

Natalia Gajl¹

LES PROBLÈMES DES FINANCES LOCALES

Du nombre considérable des problèmes différents qui apparaissent dans l'économie locale dans les pays socialistes ainsi que capitalistes et restent le sujet de beaucoup de travaux, j'ai choisi, il me semble, quelques problèmes généraux. Nous les rencontrons toujours en considérant les questions de l'économie locale et surtout les finances locales indépendamment de la structure politique de l'État. En même temps ces problèmes nous amènent aux questions particulières, aux solutions différents dans les législatures des États particuliers.

Parmi les problèmes fondamentaux de chaque économie locale on doit souligner d'abord la question de l'étendue de cette économie, ensuite avec cela les dimensions et tous les genres des revenus locaux propres et complémentaires et enfin le financement des tâches qui dépassent le terrain administratif des organes locaux. Je voudrais présenter ces trois problèmes pour provoquer une discussion et un développement du sujet en voie comparative.

Mais il faut bien commencer par l'importance des instruments et solutions financières dans la totalité de l'économie locale. Le problème des finances auparavant formait un des éléments internes de l'économie locale, mais maintenant son importance est beaucoup plus grande; et cela pose beaucoup de nouveaux problèmes autant économiques et financiers que juridiques.

1. Le rôle des instruments financiers

On peut constater que dans la totalité des instruments juridiques les instruments financiers propres sont une forme d'influence particulièrement commode. Leur étendue et constructions sont mises à profit dans les pays socialistes dans le modèle centralisé

¹ Professeur à l'Université de Łódź.

comme forme de gestion administrative en bornant l'économis et l'indépendance des conseils nationaux par un grand nombre de directives, limités et normes directives.

Dans les modèles décentralisés les formes et les constructions des instruments financiers ont changé radicalement et agissent d'une autre manière. Quelques-unes seulement restèrent traditionnelles en forme d'ordre, p.ex. les instituts ont des dotations. Les autres, beaucoup plus nombreuses basent sur les formes économiques en particulier les normes paramétriques et leur influence est stimulante. Beaucoup d'instruments agissent de manière indirecte en formant le plus souvent des encouragements convenables, ou plus rarement, en introduisant quelques barrières ou décourageantes à entreprendre des actions peu utiles etc.

La construction des instruments indirectes de l'influence financière est naturellement beaucoup plus compliquée, car beaucoup des instruments financiers, surtout dernièrement sont l'objet des nombreuses considérations quant au perfectionnement et montage des constructions juridico-financières.

On doit payer l'attention au fait que l'intérêt aux instruments financiers et à l'économie financières des conseils nationaux se rencontre non seulement chez les financiers. Des finances s'occupent à présent les représentants des sciences économiques fort diverses et même des diverses branches de la loi, en particulier du droit constitutionnel, administratif et civil. Cela démontre quelle importance a le problème de construire un modèle financier convenable et mettre à profit les instruments financiers du point de vue des problèmes du système constitutionnel, de l'autonomie, de l'administration effective ainsi que de l'économisation et rationalisation de l'activité des conseils nationaux.

Ce vif intérêt de la théorie et de la pratique dans presque tous les pays socialistes aux finances des conseils nationaux résulte des plusieurs raisons essentielles qu'il vaut bien souligner.

D'abord il existe toujours un manque d'équilibre entre les revenus propres, relativement assez bas, et les dépenses considérables, toujours grandissantes, liées avec les nombreuses tâches et fonctions des unités locales. A cause de cela on cherche toujours en théorie et en pratique des moyens de résoudre ce problème si difficile en voulant couvrir ou au moins diminuer le déficit.

En cherchant une bonne solution on propose par tout le monde des différentes conceptions et projets visant à agrandir les revenus propres en cédant aux unités locales des nouvelles sources d'imposition et augmenter les revenus économiques, l'application des budgets intégrés, en assignant des formes diverses du financement par le centre, en formant des fonds communs hors du budget et complétant les déficits financiers locaux par les empruntes, crédits etc. Très souvent on rencontre des tentatives des réformes et les propositions et conceptions qui sont fort diverses. Cet état la raison principale du fait que les finances locales sont depuis longtemps l'objet d'intérêt particulier des théoriciens et praticiens.

Une autre raison importante de cet intérêt c'est l'idée de décentralisation et les principes de la centralisation démocratique. Le fait de posséder des fonds financiers propres chez les unités locales décident en certain degré de leur indépendance, permet de réaliser le principe d'autonomie et rend possible la gestion du terrain directe, autonome. Les revenus propres autofisants et même hauts forment l'exposant de cette autonomie. Il sont aussi un élément important du procès de décentralisation et on les propose comme un postulat essentiel des réformes dans tous les pays socialistes.

Enfin pas sans importance pour l'accroissement de cet intérêt pour l'économie financière locale sont les qualités d'instruments financiers comme formes d'influence. Par les instruments et institutions financières, construites et modélées de manières fort variées, on peut influencer effectivement les différentes directions d'activité.

L'usage des différents instruments financiers est particulièrement commode dans le modèle décentralisé de gestion de l'économie nationale. En se cas ont rejeté les formes caractéristiques pour le modèle d'administration - ordres et défenses, qui s'expriment par un grand nombre de constructions, des limites et normes financières obligatoires d'un côté et dotations comme forme du financement. On passe par contre à influencer par des formes indirectes, qui inclinent à la coordination. Dans ce modèle nous rencontrons des différents instruments financiers, souvent basés sur les formes paramétriques. Ils ont pour but de mener les sujets indépendants quant à l'organisation et le finan-

cement, à choisir la situation profitable du point de vue économique et social. Les instruments de ce genre sont usagés par le centre pour influencer l'économie locale ainsi que par les organes locaux pour influencer les unités subordonnées et en particulier les unités qui ne sont guère directement subordonnées, p.ex. les entreprises centrales, les coopératives et autres sujets agissant sur le terrain du conseil.

En somme on peut constater que les instruments financiers sont de plus en plus appréciés en théorie et législation. On peut bien observer que surtout dans les récents actes juridiques, comme en Pologne dans les règlements des conseils nationaux et autonomie locale, les solutions et constructions financières occupent toujours plus de place, en se situant parmi les plus principales solutions méritiques.

Par contre on peut constater que les solutions et instruments usagés dans l'économie locale ne sont pas du tout uniformes. Cela dépend surtout de quatre facteurs: l'étendue et le caractère des tâches de l'économie locale, des dimensions des revenus propres, de la grandeur et forme des revenus complémentaires et du degré des droits gestatifs envers les unités pas subordonnées. Je avis me concentrer sur ces problèmes.

2. Le problème de l'étendue de l'économie locale

L'étendue de l'économie locale n'est pas uniforme. Dans les Etats particuliers elle est fixée d'une manière variée et embrasse une sphère objective différente. Mais on peut indiquer quelques qualités générales qui caractérisent les solutions contemporaines en cette matière.

L'étendue de l'économie locale est une question fort importante pour le fonctionnement de l'Etat et en même temps présente des problèmes larges et compliqués. Il y a beaucoup de raisons importantes pour ce phénomène. L'importance de l'économie locale est maintenant grande dans tout le monde et montre des tendances distinctes à l'agrandissement.

D'abord il faut commencer par le rappel de la loi d'Adolphe Wagner, formulée avant une certaine d'années, concernant les toujours grandissantes dépenses publiques d'Etat. Cette loi, bien prouvée en pratique, on doit compléter et travestir en indiquant

qu'une grande partie de ces dépenses est maintenant rejetée par les organes centraux aux unités locales. C'est une tendance très distincte dans tout le monde. Cela cause en somme un agrandissement de l'étendue de l'économie locale et s'exprime en l'élargissement de la sphère des tâches, services et fonctions exécutées par les unités locales et aussi en multiplicité des tâches transmises par les organes centraux ou entreprises de l'initiative des pouvoirs locaux.

Ensuite un haussement du standard de la vie humaine se produit de mécanisation, un progrès technique et économique, etc., et tout ça élève la qualité de beaucoup de services dans le domaine d'infrastructure. Cela cause non seulement un développement quantitatif des services nouveaux, mais l'augmentation des frais. A côté de ces services dans les pays socialistes montant d'habitude les dépenses nécessaires au développement des sciences, de la santé, de la protection du milieu, de la culture, etc. en chargeant d'une manière considérable les finances de l'économie locale.

Ensuite on observe ce fait particulier que par les services de tous les genres on embrasse des terrains plus larges que les limites fixées administrativement. On embrasse non seulement la population, les entreprises et autres unités du terrain, mais aussi les sujets hors du terrain. Cela arrive surtout quand l'économie des unités locales obtient un haut niveau matériel et culturel. Cela amène la nécessité d'une augmentation considérable des dépenses des unités locales sur presque tous les secteurs de leur activité.

Ce sont des dépenses d'autant plus pénibles qu'elles sont peu mesurables et changeantes. On ne peut les prévoir pleinement ni caser dans les formes fixées des normes budgétaires qu'on borne d'habitude aux limites administratives strictes de l'économie locale et du nombre des habitants du terrain. Ces chiffres en général sont la base des estimations budgétaires, elles ne sont donc pas totalement englobant couvertes par les budgets locaux.

Ensuite on doit encore ajouter dans l'économie locale les tâches considérables au caractère central dont l'exécution a été imposée ou confiée aux unités locales sans assurer souvent de plein comblement financier.

Enfin sur l'accroissement de l'étendue de l'économie locale, hors les facteurs déjà cités, en quelque sorte indépendants, ont naturellement l'influence les conceptions acceptées d'organisation et du système constitutionnel. Plusieurs Etats en visant vers l'économisation et rationalisation de l'activité appliquent le procès de décentralisation des méthodes d'administration en transmettant des tâches à exécuter aux unités locales.

L'étendue de l'économie locale est donc pour toutes les raisons mentionnées non seulement fort diverse, mais encore instable. Il serait difficile maintenant de fixer des critères strictes et uniformes qui définiraient les limites de l'étendue et de la notion de l'économie locale. Car on ne peut soutenir la notion formulée souvent dans la littérature traditionnelle d'autrefois que l'économie locale base sur les ressources locales des matières premières et la main d'oeuvre locale. On ne peut aussi accepter l'opinion qu'elle embrasse seulement les tâches locales. Car cette économie dépasse fort souvent les limites administratives.

On ne peut aussi accepter la formule présentée de temps à temps qui distingue l'économie locale par l'universalité et une certaine égalité de la présence des tâches dans tout le pays. Ce n'est pas du tout un principe obligatoire. On sait bien qu'il existe des grandes différences du niveau matériel, économique et social parmi les régions, ce que cause souvent une grande différence des tâches, dont seulement une partie a le caractère universel et qui se répète.

En somme on peut constater que les critères différents appliqués jusqu'ici pour distinguer et définir l'étendue de l'économie territoriale sont incertains et peu utiles. L'accroissement des tâches de l'économie locale évoque toujours beaucoup de changements dans son étendue. Beaucoup de tâches est instable ou convenu. A notre avis cela rend impossible l'établissement des critères uniformes et stables pour définir la notion de l'étendue de l'économie locale.

Mis cet élargissement de l'étendue de l'économie territoriale ne se fait guère d'une manière fixée et dans les mêmes directions. Le modèle de gestion accepté influence fortement l'étendue de cette économie.

C'est une chose vraiment étonnante que cet élargissement de la sphère d'activité d'économie locale avec l'agrandissement du nombre et des frais des tâches accomplies par les organes locaux n'est pas suivi - comme on devrait l'attendre - d'une augmentation des revenus propres. Ces revenus restent le plus souvent absolument insuffisants pour financer ces larges devoirs, qui de plus démontrent certaines tendances à grandir encore quant au nombre des services, ainsi quant aux frais de ces tâches.

L'économie locale depuis longtemps déjà souffre du manque des revenus suffisants qui lui permettraient de couvrir les dépenses. A présent la situation est beaucoup plus sérieuse et les déficits augmentent. On discute partout le monde quel modèle faut-il choisir et quelles méthodes appliquer pour améliorer la situation financière de l'économie locale. On doit réfléchir donc comment on peut résoudre ce problème en Pologne.

La prémisses de la nouvelle loi concernant le système des conseils nationaux et de l'autogestion territoriale¹ c'est la tendance à l'élargissement de l'étendue de l'activité des conseils ainsi que de leur indépendance économique et financière. Mais s'élève le problème de quelle manière on a exprimé et formulé en loi l'étendue de l'économie locale. Avant tout l'article 24 décide en général qu'aux conseils nationaux l'apaisement des besoins de la population et l'autres affaires qui découlent des lois. Plus loin dans le même article se trouve le net soulignement de l'indépendance des conseils dans la réalisation des tâches selon les plans sociaux et économiques, fixés autonomiquement par le conseil.

Ainsi constrict l'article 24 forme un cadre bien large de l'activité des conseils. Des tâches fort diverses et variées peuvent se trouver dans leur gestion. La formule bien générale indiquante seulement les tâches concernantes "le développement du terrain" et "l'apaisement des besoins de la population", laisse la possibilité d'une large interprétation quelconque.

Les articles suivants concernant la division des tâches particulières parmi les différents échelons des conseils. On énumère ensuite un long rang des tâches, les plus importantes.

C'est un catalogue des exemples, mais qui n'est guère fermé. On indique là des différentes domaines d'activités, leur catalogue est grand et bien varié. A côté des tâches traditionnelles

d'instruction, de la culture et d'assistance sociale on y cite des tâches différentes concernant l'économie communale largement conçue, l'économie des logements et de construction, la productivité, la commerce, la gastronomie et différents services, l'approvisionnement de l'agriculture, la recultivation de la terre, l'entretien des rues, des places et des routes, la préservation du milieu, etc. Cette étendue des tâches particulières dans la loi est d'ailleurs beaucoup plus large que les exemples ici cités. En somme il résulte que les conseils peuvent, s'il le jugent nécessaire, entreprendre des actions fort différentes et dépasser les exemples nommés. C'est une solution qu'on peut applaudir si toutefois les conseils nationaux possédaient des moyens financiers convenables pour une si large activité. Car autrement ils devraient choisir les tâches les plus essentielles en rejetant bien d'autres aussi importantes et socialement utiles. Cela peut mener en pratique au bornement involontaire en théorie de l'étendue de l'économie sociale.

On a affirmé l'indépendance des conseils quant aux décisions concernant les tâches par des règles nombreuses. En particulier cela a lieu dans le domaine de planification, ce qu'on peut traiter comme fortification réelle de leur indépendance.

Dans la loi on constate expressis verbis que les conseils planifient eux-mêmes le développement économique et social sur leurs territoires. Mais on doit prendre en considération que les principes généraux et plus particuliers de la planification sociale et économique furent fixés un an plus tôt que la loi concernant les conseils nationaux dans la loi concernant en générale². Il y a donc le problème si dans la loi de la planification on a souligné aussi fortement l'indépendance des conseils et ensuite si avec les méthodes uniformes de la technique on n'a pas limité en certain degré les décisions indépendantes des conseils? A la première question on peut répondre positivement. Dans cette loi on a confirmé aussi l'indépendance de la planification locale, mais en soulignant qu'on y doit "prendre en considération les prémisses de la politique sociale et économique de l'Etat, exprimées dans les plans centraux".

Avant tout il faut constater que dans tout le processus de la technique de la planification on a passé aux méthodes basées décentralisées surtout sur les formes de planification proposées d'en

bas et non plus lancées d'en haut. Cela se fait surtout dans l'étendue des entreprises publiques qui sont vraiment indépendantes quant à la planification. Les mêmes tendances apparaissent aussi nettement dans la planification des conseils nationaux. Mais quelques formes d'ordre visant à l'assurance de la réalisation des quelques tâches importantes ou proportions et le maintien de l'uniformité de la technique de planification doivent quand même être appliquées pour tous même malgré une décentralisation le plus avancé.

On peut interpréter de la loi de la planification l'interprétation que des quatre parties essentielles du plan central concernantes: 1) les conditions du développement économique et les principes de la politique sociale au caractère national, 2) les prémisses du plan, 3) les instruments de la réalisation du plan et enfin 4) l'information - la majorité de ces problèmes a bien pour les conseils nationaux un caractère d'orientation ou d'inspiration.

De l'interprétation logique des règles on peut déduire qu'en certain degré les conseils nationaux peuvent être obligés en particulier à la partie concernant le procès des prémisses du plan. Car dans cette étendue se trouvent les devoirs concernants, les entreprises d'investissement, parmi cela les entreprises de communication et autres, exécutées dans le domaine de sociale et de la préservation du milieu naturel, donc les tâches appartenantes à l'économie territoriale. D'ailleurs cette liste est ouverte et peut changer beaucoup. Dans cette partie se trouve aussi la définition des moyens financiers nécessaires pour la réalisation des nombreux programmes sociaux et des entreprises plurannuelles. On peut donc supposer qu'ils s'y trouveront aussi selon les besoins les moyens financiers pour les tâches réalisées par les conseils nationaux, mais résultantes des prémisses des plans centraux.

C'est fort bien qu'à la place des anciennes formes administratives parmi cela les directives, normes et limites qu'on indentifiait en pratique avec les formes obligatoires et qui bornaient l'indépendance des conseils, on a introduit comme forme nouvelle "l'information" pour les organes territoriaux. C'est une forme fort essentielle pour renforcer la réalité de planification. Mais en même temps c'est une forme qui naturellement en

principe n'est pas obligatoire, dont le but est l'indication d'une certaine situation sociale et économique et les possibilités et besoins du pays qui en résultent.

Du texte des lois cités résulte en somme que l'étendue de l'économie territoriale est maintenant fort large, ainsi que l'indépendance quant aux décisions des tâches et de la planification de l'activité propre est réellement grande. Ce sont sans aucun doute les qualités positives du modèle accepté. Mais pour que ce modèle d'activité des conseils puisse être réalisé en pratique, il est nécessaire de posséder des moyens financiers convenables, qui - comme on sait bien - manquent depuis des années aux conseils nationaux.

3. Le problème des revenus locaux

Le déficit des revenus propres dans l'économie locale est part tout le monde un phénomène durable depuis longtemps déjà. L'augmentation de ces revenus reste en arrière du de plus en plus grand en vue d'élargissement de l'étendue de l'activité locale et de l'accroissement des frais de cette activité. De là résultent quelques problèmes essentiels qui apparaissent dans la littérature de la majorité d'Etats et auxquels il faut bien faire attention. D'abord il s'agit de ça les quelles des sources financières sont les plus productives et en même temps forment le meilleur instrument d'influence économique et sociale, et de quelle manière peut-on agrandir les revenus propres; ensuite quelles formes et sources des revenus complémentaires peut-on appliquer pour couvrir les déficits financiers de l'économie locale.

Il faut commencer l'analyse par la source essentiels des revenus territoriaux propres, c'est à dire les impôts. Les conseils ont à présent des droits considérables quant à la planification et en principe définissent librement les directions et prémisses du plan territorial. Avec cela logiquement doit venir l'accroissement des revenus propres des conseils. Cela arrive en quelque degré, mais pas de manière ainsi considérable et complexe, comme on pourrait s'attendre.

On a assigné maintenant - selon l'article 50 de la loi - aux conseils nationaux les suivants revenus estimés comme propres: 1) les impôts et autres charges de la part des entreprises pub-

liques territoriales, 2) les impôts du coopératives, à l'exception de quelques coopératives, réglant leur compte avec le budget central, 3) l'impôt des fonds des salaires jusqu'à 85% de la rentrée totale, 4) l'impôt de l'immeuble de l'économie socialisée, 5) l'impôt de chiffres d'affaires et des revenus des personnes physiques et de l'économie pas socialisée, 6) l'impôt foncier et autres charges des immeubles agricoles, 7) l'impôt compensateur, 8) les impôts et paiements territoriaux, 9) l'impôt des héritages et des donations, 10) paiements au trésor et 11) les autres impôts et paiements définis dans la loi budgétaire et autres règles.

La question surgit si le catalogue élargi des revenus propres pourrait en pratique apaiser les besoins financiers locaux. Le catalogue cité des revenus propres de l'imposition fut élargi en comparaison avec les revenus d'autrefois surtout par l'impôt des salaires, mais seulement jusque 85% de la rentrée. Les autres sources de l'imposition ne changèrent guère en général. Et puis il y a encore des restrictions, comme p.ex. quant à une partie de la rentrée de la part du coopératives qui va au budget central. On peut avoir des craintes comment en pratique vont se former les proportions entre les versements aux budgets territoriaux et centraux. L'augmentation des revenus propres des conseils est sans aucun doute dans ce modèle relativement trop petite en comparaison avec les grandes et toujours grandissantes tâches qui restent dans la gestion des conseils.

Reste à résoudre un autre problème - activités des ressources propres - surtout les impôts locaux. Selon la théorie contemporaine de l'imposition deux critères surtout doivent être la base d'estimation: la fiscalité et la rentabilité de l'impôt et les formes d'influence économique et social de l'impôt sur les contribuables.

Le premier critère ne trouva pas encore de solution bien propre, en matière des impôts assignés comme locaux. Du catalogue des impôts transmis comme "propriété" aux conseils on peut déduire que d'abord ce sont surtout les impôts traditionnellement assignés aux conseil de la part de l'économie pas socialisée et de la population, sans grande importance fiscale.

Les impôts les plus rentables - des entreprises centrales d'Etat vont toujours au budget central. Ensuite la transmission

des impôts variés à la gestion des conseils avait jusqu'ici un caractère conventionnel, peu stable, changé souvent. Cela ne formait guère de base pour une politique stable d'obtenir des bons résultats fiscaux.

On ne peut trouver une idée uniforme qui déterminerait la division des impôts non seulement en Pologne, mais dans les autres Etats socialistes aussi³. On peut démentir le principe le plus universellement respecté, celui de traiter comme locaux les impôts de la part de la population, de l'économie pas socialisée et coopérative. Mais en cette matière aussi il existe bien de différences parmi les différents Etats socialistes. P.ex. l'impôt des revenus et des salaires est souvent traité comme revenu du budget central (RDA, URSS), ou comme territorial (Tchécoslovaquie). Quant à l'imposition du coopératisme les critères d'assignation sont encore moins clairs. On peut indiquer ici l'exemple de la Pologne, où seulement une partie de ces impôts va au budget territorial, tandis que ceux des nombreuses coopératives vont au budget central - ce n'est guère une solution logique.

Même ce principe qui semble fondamental que les revenus d'imposition qui arrivent des entreprises locales doivent appartenir au budget territorial⁴, est souvent violé. En URSS, en Tchécoslovaquie et Hongrie l'impôt du chiffre d'affaires des entreprises locales de grande importance fiscale va au budget central. En Pologne une partie de l'impôt des fonds salaires des entreprises territoriales va au budget central, quoique logiquement il devrait au total arriver au budget territorial comme revenu des entreprises "propres". La construction même de cet impôt incline à transmettre cet impôt aux budgets territoriaux. Car il démontre directement les dimensions de la main d'oeuvre, ce qui se reflète proportionnellement dans la grandeur des dépenses d'infrastructure, financées par les conseils. C'est donc un argument de plus pour assigner l'impôt de ce genre totalement aux revenus des conseils locaux. Depuis longtemps dans la littérature du sujet on considère que les impôts de ce genre doivent devenir impôts locaux.

Avec le système contemporain d'imposition se lie encore un problème important: la construction de l'impôt doit baser sur les constructions qui influenceraient les contribuables. Les solutions de ce genre, souvent basées sur les paramètres, peuvent

être incluses théoriquement dans une forme quelconque de l'impôt. Mais en pratique seulement dans un modeste degré la construction de ce genre est appliquée aux impôts assignés aux conseils. L'influence des conseils par l'imposition est relativement faible en cette matière⁵.

Beaucoup plus largement les constructions paramétriques sont appliquées aux impôts du secteur socialisé⁶. Ici il arrive bien souvent que la hauteur du versement d'imposition la progressivité dépend de l'estimation économique de l'activité désirable du contribuable. En passant au modèle de gestion décentralisé, avec l'assignation d'une grande indépendance aux entreprises publiques, même territoriales, il serait désirable que les conseils nationaux en rejetant les principes d'administration directe des entreprises puissent influencer ces entreprises au moyen de l'imposition (p.ex. par l'impôt des revenus, qui dans sa construction a d'habitude plusieurs éléments qui permettent d'influencer l'économie des entreprises) par le subordonnement de la hauteur de l'impôt aux bases différentes avec des exclusions objectives et subjectives etc. C'est encore un argument de plus pour assigner les impôts de ce genre en posant des entreprises territoriales et coopératives aux conseils.

Il y a encore un second problème important, lié avec le premier, présenté bien de fois dans la littérature du sujet des plusieurs pays socialistes. C'est un problème fort contestable dans la littérature de beaucoup d'Etats socialistes: est-ce qu'on doit donner aux organes locaux la possibilité de participation aux impôts centraux grevés des unités économiques agissant sur le terrain du conseil? Il me semble que c'est une conception attrayante pour deux raisons: elle peut augmenter les sources des impôts locaux insuffisantes jusqu'ici et causer en même temps un élargissement des possibilités des conseils nationaux quant à l'influence et contrôle en certain degré de l'économie des unités centrales. On peut citer p.ex. un modèle intéressant appliqué en Hongrie: le versement par toutes les entreprises publiques aux budgets territoriaux 10% du profit du bilan tout en payant l'impôt des revenus au budget central. Cette forme de versement a bien une importance non seulement fiscale. On peut, à ce que semble, aller plus loin en fixant des parts des conseils nationaux dans des différents impôts centraux. Cela ne hausserait

guère les dimensions générales de l'imposition, mais permettrait aux conseils de profiter d'une partie de ces revenus et d'examiner l'activité économique des unités, qui ne leur sont guère subordonnées, mais qui agissent sur leurs terrains. De cette manière il se ferait une possibilité de lier l'économie financière locale avec l'économie des entreprises centrales.

Dans l'actuelle législation polonaise les droits de moduler et changer quelques charges fiscales par les conseils nationaux sont fort bornés. Ils concernent surtout les impôts facultatifs d'une faible importance fiscale et économique (p.ex. l'impôt des chiens, le payement du marché, climatique, etc.). Des plus larges droits des conseils nationaux à faire quelques changements apparaissent surtout dans l'impôt foncier et des immeubles. En particulier quant à l'impôt foncier les droits des conseils à baisser ou hausser l'impôt, à qualifier les normes d'estimation et statuer les fermes aux niveaux économiques à cause des conditions locales sont relativement plus grands. Quant à l'impôt des immeubles, ces conseils ont donc le droit d'abaisser les taux de l'impôt p.ex. pour les artisans, laboureurs, etc., et pour quelques autres buts encore.

Par contre quant aux impôts les plus sérieux, chargeant les entreprises publiques, les conseils n'ont aucune possibilité de mener leur propre politique fiscale. Le Ministère décide uniquement des tous les abaissements et hausses, ainsi que des soulagements. Les organes territoriaux n'ont pas même le droit d'exprimer leur opinion. Et il me semble que parmi les limites fixées on devrait laisser aux décisions des conseils quant aux abaissements, exclusions, soulagements ou hausses, en particulier au caractère économique. Le conseil connaît le mieux la situation économique, les directions désirables de la production sur son terrain, les services, les investissements, etc. A cause de cela le conseil doit avoir le droit de mener la politique de l'imposition, au moins envers les entreprises locales, coopératives et privées, si ces impôts sont traités comme les revenus propres territoriaux.

Il n'y a pas de doute, à mon avis, que tous les impôts des entreprises publiques locales doivent appartenir au budget territorial. D'abord c'est le résultat logique des prémisses de propriété. Ensuite, comme on sait bien, les impôts des entreprises

publiques dans tous les Etats socialistes forment une des sources les plus productives des revenus budgétaires territoriaux.

Dans la situation économique et financière des nombreuses unités locales l'élargissement de leur activité locale vers les actions économiques productives semble être très nécessaire. C'est une tendance conforme au modèle de décentralisation de gestion, ainsi qu'à la formation du modèle des conseils comme patrons du terrain⁷.

Il faut commencer surtout par la constatation qu'il n'y a guère en général de notion assez clairement formulée du point de vue juridique de l'entreprise publique locale. A l'époque d'entre les deux guerres mondiales on embrassait par ce terme toutes les entreprises publiques manées par l'autonomie territoriale. Comme actuellement il n'y a guère de définition convenable pour l'entreprise communale⁸, on ne peut trouver claires traits du modèle d'entreprise territoriale. L'étendue et les genres des entreprises locales sont toujours fort instables, car ils dépendent des besoins actuels et de la politique générale d'Etat.

Selon règles juridiques en principe l'étendue des entreprises territoriales pouvait être large et fort variée. Mais en pratique les organes centraux appliquaient souvent une politique peu profitable qui causait des fréquents changements, l'enlèvement au centre beaucoup de fortes entreprises territoriales et le rendement aux conseils des entreprises peu productives et mal dotées. Cela influençait désavantageusement la stabilisation économique et la situation financière des conseils.

Dans la littérature on revient souvent à la définition des entreprises territoriales basées sur les critères traditionnels et déjà ajournés, qui différencient des exigences techniques et économiques, ainsi que des méthodes contemporaines d'exploitation. On accepte souvent la prémisse que les entreprises doivent apaiser surtout les besoins typiques du terrain, en profitant avant tout des premières matières locales et la main-d'oeuvre du terrain⁹.

Les critères de ce genre étaient la cause qu'en pratique les entreprises territoriales sont jusqu'ici organisées comme des entreprises petites avec peu de machines et dotées parfois techniquement d'une manière ancienne, orientées vers le cercle local des destinataires et donnant des maigres profits ou même

des déficits¹⁰. Ce modèle accepté ne convient guère au modèle d'entreprise contemporaine, on peut donc avoir des doutes quant à la création récente de telles entreprises naines.

Dans la loi nouvelle concernant les conseils nationaux dans l'article 57 on a formulé que les organes territoriaux forment les entreprises publiques qui servent à la réalisation des tâches liées avec le développement social et économique du terrain et l'apaisement des besoins de la population. C'est une définition relativement large, mais tout de même prenant en considération surtout les besoins locaux. On pourrait traiter cela, injustement d'ailleurs, comme une étroitesse dans cette conception des entreprises territoriales.

La situation se forme autrement en revanche selon les nouvelles bases juridiques qui dérivent de la loi concernant les entreprises d'Etat. Cette loi ne fait aucune différence entre les entreprises centrales et territoriales en leur donnant les mêmes droits. On admet aussi la formation des entreprises communes, sociétés, etc. C'est une nouveauté dans les structures qui démentre des tendances fort justes de se servir aussi dans l'économie territoriale des différentes formes juridiques jusqu'aux sociétés de tous les genres. Il n'y a donc aucune raison pour se servir d'anciennes définitions de l'entreprises locale.

La concurrence éventuelle qui pourrait surgir entre les entreprises centrales et territoriales à l'activité pareille peut devenir dans le nouveau modèle de gestion un stimulant additionnel fort positif pour obtenir des meilleurs résultats économiques et financiers¹².

Indépendamment d'ailleurs des prémisses économiques de l'activité des entreprises territoriales il n'y a aucun doute que l'activité de ces entreprises peut contribuer effectivement à l'augmentation des revenus propres des conseils, toujours trop petits en comparaison avec la vaste étendue et les différentes tâches assignées aux conseils nationaux.

4. Le problème des revenus complémentaires

Les revenus propres des conseils nationaux sont en général fort insuffisants dans tous les pays socialistes. Ils ne dépassent guère 50% des dépenses. En prévoyant d'une manière optimiste même un bien grand degré de leur augmentation en avenir, on ne

peut tout de même résigner des formes diverses de subventionner l'économie locale et de la redistribution budgétaire¹³.

Mais de point de vue d'indépendance des conseils nationaux il n'est point chose indifférente dans laquelle forme et conditions on assigne aux conseils les moyens compensateurs, subventionnels et complémentaires des revenus propres. De leur construction dépend beaucoup le degré de l'indépendance économique financière de ces conseils.

L'analyse détaillée des formes diverses des revenus compensateurs dans les différents Etats socialistes démontre que depuis des années on y applique des formes variées des dotations subjectives et générales, objectives (positives), des genres différents des participations à pourcentage ou en somme jusqu'aux emprunts. L'estimation de ces formes est fort variée dans la littérature. En général les auteurs sont d'accord que les formes générales des dotations compensatrices créent aux conseils des possibilités plus larges de leur indépendance, en condition si on en profite pleinement, des revenus pas planifiés¹⁴. En revanche les dotations objectives (positives) sont un bon instrument à diriger et influencer par les organes centraux l'économie des conseils nationaux. Elles permettent au centre de décider des certaines tâches particulièrement importantes, couvrir leurs frais et contrôler par les organes centrales les tâches recommandées à la réalisation des conseils.

L'institution des participations des genres différents aux impôts et autres revenus centraux du degré plus haut (qui apparaît au degré divers dans la majorité des Etats socialistes) n'est pas estimée de la même manière dans la littérature du sujet. Les opinions étaient et sont encore fort variées.

Dans la législation polonaise selon l'ancienne et la nouvelle loi la compensation des finances des conseils nationaux est prévue en plusieurs formes. Le législateur se rendait le compte que même après une augmentation considérable des revenus propres ces revenus des conseils ne seront guère suffisants pour couvrir toutes les tâches si grandes et encore toujours grandissantes. On a prévu plusieurs formes du subventionnement. Selon l'article 51 on peut assigner aux conseils nationaux des dotations objectives, au but défini pour financer les tâches définies, fixées par les organes centraux. Ces dotations peuvent

être mises à profit seulement selon leur destination. Les dotations de ce genre existaient aussi auparavant.

Par contre pour compléter leurs revenus propres les conseils nationaux peuvent obtenir les dotations définies (l'article 52) comme "dotations générales". Jusqu'ici on a employé des termes divers - le plus souvent la notion des dotations compensatrices ou subjectives.

Maintenant pour la première fois on a employé expressis verbis le terme de dotation générale. Mais on n'a pas défini en même temps sa construction, seulement on a renvoyé à la loi budgétaire qui doit fixer les principes et la hauteur des dotations, qui doivent être assignées pour des périodes de cinq ans¹⁵. La loi budgétaire publiée en 1970 n'est plus actuelle déjà en partie considérable. Pour définir la forme de la dotation générale il faudrait attendre la publication de la nouvelle loi budgétaire qu'on prépare déjà depuis longtemps¹⁶ et qui doit paraître bientôt, il me semble. Dans la loi de 1970 même la terminologie est différents. Car la loi des conseils nationaux se sert du terme de la dotation générale, pendant que la loi budgétaire (art. 21) - de la dotation compensatrice. Les explications de la loi budgétaire du 1970 concernent uniquement la notion de dotation compensatrice (art. 23), qui sert à égaliser les budgets territoriaux, quand les dépenses planifiées sont plus grandes que les revenus planifiés. On ne peut traiter cela comme explication obligatoire actuellement pour définir les dotations générales. D'abord la forme des dotations complémentaires obligeait dans un autre régime, plus centralisé de planification. Maintenant les conseils nationaux planifie d'une manière indépendante. On peut supposer naturellement qu'ils vont documenter financièrement leur besoin de dotation. Mais cela ne veut pas dire qu'ils recevront les moyens financiers optés pour couvrir le déficit. Ensuite la notion de dotation générale ne doit pas nécessairement être la même que la dotation compensatrice. Elle diffère plutôt de celle-là.

On rencontre les dotations générales dans les législations des différents pays. Elles peuvent être construites en forme de dotation forfaitaire stable ou fixée d'avance. Mais on peut aussi établir la forme de dotation ouverte (comme dans la législature française sous le nom de "subvention ouverte"), quand

on couvre les dépenses selon leur réalisation à l'hauteur illimitée ou bornée par une limite fixée. Enfin dans la loi concernant les conseils nationaux on a lié, ce qui vaut une approbation spéciale, la dotation générale avec la période de la réalisation des plans de cinq ans. On n'a pas prévu des dotations de plusieurs ans dans la loi budgétaire du 1970. Donc la nouvelle loi budgétaire décidera enfin du contenu et des conditions d'assignation des dotations générales à long terme. On peut supposer que selon le nom et le temps de l'assignement ce ne seront guère les dotations au caractère strictement compensateur couvrant le saldo déficitaire, mais plutôt des dotations au caractère plus général, une forme de supplément stable, subjectif, fixé pour cinq ans et, une chose très importante, le conseil pourra décider librement de sa destination.

Dans la nouvelle loi concernant les conseils nationaux se trouveront encore d'autres formes des revenus qu'on peut définir comme égalisatrices, quoiqu'elles sont estimées plutôt injustement comme revenus propres. Ce sont d'abord les participations en revenus du budget central, fixées pour cinq ans en relation de pourcent de la valeur de la vente en détails des marchandises et des services des unités de l'économie socialisée. Un autre revenu de ce genre ce sont les versements obtenus en raison de la participation des unités de l'économie socialisée aux investissements communs ou accompagnants, accomplis dans l'infrastructure technique et sociale.

La forme de participation est une forme de subventionner les revenus des conseils bien profitable. Mais on doit avoir des objections contre l'appellation de cette forme de participation - le revenu propre des conseils. Car on n'a pas fixé les pourcents même approximatifs ou d'orientation de la part des conseils particuliers pour les cinq ans. On les a fixé jusqu'ici dans la loi budgétaire pour l'an 1984. Les pourcents des parts sont fort divers (de 0,19% pour la voïevodie de Katowice à 20,71% pour la voïevodie de Chełm). Cela démontre clairement le caractère compensateur, subventionnel et provocatoire de ces parts.

On peut avoir des objections semblables, quoique basées sur d'autres prémisses envers les revenus des institutions investissements communes et accompagnantes. En laissant de côté l'estimation méritorique bien positive de cette forme, dont nous

parlerons encors, on ne peut ne pas présenter des doutes que d'abord ce n'est point un "revenu" au sens strict du mot, mais la réalisation d'une tâche définie d'investissement. Si l'on traite tout de même comme revenu, ce serait un revenu au but spécial. Ensuite pas toujours le titre de propriété de cet investissement appartient au conseil, p.ex. on peut accepter le principe déduit des règles du côté civil que l'investissement va rester la propriété des unités participantes. Enfin on peut présenter encore un argument, quoique moins essentiel, que dans beaucoup de conseils il n'y aura guère de cette forme d'investissement. Donc on ne peut classer ces formes d'investissement comme revenu propre des conseils, quoique leur profit économique et financier est évident.

En principe tous les formes différentes de subventionnement de l'économie territoriale on peut évaluer au moins des trois points de vue: 1) d'effectivité financière d'une forme, 2) d'effectivité économique, 3) d'indépendance du conseil en mise en profit cette forme du revenu compensateur. Il me semble que les deux dernières conditions réalise le plus pleinement la forme des participations. Car elle cause l'accroissement de l'intérêt de l'organe territorial à obtenir une hauteur convenable de la participation. Elle rend possible un plus grand contrôle de la réalisation du revenu par les sujets qui d'habitude ne sont guère subordonnés au conseil, ce qui est un argument de plus pour la forme des participations. Cette forme à la condition de fixer pour plusieurs années les proportions de ces parts - amène une stabilisation profitable. Elle devient en quelque degré une forme égale à la dotation. Mais elle ne devient guère comme en cas de dotation un "cadeau" dont la grandeur est stable, car la part dépend de l'amasement des revenus convenables. Donc le degré de l'influence des conseils et de leur intérêt financier et économique est bien plus haut que dans la dotation.

En estimant de ce point de vue cet instrument de subventionnement financier on peut le considérer comme plus effectif économiquement. Mais pour que la construction des participations puisse mettre à profit comme bon instrument financier, elle doit être liée avec un plus grand risque et d'autre côté aussi avec la possibilité des conseils de profiter des revenus obtenus plus grands que ceux prévoyés. Par contre c'est ne doit

pas être la construction appliquée jusqu'ici en Pologne qu'en cas où les participations sont plus basses, même 1% des versements prévoyés, une automatique compensation se fait du budget central pour couvrir le déficit. Tandis qu'en cas où on obtient des revenus plus hauts même de 1%, on les transmet au budget central. De cette manière on perd les qualités de cette construction et la participation cesse à jouer le rôle d'instrument financier bon et effectif.

Les formes du subventionnement financier en forme des dotations de tous les genres, compensatrices ou globales, ainsi que les dotations objectives, sont un instrument inevitable en avenir pour compléter le financement des tâches locales et financer les tâches centrales à l'importances pour tout le pays. Mais les dotations des tous les genres en général sont considérées comme une forme peu effective du financement. Donc en analysant les constructions des dotations du point de vue de la rationalisation de leur mise à profit et un plus grand intérêt des sujets dotés, il faudrait suggérer l'application d'autres constructions spéciales et méthodes de les assigner. Avant tout les dotations au conseils. Elle devraient être fixées pour plusieurs années selon les critères les plus objectifs de leur assignement. Par centre, elles ne doivent pas être orientées objectivement et rendues en cas, où les conseils objectivement d'autres revenus ou ne mettent guère les dotations à profit. Les dotations de ce genre doivent compléter les revenus des conseils sans borner leur indépendance.

D'autres qualités et constructions doivent avoir les dotations objectives, strictement liées avec une tâche définie, assignée d'habitude par le centre¹⁷. Elles présentent une forme de financier les tâches confiées ou recommandées par le centre. Pour éviter les défauts du financement par les dotations on peut bien indiquer l'institution du "crédit technique" appliquée jusqu'ici dans les nombreux pays socialistes (p.ex. en RDA et Bulgarie)¹⁸, malheureusement abandonnée en Pologne. Cette construction a beaucoup de qualités. Partant du principe que la totalité de la tâche préliminée est financée du crédit bancaire. On couvre de la dotation objective le crédit obtenu seulement à la hauteur préliminée. Le fait de dépasser la valeur du devis de la tâche ou sa prolongation charge les frais du sujet qui réalise la tâche, la dota-

tion ne les couvre guère. La solution de ce genre permet d'unir les méthodes du financement par dotation avec l'influence du crédit et par cela on construit un instrument financier au caractère mixte, dont l'action est beaucoup plus effective économiquement que la forme traditionnelle des dotations objectives.

En somme les formes des revenus compensateurs sont nécessaires comme formes de compléter les ressources insuffisantes des conseils. Elles forment un instrument spécifique de compenser et en même temps influencer par le centre l'économie des conseils. Donc c'est une transmission à l'économie des conseils nationaux d'un instrument spécial de compléter l'autofinancement. De l'interprétation de cette règle résulte clairement que quoique les conseils ont gagné une indépendance considérable dans la planification, ils sont gênés maintenant par les limites des revenus. Alors les revenus compensateurs deviennent l'instrument qui limite et forme l'économie des conseils. Leur importance est donc, double - comme d'imposer par le centre les proportions d'économie locale. Le problème de subventionner et en même temps même surgit quand même jusqu'ou doit-on intervenir et s'ingérer dans l'économie des conseils par les instruments compensateurs. A mon avis, ça doit être une forme de fixer les moyens complétant les finances des conseils, sans se mêler à l'objet et les dimensions de leur mise à profit.

5. Le problème du financement des tâches communes

Avec le problème de subventionner les revenus propres des conseils nationaux se lie strictement le problème du financement des tâches communes qui embrassent les unités des genres divers situées sur le terrain d'un conseil, mais aussi celles des autres terrains administratifs. Il y a au moins deux raisons d'agrandissement de l'importance de cette forme du financement. Elles résultent d'abord de la tendance continuelle d'élargir le cercle des tâches qui embrassent les régions différentes, dépassantes les limites administratives. Ensuite elles se lient avec l'acceptation dans les modèles décentralisés de gestion de l'économie nationale des formes diverses juridico-financiers pour les actions communes. Les actions communes de ce genre, qu'on trouve dans beaucoup pays socialistes, peuvent prendre la forme du

financement commun de l'activité administrative ou une autre, p.ex. une ville-commune, deux villes, etc., ou bien la forme de créer des différentes "associations aux buts définis", appelées à réaliser des tâches communes. A ces buts servent aussi les différents fonds aux buts définis aux divers objets d'activité qu'on organise fort souvent maintenant dans l'économie territoriale¹⁹. Ces fonds territoriaux on traite déjà comme une source essentielle du financement en les incluant dans la nouvelle loi concernant les conseils nationaux. Ils ont cette qualité qu'ils rendent possible d'englober un large cercle des unités intéressées au l'économie de terrain du conseil de plusieurs conseils des unités subordonnées aux conseils ou le centre, et même des personnes privées pour couvrir les frais de la tâche commune. Il sont aussi une forme qui subventionnent les revenus propres des conseils nationaux.

Une expression spéciale de l'introduction des nouvelles formes juridiques communes de gestion sont les formes juridiques diverses de créer des entreprises selon le contrat en unissant les différentes entreprises publiques pour les financer les tâches locales, élargies qui dépassent souvent les limites administratives et à leur financement doivent participer des unités d'un autre territoire.

Dans la dernière loi quant au système des conseils nationaux on s'est avancé largement justement dans cette direction et on peut présenter quelques formes le plus représentatives de ce genre. D'abord les conseils nationaux peuvent exécuter leurs tâches en collaborant avec d'autres conseils et en les finançant de moyens budgétaires destinés à ce but. Ensuite les conseils intéressés peuvent créer des entreprises territoriales communes ou mixtes. Enfin les conseils nationaux peuvent sur la base du contrat avec les entreprises initier les investissements communs ou accompagnants dans l'étendue d'infrastructure technique, économique et sociale.

Ces investissements communs ou accompagnants ont beaucoup de qualités. Ils permettent surtout de réaliser une politique d'investissement régulière, complexe sur le terrain subordonné au conseil. Pour les organes territoriaux la réalisation de ces investissements commune et accompagnants est une forme spéciale d'un revenu additionnel des unités qui ne leur ne sont pas sub-

ordonnées. C'est une forme particulière, influencée par les conseils qui par lui financent les dépenses qu'ils ne pourraient parfois couvrir du budget. Mais on peut craindre quand même si les conseils nationaux auront des droits suffisants pour décider de ces investissements. Car l'article 62 constate que les conseils peuvent initier et entreprendre par contrat avec les "intéressés" les investissements de ce genre, mais ne précise guère leurs droits de gestion comme patron du terrain et pas seulement partenaires. On peut postuler plus de droits dans cette matière des conseils.

Le problème de subventionner l'économie financière des conseils et des formes diverses du financement communs se lie avec la nécessité de considérer encore à la fin une forme, qui apparaît quoique rarement, dans l'activité des conseils en quelques pays socialistes. C'est la forme d'emprunte ou crédit pour compenser l'activité locale. Des plus larges formes d'emprunts pour l'économie locale sont surtout en Yougoslavie et en partie en RDA. En Tchécoslovaquie on considère la possibilité des crédits pour subventionner les investissements territoriaux. En Bulgarie et en Pologne on assigne des emprunts, mais seulement de courte durée (un an) des fonds du conseil plus haut - des ressources pour le budget du rang inférieur. Ce n'est pas donc une institution large utilisée.

Les formes des emprunts de tous les genres, ainsi que le crédit bancaire sont dans tous les Etats socialistes une forme plutôt secondaire, auxiliaire dans l'économie financière des conseils. Les formes de remboursement appliquées jusqu'ici passagèrement présentent des dimensions relativement modestes en comparaison avec les autres formes de subventionner.

Mais en cherchant en Pologne des nouvelles conceptions du financement et d'augmentation des sources du financement des tâches locales on ne doit guère, il me semble, négliger dans les réformes les possibilités et valeurs du financement remboursable. Rationalisation de l'économie territoriale qui avance décidément, motive bien et élargit les possibilités de profiter des emprunts et des crédits. Quand il manque toujours des revenus propres l'anticipation des futurs revenus que peut apporter la tâche locale ou l'investissement productif, semble être une source régulière du financement, en beaucoup de cas plus fondés

que le financement par dotation. A cause de cela, il me semble, dans le futur modèle du financement de l'économie locale les formes du financement remboursable créditaire doivent être élargies.

LES TAXES COMMUNALES DANS LE SYSTEME FISCALE POLONAIS

Dans l'économie des conseils nationaux en Pologne, comme dans les nombreux autres Etats dans le monde entier, la hauteur des revenus propres n'est jamais suffisante. L'étendue de l'économie locale est de plus en plus large. Elle embrasse les tâches essentielles et fort différentes, transmises par les organes centraux. Avec cela ne se lie guère un accroissement proportionnel des revenus propres, ce que cause un manque grandissant des moyens propres et la nécessité de chercher des nouvelles sources locales des revenus.

En Pologne on introduit depuis deux ans des réformes économiques qui changent les méthodes de gestion de l'économie nationale. Elles visent à la décentralisation et l'accroissement de l'indépendance des unités économiques pour créer un système de gestion plus effectif. On a réformé surtout les principes organisateurs et juridiques et les méthodes du financement des entreprises publiques et coopératives. Elles agissent maintenant selon le principe de "l'indépendance d'autonomie et de l'autofinancement". Dans la seconde étape de la réforme, en juillet 1983 on a réformé le système juridico-organisateur et financier des conseils nationaux en élargissant leur droit aux décisions quant à l'économie locale.

L'élargissement des droits concernent surtout la planification locale dans laquelle les conseils nationaux décident maintenant autonomiquement de leurs tâches. On a introduit aussi une augmentation relative des revenus propres. Tout de même ces revenus restent quand même trop petits pour les tâches si vastes. Donc aussi dans le système nouveaux on a prévu encore, quoique en pourcent plus bas qu'auparavant, des dotations et des participations au budget central comme complément des revenus. Elles couvrent certaines tâches objectivement définies ou complètent les revenus propres des conseils en abaissant les déficits.

Les conseils nationaux obligent le principe de l'équilibre budgétaire - que les dépenses votées ne peuvent dépasser leurs propres revenus et les revenus complémentaires assignés. Donc le problème d'amasser des revenus locaux convenables reste ouvert. Il se lie strictement avec lui le problème d'une indépendance réelle des conseils et de leur économie effective. Donc on considère comme fort important en théorie et en pratique le problème d'élargir encore les revenus propres.

On a assigné maintenant - selon la loi du 1983 - aux conseils nationaux les suivantes revenus estimés comme propres: 1) les impôts et autres charges de la part des entreprises publiques territoriales, 2) les impôts de coopératives, à l'exception de quelques coopératives, réglant leur compte avec le budget central, 3) l'impôt des fonds des salaires jusqu'à 85% de la rentrée totale, 4) l'impôt de l'immeuble de l'économie socialisée, 5) l'impôt de chiffres d'affaires et des revenus des personnes physiques et de l'économie pas socialisée, 6) l'impôt foncier et autres charges des immeubles agricoles, 7) l'impôt compensateur, 8) les impôts et paiements territoriaux, 9) l'impôt des héritages et des donations, 10) paiements des taux locaux et 11) les autres impôts et paiements définis dans la loi budgétaire et autres règles.

La question surgit si le catalogue élargi des revenus propres pourrait en pratique apaiser les besoins financiers locaux. Le catalogue cité des revenus propres de l'imposition fut élargi en comparaison avec les revenus d'autrefois surtout par l'impôt des salaires, mais seulement jusque 85% de la rentrée. Les autres sources de l'imposition ne changeront guère en général. Et puis il y a encore des restrictions, comme p.ex. quant à une partie de la rentrée de la part de coopératives qui va au budget central. On peut avoir des craintes comment en pratique vont se former les proportions entre les versements aux budgets territoriaux et centraux. L'augmentation des revenus propres des conseils est sans aucun doute dans ce modèle relativement trop petite en comparaison avec les grandes et toujours grandissantes tâches qui restent dans la gestion des conseils.

Reste à résoudre un autre problème - activité des ressources propres - surtout les impôts locaux. Selon la théorie contemporaine de l'imposition deux critères surtout doivent être la base d'estimation: la fiscalité et la rentabilité de l'impôt et les

formes d'influence économique et sociale de l'impôt sur les contribuables.

Le premier critère ne trouve pas encore de solution bien propice en matière des impôts assignés comme locaux. Du catalogue des impôts transmis comme "propriété" aux conseils on peut dire que d'abord ce sont surtout les impôts traditionnellement assignés aux conseils de la part de l'économie pas socialisée et de la population, sans grande importance fiscale.

Les impôts les plus rentables - des entreprises centrales d'Etat vont toujours au budget central. Ensuite la transmission des impôts variés à la gestion des conseils avait jusqu'ici un caractère conventionnel, peu stable, changé souvent. Cela ne formait guère de base pour une politique stable d'obtenir des bons résultats fiscaux.

Mais le problème surgit: comment la situation se présente quant aux taxes? Il faut constater que la division des taxes versées aux budgets centraux et territoriaux n'est pas égale. Actuellement en Pologne décidément la majorité des taxes va au budget central. Cela concerne surtout la majorité des taxes au Trésor des fonctions administratives et judiciaires de toute sorte, des tous les certificats et permissions, des taxes des passeports, des permissions de créer des entreprises, de mener des différentes activités artistiques, y compris les permissions de projeter des films, de faire des représentations théâtrales ambulantes etc., et même d'activité sportive. La liste est longue et fort variée.

Tandis que la liste des taxes qui forment les revenus locaux est fort modeste. En théorie l'art. 29 de la loi concernant les impôts et taxes locales les conseils nationaux peuvent introduire ou supprimer les taxes des fonctions administratives de leurs organes en définissant leurs hauteurs, les termes du versement et la manière du relèvement, mais hors des taxes centrales. Cela borne, mais ne forme pas l'étendue de ces taxes.

Aux taxes locales les plus fiscales appartiennent les taxes des moyens du transport, des autos de tous les genres, remorques, navires à moteurs, chevaux, etc. Les autres taxes ont moins d'importance fiscale, p.ex. les taxes climatiques et du marché.

De ce catalogue des taxes citées on ne relève pas en Pologne les taxes sur la publicité et les droits sur les affichages.

Elles ne sont pas prévues parmi les taxes centrales ni locales. La situation donc se présente ainsi que toutes les unités qui veulent accrocher des affiches ou autres formes de publicité à l'intérieur des locaux doivent obtenir la permission de l'office local du contrôle de la presse et des publications. Les permissions ne sont chargées d'aucune taxe.

Tandis que l'accrochement de ces affiches est d'habitude accompli par des entreprises spécialisées, nommées par le conseil national. P.ex. à Łódź le président de la ville a chargé uniquement de cette fonction la coopérative des invalides. Les prix de ces services accomplis par la coopérative dépendent des dimensions des placards et du temps de l'exposition (p.ex. pour les placards du format 120-86 cm et plus - 17.- zł pour les premiers 3 jours et 5,50 pour les suivants). De la hauteur des prix pour ces services décide en principe indépendamment la coopérative même.

Selon les réformes économiques accomplies elle a le droit de fixer les prix conventionnels qu'on forme librement, tout autrement que les prix officiels ou réguliers, fixés d'en haut par l'Etat. Ces prix donc peuvent être divers et changeants. Mais les placards et les affiches de toute sorte peuvent être accrochés seulement en places spécialement fixes par les organes locaux, ainsi que p.ex. sur quelques haies (qui séparent p.ex. des places de construction, de rénovation, etc.). C'est un fait fixé administrativement.

Comme on voit, dans les solutions acceptées en Pologne la politique des conseils nationaux en cette matière se borne à la décision quant à la forme méritorique de la publication et sa place seulement. Les décisions de ce genre ont la forme des actes administratifs, sans taxes payées.

Quelques revenus fiscaux viennent quand même indirectement par l'imposition de la coopérative des invalides en titre de son activité. Mais en cas cas la coopérative des invalides profite de beaucoup de soulagements, p.ex., elle est tout à fait dispensée de l'impôt du chiffre d'affaire qui forme en général une bonne source fiscale des revenus budgétaires. Les coopératives en général sont chargées de l'impôt des revenus selon les principes obligatoires. Les taux d'impôt de revenu était auparavant progressif, dépendant de la rentabilité obtenue, mais depuis l'an 1984 le

taux est proportionnel. Mais tout de même le Ministre des Finances est autorisé à accorder des soulagements additionnels aussi à l'impôt des revenus en prenant en considération la situation sociale et le besoin d'aider les invalides. De cette manière les revenus du budget de l'imposition de la coopérative des invalides ne sont pas grands.

Il me semble qu'il faudrait diviser les deux aspects de ce problème. Quant à la politique envers la coopérative des invalides il est juste de créer des places de travail aux personnes pas pleinement habiles et de leur donner le monopole du droit de la publicité et affichages.

Mais tout à fait différent est l'aspect de relever des taxes des unités économiques publiques et privées pour la permission d'accomplir la publicité et les affichages. Jusqu'ici ça ne se fait pas. Il me semble qu'en cherchant des sources nouvelles des revenus locaux, toujours trop petits pour suffir aux diverses grandes dépenses, surtout en infrastructure, on pourrait de cette manière améliorer ou peu la situation fiscale des conseils, en acceptant en même temps de tels principes et constructions de cette taxe que son hauteur dépendrait des conditions et critères économiques et sociaux (p.ex. du genre de la publicité, de l'entreprise, du sujet et caractère du contenu, etc.); en même temps on pourrait donc réaliser la seconde condition du choix d'un modèle idéal de l'imposition - l'influence du conseil par les taux divers sur les formes et directives de la publicité et les affichages, qui ont sur son territoire. Il semble que l'application en avenir de cette forme des taxes, comme il résulte des expériences italiennes et quelques autres Etats, peut amener des bons effets.

Les réformes du système de gestion en Pologne ne sont pas encore achevées et durent encore. C'est une bonne occasion d'élargir en avenir les revenus propres des conseils par une forme de ce genre des taxes bien construites.

1. Voir: Loi du 20 juillet 1983 - System rad narodowych i samorzadu terytorialnego (Dz.U.Nr 41, poz. 195/1983).

2. Voir: Loi du 26 février 1982 - O planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U.Nr 7, poz. 51/1982).
3. Voir plus large: W. Jaworski, M. Sochacka-Krysiak, Finanse krajów Socjalistycznych, Varsovie 1982, p. 92 et suiv.
4. Voir: W. Konieczny, Finansowe mechanizmy w gospodarce terenowej, Finanse 1982, n° 10, p. 26 et suiv.
5. Sur ce thème plus largement: M. March, E. Moroz, Organy administracji terenowej a niepodporządkowane jednostki gospodarcze, oeuvre coll.: Oddziaływanie terenowych organów administracji państwowej na gospodarkę narodową, Varsovie 1980, p. 27 et suiv.
6. Voir: M. Weralski, Współczesne systemy podatkowe (zarys porównawczego prawa podatkowego), Varsovie 1979, p. 27 et suiv.
7. Voir: S. Zawadzki, Tendencje rozwoju rad narodowych w świetle badań prawnoempirycznych. Problemy Rad Narodowych. Studia i materiały, n° 50/1981, p. 43 et suiv.
8. Voir plus large sur le thème de la définition: S. Poniatowski, Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej w PRL, Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowskiej, Lublin, Sectio 6, vol. XI, 7/1964, p. 181 et suiv.
9. Voir: Z. Krzyżkiewicz, Finanse państwowego przemysłu terenowego, Varsovie 1969, p. 47 et suiv.
10. Voir plus large: M. Tarka, Tworzenie i przekształcenie organizacyjne przedsiębiorstw terenowych. Problemy Rad Narodowych, Studia i Materiały, Wrocław-Varsovie-Kraków-Gdańsk-Lódź 1981, n° 52, p. 155 et suiv.
11. Art. 9.2 et autres du 25 septembre 1971 sur les entreprises publiques (Dz.U.Nr 24, pos. 122, 1981).
12. Voir: N. Gajl, Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych, Varsovie 1980, p. 23 et suiv.
13. Voir: Z. Firożyński, Budżet a równowaga, Finanse 1981, n° 5 p. 2 et suiv.: le même autour: Makroekonomiczne uwarunkowania gospodarki terenowej, Finanse 1983, n° 6, p. 26 et suiv.
14. Voir plus large: K. Szczepański, G. Wiśniewska, Nadwyżka budżetowa w gospodarce terenowej, Finanse 1982, n° 1-2, p. 36 et suiv.
15. Voir: J. Kaleta, Kierunki reformy prawa budżetowego. Finanse 1981, n° 12, p. 21 et suiv.

16. Voir plus large: L. Kurowski, Wstęp do nauki prawa finansowego, Varsovie 1982, p. 83 et suiv.; A. Komar, Założenie reformy prawa budżetowego, Finanse 1982, n° 7, p. 45 et suiv.
17. Voir: W. Łączkowski, Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji, Varsovie 1978, p. 56 et suiv.
18. Voir: W. Jaworski, M. Sochacka-Krysiak, Finanse krajów socjalistycznych, Varsovie 1982, p. 360 et suiv.
19. Voir plus large: J. Małecki, Fundusze pozabudżetowe rad narodowych, Problemy Rad Narodowych 1982, n° 40, p. 85 et suiv.