i celowych. To jednak w naszym systemie rad narodowych nie ma istotnego znaczenia tak jak we Włoszech czy Francji. U nas dotacje nie przekraczają 8% pokrycia wydatków terenowych, nie stanowią więc szczególnego problemu.

Nie zgadzam się z poglądami przedstawionymi w referacie p. doc. T. Romanowskiej, że w zakresie dochodów własnych nic się nie zmieniło pomimo wprowadzenia nowej ustawy o systemie rad narodowych. Przyjęto przecież, że z czterech podatków od przedsiębiorstw zarządzanych centralnie dwa idą do budżetu terenowego i to jest zasadnicza zmiana w strukturze dochodów budżetów lokalnych. To są źródła bardzo wydajne. Stanowią też instrument oddziaływania, gdyż przedsiębiorstwa zostały automatycznie obciążone kosztami utrzymania infrastruktury w terenie. Podatek od nieruchomości jest także instrumentem oddziaływania na przedsiębiorstwa kluczowe, które często rezygnują ze zbędnych terenów, co dla miasta, stale cierpiącego na brak miejsca pod budownictwo, ma istotne znaczenie.

Leon Kurowski⁸

Jestem za centralizacją finansową. W moim rozumieniu i Francja nastawiła się na ten kierunek. Utworzyła instytucję *chambre regionale* czuwającą nad finansami gospodarki lokalnej. Izba ta występuje w miejsce rady wybranej przez ludność, jeśli ta nie wykona pewnych zadań. Jest to dobre posunięcie centralizacyjne. W Polsce istnieje NIK, która ma swoje regionalne oddziały. Nie wkraczają one jednak w taki sposób w gospodarkę terenową, gdyż uznano by to

⁷ Profesor Uniwersytetu Wrocławskiego im. Bolesława Bieruła.

⁸ Profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

za widoczne naruszenie decentralizacji. We Francji istnieje instytucja constables, urzędników podporządkowanych ministrowi finansów. W Polsce nie ma takiej instytucji, bo gospodarę budżetową wykonuje bank państwa. Są to różnice w sytuacji faktycznej między tymi krajami. Zgadzam się z propozycjami mającymi wzmocnić kontrolę.

We Włoszech aktualne są podatki od afiszów. Dla mnie jest to przerażające. Jestem zwolennikiem podatku jedynego, o ile da się to przeprowadzić. Duże, nieliczne podatki, to jest rzecz, na której można oprzeć gospodarkę. Np. podatek rolniczy mógłby być podatkiem jedynym w gospodarce wiejskiej, zaspokajającym potrzeby budżetowe danej gminy. Pod warunkiem, że byłby dostatecznie wysoki. Innym przykładem jest obciążenie ryczałtowe prywatnego rzemiosła.

Co do celów podatków. Wg mnie istnieje tylko jeden ich cel - fiskalny. Podatek jest po to, żeby dać dochody państwu. Żadnego pozytywnego oddziaływania podatek na nikogo wyrzucić nie może. Natomiast instytucja nieopodatkowana, zwolnień i ulg posiada oddziaływanie socjalne, gospodarcze itd.

Wojciech Łączkowski⁹

Struktura dochodów budżetów lokalnych oprócz tego, że rodzi szereg różnych problemów finansowych i kwestii związanych z samodzielnością władz lokalnych - oddziałuje także w innych zakresach, między innymi w sferze równowagi finansowej. Ten ostatni problem w Polsce występuje na tyle ostro, że warto mu poświęcić nieco więcej uwagi tym bardziej, że na ogół jest on w literaturze pomijany.

Podatki terenowe w Polsce dostarczają średnio około połowy wszystkich dochodów budżetowych rad narodowych. Pozostała część to dotacje celowe i ogólne (około 8% ogółu dochodów), a przede wszystkim udziały w dochodach budżetu centralnego ustalone na okresy pięcioletnie w stosunku procentowym do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług przez jednostki gospodarki społecznej. Udziały te - sztucznie zaliczone przez prawodawcę do tzw. dochodów własnych - stanowią prawie całą resztę dochodów budżetów terenowych.

⁹ Profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

W związku z powyższym nasuwa się szereg uwag dotyczących problematyki podatków pośrednich. Jeśli przyjąć, że głównym wyróżnikiem podatków pośrednich jest ich przerzucalność, to okazuje się, że bezpośrednie opodatkowanie w polskim systemie finansowym odgrywa minimalną rolę. Na przykład w ustawie budżetowej na 1983 rok przewidziano, że opodatkowanie ludności podatkami bezpośrednimi wyniesie mniej aniżeli 0,8% ogółu dochodów budżetowych. W zasadzie wszystkie te podatki zasilają budżety terenowe. Prawodawca poświęca im niewspółmiernie dużo uwagi, tworząc niezwykle skomplikowane konstrukcje prawne i mnożąc ilość drobnych podatków bezpośrednich. Równocześnie zaniedbuje nieporównanie ważniejszy problem opodatkowania pośredniego. A właśnie ten problem rodzi w warunkach polskich szczególnie duże zagrożenie dla równowagi finansowej państwa. Niekorzystny jest zwłaszcza fakt, że głównym źródłem dochodów budżetów terenowych są udziały w wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług. Stan ten zapewne przyczyniać się będzie do dalszego zwiększania "niepokoju cenowego", do podtrzymywania tendencji wzrostu cen, w czym zainteresowane są nie tylko przedsiębiorstwa, ale także budżet. Podstawowe źródło dochodów budżetów terenowych, jakim są udziały, zależy bowiem od wartości sprzedaży detalicznej. Nie trzeba uzasadniać, jaki to ma wpływ na procesy inflacyjne. Ten sam efekt wywołują oczywiście również podatki od jednostek gospodarki społecznej, a także nieuspołecznionej, skoro kalkulowane są w ceny produktów lub usług.

Uzdrowienie tej wybitnie negatywnej sytuacji możliwe byłoby dopiero po radykalnych zmianach w podziale dochodu narodowego pomiędzy ludność, a system finansowy. To z kolei umożliwiłoby znalezienie właściwych proporcji pomiędzy opodatkowaniem pośrednim a rozmiarami opodatkowania bezpośredniego. Ustalenie takich proporcji nie jest łatwe. Nie sili się na ich określenie ani doktryna, ani praktyka. Zresztą przerzucalność podatków, mimo prób podejmowanych już w XIX w. przez Adolfa Wagnera, nie daje się do dzisiaj łatwo opanować. Jednak mimo braku formalnych podstaw, w większości najbogatszych państw świata zachodniego, wzajemne relacje podatków pośrednich i bezpośrednich są bardzo zbliżone. Podatki pośrednie są tam na ogół globalnie zawsze niższe, aniżeli wartość opodatkowania bezpośredniego, które najczęściej dostarcza od 50 do 60 procent ogółu dochodów budżetowych. Oczywiście nie można dokonywać bezkrytycznych porównań powyższych danych z sy-

tuacją w Polsce, gdzie podatki bezpośrednie stanowią niewielki odsetek budżetu, a opodatkowanie pośrednie stanowi przytłaczającą część dochodów państwa. Z drugiej jednak strony nie należy przesadzać z ową "nieporównywalnością" powodowaną przesłankami ustrojowymi. Porównania takie są tym bardziej możliwe, im silniej akcentowana jest potrzeba wplatania w systemy gospodarcze państw socjalistycznych mechanizmów rynkowych, a właśnie taki kierunek zmian jest obecnie deklarowany w Polsce. Zwłaszcza chodzi tu o próby odchodzenia od reglamentowania przez administrację państwową cen i płac. Skoro ceny i płace rzeczywiście miałyby zacząć się kształtować pod wpływem gry sił rynkowych, opodatkowanie bezpośrednie - podobnie jak w państwach kapitalistycznych - stałoby się głównym narzędziem państwa w zakresie kształtowania dochodów ludności. Równocześnie mogłyby ulec odpowiedniemu zmniejszeniu dochody pochodzące z opodatkowania pośredniego, które byłoby przydatne nie tyle z powodów fiskalnych, co z uwagi na kształtowanie struktury konsumpcji oraz z punktu widzenia handlu zagranicznego. Zgodnie bowiem z porozumieniami GATT, tzw. podatki od wartości dodanej (VAT), będące typowymi podatkami pośrednimi, wyłączone są z cen eksportowych, co oczywiście ma duży wpływ na konkurencyjność na rynkach międzynarodowych. Jednak główną rolę w dochodach budżetowych, a zwłaszcza w budżetach lokalnych, odgrywać powinny podatki bezpośrednie, gdyż tylko one stwarzają możliwość uspokojenia cen oraz sprawiedliwej progresywności obciążeń dochodów poszczególnych podatników. Byłby to wprowadzić dla państwa zabieg niepopularny, jednak dolegliwości spowodowane obciążeniem podatkowym (najlepiej jednolitym podatkiem dochodowym), byłby skutecznie łagodzone odpowiednim obniżeniem cen, jako wynik ograniczenia opodatkowania pośredniego.

Ryszard Mastalski¹⁰

WPLYW TERENOWYCH ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ NA POSTĘPOWANIE PODATKOWE

Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego rady narodowe są przedstawiciel-

¹⁰ Doc. dr habil. Uniwersytetu Wrocławskiego im. Bolesława Bieruta.

skimi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego. Posiadają one bardzo szeroki zakres kompetencji, a możliwość wkraczania innych organów zastrzeżona jest tylko w oznaczonych prawem wypadkach i w oznaczony prawem sposób. Ustawa przyjmuje także zasadę samodzielności finansowej rad narodowych regulując źródła dochodów budżetów terenowych (dochody własne, dotacje celowe i dotacje ogólne) oraz ogólne założenia funkcjonowania funduszy celowych. Można więc przyjąć, nie wchodząc w szczegółowe rozważania, że ustawa tworzy odpowiednie ramy prawne dla samodzielności finansowej rad narodowych, niezbędnej do wykonywania przyznanych im przez prawo kompetencji. Na zakres samodzielności finansowej wpływa nie tylko prawo materialne, a więc regulacje prawne w dziedzinie źródeł dochodów przyznanych radom narodowym, lecz także możliwość prowadzenia przez nie polityki podatkowej na danym terenie, a więc kompetencje w dziedzinie postępowania podatkowego. Obserwuje się tu w ostatnim czasie koncentrację uprawnień w zakresie postępowania podatkowego na szczeblu wyspecjalizowanych organów administracji finansowej podległych Ministrowi Finansów, jakimi są urzędy i izby skarbowe. Zjawisko to jest bardzo złożone i trudno je w sposób jednoznaczny ocenić. Pełniejsze jego zrozumienie możliwe jest po przedstawieniu zmian, jakim ulegała w Polsce organizacja i kompetencje administracji finansowej prowadzącej postępowanie podatkowe.

Bezpośrednio po wojnie, aż do roku 1950-tego postępowanie podatkowe prowadziły urzędy i izby skarbowe. Taka organizacja aparatu finansowego, wzorowana na rozwiązaniach prawnych okresu międzywojennego, charakteryzowała się znacznym stopniem koncentracji uprawnień w dziedzinie postępowania podatkowego na szczeblu wyodrębnionych organów administracji finansowej podległych Ministrowi Skarbu. W wyniku reformy terenowych organów władzy i administracji wprowadzonej ustawą z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zlikwidowano izby i urzędy skarbowe, których uprawnienia przejęły wydziały finansowe. Od 1960 roku wydziały finansowe (wojewódzkie i powiatowe) stały się terenowymi organami administracji finansowej, do których kompetencji należał m.in. wymiar i pobór podatków od jednostek gospodarki uspołecznionej, nieuspołecznionej i ludności. Był to okres dużej dekoncentracji uprawnień w dziedzinie wymiaru i poboru podatków. Wydziały finansowe podporządkowane były wówczas nie tylko Mini-

nistrowi Finansów, lecz także radom narodowym i ich prezydentom. Takie usytuowanie organów administracji finansowej dawało możliwości realizacji przez nie nie tylko generalnych założeń polityki podatkowej określonych przez Ministra Finansów, lecz także w jej ramach polityki lokalnej uwzględniającej specyfikę danego terenu, zwłaszcza poprzez stosowanie ulg i zwolnień podatkowych. Bardzo istotne zmiany w funkcjonowaniu wymiaru podatkowego można zaobserwować w 1975 roku, kiedy to, równocześnie z likwidacją powiatów i utworzeniem nowych województw powołano terenowe organy administracji finansowej podległe Ministrowi Finansów - okręgowe zarządy dochodów państwa i kontroli finansowej. Przejęły one uprawnienia inspektoratów kontrolno-rewizyjnych i część uprawnień wojewódzkich wydziałów finansowych. W efekcie do kompetencji okręgowych zarządów należało ustalanie podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych od jednostek gospodarki uspołecznionej objętych budżetem centralnym, kontrola finansowa jednostek gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej oraz kontrola wykonywania obowiązków podatkowych i gospodarki dewizowej. W szczególności dokonano przesunięcia kompetencji wydziałów finansowych na rzecz okręgowych zarządów w dziedzinie planowania, ustalania i poboru należności budżetowych od jednostek gospodarki uspołecznionej objętych budżetem centralnym, wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego, analizy i oceny funkcjonowania systemu ekonomiczno-financego jednostek gospodarki uspołecznionej z punktu widzenia rozliczeń z budżetem państwa oraz kontroli terenowych organów administracji stopnia podstawowego co do prawidłowości wymiaru i poboru podatków i opłat, a także wykonywania obowiązków podatkowych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej i ludność. Wydziały finansowe przeprowadzały wymiar należności budżetowych obciążających państwowe przedsiębiorstwa gospodarki terenowej, wymiar podatków i opłat terenowych oraz podatków obciążających gospodarkę nieuspołecznioną i ludność. Nastąpiła tu zatem znaczna centralizacja uprawnień w dziedzinie wymiaru i poboru należności podatkowych poprzez jego koncentrację w okręgowych zarządach oraz nadanie im uprawnień kontrolnych w stosunku do postępowania podatkowego prowadzonego przez wydziały finansowe lub urzędy gminne (miejsko-gminne). Równocześnie w wyniku likwidacji powiatów i przyjęcia dwustopniowego podziału terytorialnego jednostki stopnia podstawowego gminy (miasta) przejęły część uprawnień wymiarowych wy-

działów finansowych rad narodowych stopnia powiatowego. Praktyka funkcjonowania postępowania podatkowego wykazała jednak, że znaczna część urzędów gminnych nie była odpowiednio przygotowana do prowadzenia postępowania, co spowodowało, że przeprowadzono proces koncentracji wymiaru polegającej na tworzeniu tzw. rejonów podatkowych (pokrywały się one często z granicami administracyjnymi byłych powiatów). W rezultacie powierzono wymiar i pobór podatków z terenu kilku gmin jednemu z większych urzędów gminnych lub miejskich.

Dalsza centralizacja postępowania podatkowego nastąpiła w wyniku powołania ustawą z 19 grudnia 1982 r. urzędów i izb skarbowych. Było to pogłębienie reformy organów administracji finansowej zapoczątkowanej utworzeniem okręgowych zarządów dochodów państwa i kontroli finansowej, a zarazem powrót do generalnej koncepcji rozwiązań prawnych, jakie obowiązywały w latach 1945-1950. Urzędy i izby skarbowe przejęły całość kompetencji okręgowych zarządów, które uległy likwidacji, a także uprawnienia w dziedzinie postępowania podatkowego, jakimi dysponowały terenowe organy administracji państwowej pierwszego i drugiego stopnia - urzędy gminne (miejskie) i wojewódzkie. Praktycznie całość postępowania podatkowego, poza wymiarem i poborem zobowiązań pieniężnych wsi oraz podatków i opłat terenowych, została skoncentrowana w urzędach i izbach skarbowych.

Na zagadnienie centralizacji i decentralizacji w dziedzinie postępowania podatkowego należy patrzeć z kilku punktów widzenia. Niewątpliwie obecne rozwiązania prawne, centralizując wymiar podatkowy w urzędach i izbach skarbowych, prowadzą do ograniczenia wpływu terenowych organów władzy i administracji państwowej, a więc władz lokalnych, na wielkość należności budżetowych jakie mogą być przelewane do budżetów terenowych. W szczególności zaś ograniczenia te dotyczą zarówno samego wymiaru podatkowego, jak też realizacji ulg, zniżek czy też zwolnień podatkowych. Z drugiej jednak strony dokonywanie wymiaru i poboru należności budżetowych, stanowiących dochody własne budżetów terenowych przez władze lokalne, może niejednokrotnie w praktyce prowadzić do fiskalizmu wynikającego z troski o odpowiednie zabezpieczenie dochodów własnych. Postępowanie podatkowe powinno być natomiast tak prowadzone, aby zabezpieczało zarówno interes budżetu jak i prawnie chronione interesy podatników. Odpowiednia synchronizacja tych

interesów możliwa jest tylko wówczas, gdy organy dokonujące wymiaru są do tego odpowiednio przygotowane - posiadają niezbędną wiedzę i doświadczenie do właściwego prowadzenia postępowania podatkowego. Postępowanie podatkowe jest prowadzone prawidłowo wtedy, gdy wysokość należności podatkowych ustalonych w jego wyniku znajduje pełne uzasadnienie w przepisach prawa materialnego, a należności budżetowe systematycznie, zgodnie z ich zaplanowaniem, zasilają dochody określonego rodzaju budżetu. Dotychczasowe doświadczenia prowadzenia postępowania podatkowego przez wyspecjalizowane organy administracji finansowej Ministra Finansów (poprzednio okręgowe zarządy dochodów państwa i kontroli finansowej, a obecnie urzędy i izby skarbowe) upoważniają do twierdzenia, że są one właściwie przygotowane do prowadzenia postępowania podatkowego. Natomiast prowadzenie tego postępowania przez urzędy gminne nasuwało wiele zastrzeżeń, głównie ze względu na małe przygotowanie fachowe pracowników tych organów. Próbowano to poprawić drogą koncentracji wymiaru z terenu kilku gmin w jednym urzędzie gminnym (miejskim), co nie przyniosło jednak spodziewanych efektów. Należy równocześnie pamiętać, że było to postępowanie podatkowe znacznie mniej skomplikowane od tego, które obowiązuje obecnie. Na obowiązującą konstrukcję postępowania podatkowego zasadniczy wpływ miały wprowadzone na początku lat 80-tych zmiany w ryczałtowych formach wymiaru podatkowego. Doprowadziły one do niemal powszechnego obowiązku prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej podatników (poczynając od ksiązek sprzedaży, poprzez książki podatkowe do ksiąg handlowych). W rezultacie postępowanie podatkowe wymaga obecnie znacznie większego niż dotąd przygotowania fachowego pracowników dokonujących wymiaru, koniecznego zarówno do kontroli prawidłowości prowadzenia zapisów ewidencyjnych oraz ich zgodności ze stanem rzeczywistym, jak i do samego ustalania wielkości podstawy wymiaru decydującej bezpośrednio o wysokości należności podatkowych. Centralizowanie postępowania podatkowego i koncentrowanie kompetencji w zakresie wymiaru i poboru podatków w wyspecjalizowanych organach administracji podległych Ministrowi Finansów nie jest równoznaczne z pozbawieniem terenowych organów władzy i administracji państwowej wpływu na postępowanie podatkowe dotyczące podatków i opłat stanowiących dochody własne rad narodowych. Wpływ ten powinien być realizowany głównie przez stworzenie odpowiedniego systemu kontroli działalności urzęd-

dów i izb skarbowych w postępowaniu podatkowym. Zgodnie z przepisami powołanej ustawy z 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych izby skarbowe mają obowiązek przedkładania właściwym radom narodowym stopnia wojewódzkiego sprawozdania ze swojej działalności, z wyodrębnieniem danych o ustalaniu i poborze należności stanowiących dochody budżetów terenowych. Wydaje się, że tego rodzaju rozwiązanie prawne nie daje jeszcze pełnej gwarancji wpływu na postępowanie podatkowe organów administracji terenowej. Nie reguluje ono bowiem środków prawnych, jakie powinny przysługiwać organom władzy i administracji terenowej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowych działań w postępowaniu podatkowym urzędów i izb skarbowych. Przyszłe rozwiązania prawne powinny iść zatem nie tyle w kierunku decentralizacji postępowania podatkowego, co raczej w stronę stworzenia odpowiedniego systemu kontroli prawidłowości wymiaru i poboru dochodów własnych rad narodowych.

Irena Czaja-Hliniak¹¹

W literaturze prawnofinansowej, a także we wszelkich dyskusjach, jak choćby przykładowo na obecnej konferencji, rozpatrując zagadnienia związane z funkcjonowaniem lokalnych finansów publicznych przywiązuje się głównie rolę do funkcji i zadań budżetów terenowych. Wydaje się, że jakgdyby na marginesie pozostawiana jest kwestia roli jaką w finansach lokalnych odgrywają tzw. pozabudżetowe fundusze celowe. A właśnie w polskich finansach lokalnych rola ich, zwłaszcza od 1958 roku, jest niebagatelna i sukcesywnie wzrasta. Znajduje to aktualnie wyraz głównie w funkcjonowaniu tzw. funduszu gminnego (w oparciu o ustawę z dnia 29 listopada 1972 r. o funduszu gminnym - Dz. U. 49/313/72). W praktyce w polskich finansach lokalnych wyraźnie zaznacza się dwutorowość w zakresie sposobów finansowania zadań terenowych. Z jednej strony zadania te znajdują pokrycie w budżetach terenowych i jest to oczywiście główny tor finansowania zadań rzeczowych, z drugiej strony znajdują one pokrycie w funduszu gminnym, który ma charakter uzupełniający w stosunku do budżetu terenowego.

¹¹ Dr Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Rola funduszu gminnego nabiera szczególnego znaczenia w Polsce w dobie realizacji założeń reformy gospodarczej. W miarę bowiem odchodzenia od metod zarządzania o charakterze nakazowo-zakazowym i przechodzenia do zarządzania za pomocą metod o charakterze parametrycznym szczególna rola przypada wszelkim instrumentom prawno-finansowym zawierającym w sobie elementy umożliwiające elastyczną gospodarkę środkami finansowymi w odróżnieniu od sztywnych rygorów gospodarki budżetowej. Elementy te stanowią bowiem podstawę szerokiej gamy możliwości oddziaływania stymulacyjnego.

Ta szczególna rola funduszy celowych w gospodarce terenowej znalazła wyraz w regulacjach prawnych związanych z reformą gospodarczą. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza funkcja funduszu gminnego, polegająca na stanowieniu przez ten fundusz jednej z gwarancji finansowych samodzielności rad narodowych oraz samodzielności samorządu terytorialnego w świetle ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego - Dz.U. 41/185/83, zm. Dz.U. 62/286/83. W warunkach daleko posuniętej decentralizacji oraz w warunkach parametrycznego oddziaływania ciężar gatunkowy słusznie przesuwają się w kierunku elastycznych form działalności finansowej. Podniesienie funduszy celowych do ustawowo równorzędnej rangi z budżetem należy ocenić pozytywnie i dopatrywać się w nim właściwego kierunku przemian w funkcjonowaniu finansów lokalnych.

Już aktualnie fundusz gminny poprzez kierunki swego przeznaczenia spełnia doniosłą rolę. Przeznaczony jest on mianowicie na zaspokojenie taksatywnie wymienionych w ustawie gospodarczych i kulturalnych potrzeb mieszkańców gminy. Przykładowo można wymienić takie cele, jak budowa, utrzymanie i remonty dróg i mostów lokalnych, urządzeń zbiorowego zaopatrywania ludności wsi w wodę, urządzeń komunalnych, oświatowych, socjalnych, kulturalnych i sportowych. Przeznaczony jest również na budowę i remont drobnych zakładów produkcyjnych i usługowych, służących potrzebom mieszkańców. Na podkreślenie zasługuje także ścisłe powiązanie funduszu gminnego z instytucją tzw. czynów społecznych, podejmowanych przez zebranie wiejskie lub organizacje społeczne, drogą ich dofinansowania.

Jak już wspomniano rola funduszu gminnego niepomniernie wzrasta w dobie reformy gospodarczej. Znalazło to wyraz w aktualnym projekcie ustawy o funduszu gminnym, realizującym założenia zawar-

te w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. W projekcie nowego uregulowania funduszu gminnego zmiany nastąpiły tak po stronie konstrukcji dochodów, jak i kierunków przeznaczenia. Utrzymując dotychczasowe źródła dochodów w postaci świadczeń pieniężnych pobieranych od j.g.u. oraz osób fizycznych i prawnych nie będących j.g.u. (poza rolnictwem), wpływów z opłaty uzdrowiskowej, zysków z organizowanych imprez oraz dobrowolnych świadczeń dodano nowe źródło tworzenia o istotnym znaczeniu w postaci dotacji budżetowych przeznaczonych na pomoc społeczną i dofinansowanie czynów społecznych. Zasadniczej zmianie - w dostosowaniu do projektowanej całkowitej przebudowy konstrukcji podatku gruntowego - uległ sposób obciążenia indywidualnego rolnictwa na rzecz funduszu gminnego. W miejsce dotychczasowych odrębnych świadczeń rolników indywidualnych na ten fundusz, wprowadzono 40% udział we wpływach z projektowanego podatku rolnego, co zmniejsza ilość odrębnych obciążeń, ciążących na rolnikach indywidualnych.

Wzrost roli i znaczenia funduszu gminnego rysuje się jednak głównie na tle projektowanego znacznego rozszerzenia zakresu przeznaczenia funduszu. Wiąże się to z przejęciem przez fundusz gminny funkcji dotychczasowego Funduszu Rozwoju Rolnictwa oraz funkcji przewidzianego w ramach przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin Dz.U. 40/268/82 - funduszu socjalnego wsi.

Utrzymując w zasadzie dotychczasowe przeznaczenie środków funduszu gminnego, rozszerzono jego zakres o dwa dalsze kierunki przeznaczenia o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki terenowej w dziedzinie rozwoju rolnictwa i finansowania wydatków o charakterze socjalnym. I tak w zakresie przeznaczenia środków funduszu znalazły się inwestycje związane z rozwojem lokalnej infrastruktury społeczno-gospodarczej, a w szczególności: inwestycje służące rozwojowi rolnictwa, w tym zakup maszyn i narzędzi rolniczych, środków transportowych oraz rozwój zaplecza technicznego mechanizacji rolnictwa.

Drugim nowym kierunkiem przeznaczenia funduszu gminnego są wydatki o charakterze socjalnym, a w szczególności na: pomoc społeczną w postaci zasiłków stałych lub okresowych dla kwalifikujących się osób, zasiłki rodzinne dla dzieci rolników znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, poprawę warunków socjalno-bytowych dzieci i młodzieży, ludzi starych, samotnych i niepełno-

sprawnych, rodzin wielodzietnych oraz stałe, okresowe i doraźne finansowanie innych usług i świadczeń socjalnych dla rolników i członków ich rodzin.

Pierwszy z wspomnianych kierunków przeznaczenia stanowi wyraz przejęcia przez fundusz gminny roli Funduszu Rozwoju Rolnictwa, drugi - funkcji socjalnych zamiast utworzenia odrębnego funduszu socjalnego wsi.

W przeznaczeniu i sposobie wykorzystania funduszu gminnego znajduje również wyraz realizacja założenia udziału samorządu terytorialnego i czynników społecznych w życiu wsi. I tak fundusz gminny ulegać ma trójczkonowemu podziałowi. Jedna część pozostawać będzie w dyspozycji terenowego organu administracji państwowej, czyli w dyspozycji naczelnika gminy; jest to część odpowiadająca dotychczasowemu przeznaczeniu funduszu, z wyjątkiem finansowania czynów społecznych. Drugą częścią dysponować ma komisja socjalna, powoływana przez gminną radę narodową; jest to część środków wydzielona na cele socjalne. Trzecia część pozostawać ma w dyspozycji zebrania wiejskiego, jako organu samorządu wiejskiego; jest to część odpowiadająca 60% wpływów na fundusz z podatku rolnego i przeznaczana na inwestycje służące rozwojowi lokalnej infrastruktury społeczno-gospodarczej i dofinansowanie czynów społecznych, podejmowanych przez miejscową ludność.

Proponowane zmiany wiążą się zarówno z projektowaną zmianą systemu obciążeń finansowych rolnictwa, jak i ze znacznie szerszym niż dotychczas zakresem zaspokajania potrzeb socjalnych rolników ze środków funduszu gminnego. Proponowane rozwiązanie ma również na celu wzmocnienie samorządności mieszkańców wsi oraz zakłada wzrost inicjatyw w zakresie czynów społecznych oraz zwiększenie gospodarności środkami tego funduszu.

Jan Sobiech¹²

Podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe nie jest oczywisty i prosty. Występują przecież zadania realizowane z obydwu tych budżetów, np. w zakresie ochrony zdrowia. Centrum jest zainteresowane strukturą i jakością usług realizo-

¹² Dr Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

wanych przez teren. Dlatego chciałbym przestrzec przed wysunięciem w referacie p. dr Teresy Górnej propozycją zmierzającą do unifikacji i standaryzacji ochrony zdrowia. Podobnie się dzieje z infrastrukturą społeczną, co jest przedmiotem zainteresowania zarówno władz centralnych, jak i terenowych. Niezbędne jest opracowanie mechanizmu koegzystencji ogólnokrajowego systemu i lokalnych systemów zarządzania gospodarką publiczną. W Polsce rzeczywisty mechanizm odstaje od założonego w przepisach prawa. W mechanizmie tym dominuje system planistyczny, powodujący że mamy do czynienia z przewagą gałęziowego kierowania tymi usługami. Instrumenty planu centralnego nie pozostawiają wiele miejsca na uwzględnienie interesu lokalnego.

Dzieje się tak niezależnie od struktury dochodów i wydatków budżetowych. Powiększenie roli samorządów lokalnych w obszarze gospodarki publicznej jest niezbędne, jednak drogę w tym kierunku upatrywałbym w zmianach w mechanizmie kierowania, a zwłaszcza w systemie planowania, w większym stopniu aniżeli w przemianie struktury dochodów i wydatków budżetowych. Należy raczej stworzyć instytucjonalne i realne warunki dla uwzględniania interesów lokalnych w decyzjach planistycznych. Wtedy szanse na samodzielność będą większe. Nie powinny w żadnym przypadku występować w systemie prawnym sprzeczności, które widzimy obecnie, a polegające na zwiększaniu samodzielności przedsiębiorstw i równoczesnym wzmacnianiu rangi władz terenowych w tym samym temacie.

Wojciech Łączkowski¹³

Pragnę podzielić się dwiema uwagami o charakterze ogólniejszym.

1) Nie przypadkowo chcąc dyskutować o finansach władz lokalnych, mówimy o centrum, albo raczej o relacji, o wzajemnych stosunkach tych obydwu ośrodków władzy publicznej. Wachlarz poglądów, które mieliśmy okazję wyszułować prowadzi do wniosku, że właściwie nie ma problemu: władza lokalna, czy władza centralna. Problem tkwi natomiast w tym, jak ułożyć ich wzajemne stosunki. Niektórzy dyskutanci opowiadają się za przewagą centrum także w sprawach

¹³ Profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

dotyczących spraw lokalnych. Inni, ja wśród nich, są zwolennikami rozwijania samorządowych form rządzenia i możliwie dużej rozbudowy ich kompetencji we wszystkich sprawach lokalnych. Krótkie uzasadnienie mojego osobistego poglądu w tej dziedzinie przedstawiłem w pierwszym dniu konferencji. Uważam, że jest to problem "ideologii władzy", zależny głównie od koncepcji politycznych.

2) Drugi problem, który wywołuje mniej kontrowersji, gdzie łatwiej o jednolitość poglądów, dotyczy raczej metod, aniżeli mechanizmu władzy, raczej środków, aniżeli podmiotów sprawujących rządy.

W sprawach finansowych właśnie te problemy, sprawy pewnego pragmatyzmu, skutecznej realizacji zadań i osiągania celów - mogą przybrać bardziej uniwersalne formy. Możliwe jest nawet znalezienie takich form, które mogłyby egzystować w państwach o różnych systemach politycznych.

Wyrażam pogląd, że w obydwu poruszanych wyżej zakresach spraw, konferencja przyczyniła się nie tylko do wymiany, ale chyba także do pewnego ujednolicenia naszych poglądów.

Eugeniusz Ruśkowski¹⁴

Chciałbym zgłosić kilka uwag nt. przydatności (użyteczności) badań prawnoporównawczych w zakresie finansów lokalnych. Że badania takie są użyteczne, to oczywiście nie wymaga dyskusji, nie - jasne są jednak granice tej użyteczności.

Po pierwsze - badania takie pozwalają zapoznać się z rozwiązaniami prawnymi i ich realizacją w innych krajach, co zawsze jest inspirujące zarówno dla nauki, jak i praktyki.

Po drugie - możliwe jest recypowanie przez jedne kraje poszczególnych rozwiązań z zakresu finansów lokalnych stosowanych i sprawdzonych wcześniej w innych krajach. Trzeba jednak przy tym od razu zaznaczyć, że dotychczas w nielicznych przypadkach miało to miejsce, w przeciwieństwie do rozwiązań z zakresu finansów centralnych, gdzie wykorzystywanie rozwiązań innych krajów ma miejsce o wiele częściej.

¹⁴ Dr habil. Uniwersytetu Warszawskiego.

Po trzecie wreszcie - badania prawnoporównawcze w zakresie finansów lokalnych umożliwiają pracę nad optymalizacją całych systemów finansów lokalnych poszczególnych krajów, a w pewnych warunkach, nad konstrukcją optymalnych teoretycznych modeli finansów lokalnych dla pewnych grup krajów.

W związku z faktem, że rozważania nt. konstrukcji optymalnych modeli finansów lokalnych dla pewnych grup krajów wychodzą poza zakres obrad konferencji, chciałbym tylko wstępnie zasygnalizować moje przekonanie o potrzebie i możliwości podjęcia prac nad konstrukcją takich teoretycznych modeli. Takie modele mogą być budowane dla krajów o podobnych systemach zarządzania, np. Polska, Węgry, Francja (są to kraje na drodze do decentralizacji). Omawiane modele, budowane drogą indukcyjną, mogłyby służyć następnie do optymalizacji rozwiązań prawnych w zakresie finansów lokalnych poszczególnych krajów.