

HANNA SOCHACKA-KRYSIAKOWA

STRUKTURA ORAZ PERSPEKTYWY ROZWOJU SYSTEMU  
TERENOWYCH DOCHODÓW BUDŻETOWYCH

I. Rozwój systemu terenowych dochodów budżetowych, kierunki oraz stopień nasilenia zmian tego systemu i wynikająca stąd sytuacja terenowej gospodarki budżetowej, określone są warunkami ustroju społeczno-gospodarczego.

W państwach kapitalistycznych, gdzie obok administracji państwowej funkcjonują związki publiczno-prawne w postaci samorządu terytorialnego, a budżety samorządowe nie wchodzą w skład budżetu państwowego, brak jest w zasadzie warunków dla wydatniejszego rozwoju terenowej gospodarki budżetowej i oparcia jej na mocnych, dostatecznie wydajnych źródłach dochodowych. Rozszerzenie zakresu dochodów samorządowych oznacza bowiem z reguły uszczuplenie odpowiednich dochodów państwa, co wobec znacznych i stale rosnących potrzeb w sferze wydatków państwowych jest rzeczą trudną do zrealizowania. Równocześnie charakter urzędzeń gospodarczych znajdujących się pod zarządem organów samorządowych nie stwarza perspektyw usamodzielnienia finansowego budżetów samorządowych, tym bardziej że państwo nie jest zainteresowane w odstępowaniu samorządowi nowych, rentownych rodzajów urzędzeń.

W państwach typu socjalistycznego, gdzie administracja centralna i terenowa stanowią człony jednolitej administracji państwowej, terenowe organy uchwałodawcze są zarazem organami władzy państwowej, gospodarka terenowa stanowi integralną część składową systemu gospodarki narodowej, a budżety terenowe wchodzą w skład jednolitego budżetu państwowego, powstają przesłanki dla wydatnego rozwoju zakresu terenowej gospodarki budżetowej oraz uprawnień organów terenowych. Podział poszczególnych dziedzin działalności państwowej między organy centralne i terenowe nie stanowi bowiem problemu ustrojowego, związanego z ustaleniem zakresu działania różnych związków publiczno-prawnych, lecz jest sprawą organizacji wewnętrznej jednolitego aparatu państwowego oraz celowego podziału funkcji w obrębie tego aparatu.

Odębności ustrojowe, determinujące różnice w tendencjach i perspektywach rozwojowych działalności organów samorządu terytorialnego

i państwowych organów terenowych nie wykluczają jednak możliwości pewnego podobieństwa zakresu wydatków lub form dochodów budżetów terenowych w obu systemach. Zwłaszcza badanie rozwoju terenowej gospodarki budżetowej w okresie przejściowym od kapitalizmu do socjalizmu pozwala dostrzec szereg analogii, np. między formami podatkowymi stosowanymi w gospodarce samorządowej i terenowej gospodarce budżetowej nowego typu. Jednak późniejszy rozwój systemu terenowej gospodarki budżetowej w państwach typu socjalistycznego idzie w kierunku zupełnie odmiennym od rozwoju systemu gospodarki samorządowej w państwach typu kapitalistycznego. Przesądza to m. in. o odmienności kierunków rozwoju terenowych dochodów budżetowych.

II. System terenowych dochodów budżetowych jest silnie zróżnicowany, zwłaszcza gdy rozpatruje się go w ujęciu porównawczym w różnych ustrojach społeczno-gospodarczych. Plastyczne jego przedstawienie, konieczne dla sformułowania wniosków ogólnych co do perspektyw rozwojowych, wymaga więc opracowania porównywalnego, a zarazem możliwie prostego układu. Jak się wydaje, przydatne mogą tu być dwa podstawowe kryteria podziału dochodów:

1. kryterium stosunku danego rodzaju dochodów do gospodarki terenowej i do uprawnień organów terenowych, na podstawie którego rozróżnić można dochody czerpane bezpośrednio ze źródeł poddanych nadzorowi organów terenowych i wyłącznie przez nie wykorzystywanych, oraz dochody czerpane przez organy terenowe ze źródeł zastrzeżonych w zasadzie dla organów centralnych;

2. kryterium źródła danego rodzaju dochodów w ujęciu nawiązującym do formy własności, w ramach której powstają określone dochody.

Na podstawie wymienionych kryteriów dokonać można następującego ugrupowania różnych rodzajów terenowych dochodów budżetowych:

1. dochody terenowe, czerpane z przedsiębiorstw, zakładów i urzędzeń bezpośrednio podporządkowanych organom terenowym;

2. dochody płynące z opodatkowania gospodarki niepaństwowej i ludności na rzecz budżetów terenowych;

3. dochody z dodatków i udziałów w podatkach od gospodarki niepaństwowej i ludności, pobieranych na rzecz budżetu centralnego;

4. dochody z pożyczek, typowe jako metoda zasilania budżetów terenowych w państwach kapitalistycznych, zanikające natomiast w ustroju socjalistycznym;

5. dochody z dotacji;

6. dochody budżetów terenowych, czerpane z przedsiębiorstw państwowych zarządzanych centralnie, będące nowym, rozwijającym się w państwach socjalistycznych rodzajem dochodów terenowych.

III. Najbardziej tradycyjnym, najściślej związanym z terenową gospodarką budżetową rodzajem dochodów, są dochody czerpane z tzw. działalności własnej organów terenowych, przede wszystkim w dziedzinie gospodarczej.

W państwach kapitalistycznych dochody te są na ogół mało wydajne i mało elastyczne, co wiąże się m. in. z charakterem gospodarki samorządowej, koncentrującej się głównie wokół urzędzeń komunalnych, targowiskowych, rzadziej natomiast wokół zakładów typu przemysłowego. Na przykład wśród dochodów budżetowych angielskiego samorządu terytorialnego w roku 1956/57 dochody z gospodarki samorządowej zajmowały dość dalekie miejsce: wpływy z dzierżawy nieruchomości stanowiły 7,2%, wpływy z komunikacji lokalnej — 3,4%, wpływy z wodociągów — 2,4% ogólnej sumy dochodów. Przejęcie na rzecz państwa elektrowni samorządowych pozbawiło budżety samorządowe dochodów z tytułu prowadzenia elektrowni, stanowiących jeszcze w 1938/39 r. 8,2% ogólnej sumy dochodów<sup>1</sup>. Również w gospodarce samorządowej Niemieckiej Republiki Federalnej dochody budżetów samorządowych z działalności gospodarczej stanowiły w 1957 r. zaledwie 6,1% ogólnej sumy dochodów<sup>2</sup>.

Podstawową zaletą dochodów z gospodarki samorządowej jest ich ścisły związek z działalnością organów samorządowych, zainteresowanych we wzroście tych dochodów i mających pewne, choć ograniczone możliwości oddziaływania w kierunku ich zwiększenia. Ponieważ jednak we współczesnych państwach kapitalistycznych zarysowuje się na ogół tendencja do koncentrowania działalności publicznej w ręku organów centralnych, co m. in. przejawia się w przejmowaniu na rzecz państwa szeregu przedsiębiorstw i urzędzeń samorządowych, perspektywy wzrostu znaczenia omawianych dochodów są tam niewielkie.

W państwach typu socjalistycznego zarysowuje się natomiast proces stopniowego rozszerzania zakresu gospodarki terenowej. Do przesunięcia na szczebel terenowy kwalifikują się przede wszystkim te urządzenia gospodarcze, które zaspokajają powszechne, równomiernie zlokalizowane w terenie potrzeby społeczne, które opierają swą działalność głównie na surowcach lokalnych, nie wymagających odległego i kosztownego transportu, a zarazem powszechnie i równomiernie występujących, oraz mają określony terytorialnie zasięg działania itd.

Proces rozszerzania zakresu gospodarki terenowej ma jednak swe granice. Wątpliwa jest np. celowość przekazywania na szczebel terenowy przedsiębiorstw, opierających swą produkcję na surowcach reglamen-

<sup>1</sup> Por. „Annual Abstract of Statistics”, Londyn 1959, nr 96, s. 263.

<sup>2</sup> Por. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1959, s. 366—367.

towanych, zaopatrujących gospodarkę narodową w podstawowe środki produkcji, odznaczających się nietypowym, mało powszechnym charakterem lub specyficzną technologią produkcji, wymagającą silnie rozbudowanego zaplecza technicznego itd. W grę wchodzi też potrzeba zabezpieczenia odpowiednich dochodów dla budżetu centralnego, który musi dysponować dostatecznie wysokimi zasobami finansowymi niezbędnymi dla realizacji podstawowych funkcji państwa w zakresie stymulowania rozwoju gospodarki, zaspokajania potrzeb społecznych, zapewnienia obronności kraju itd.

Dochody z gospodarki terenowej w państwach socjalistycznych są na ogół dość wydajne i elastyczne, ponieważ do tradycyjnych urządzeń gospodarki komunalnej i mieszkaniowej dochodzi stopniowo rozwijający się i posiadający możliwości wzrostu rentowności przemysł terenowy. Organy terenowe są zainteresowane, co więcej zaś mają możliwość oddziaływania przy pomocy szeregu instrumentów natury finansowo-gospodarczej i ogólnoorganizacyjnej na wzrost rentowności gospodarki terenowej, a tym samym na wzrost określonej części swych dochodów budżetowych. Jest jednak rzeczą oczywistą, że dochody czerpane na potrzeby ogólne budżetów terenowych nie mogą nadmiernie uszczuplać własnych zasobów finansowych przedsiębiorstw gospodarki terenowej, niezbędnych dla jej prawidłowego funkcjonowania i rozwoju. Niezależnie od tego są one dodatkowo ograniczone: z jednej strony — poziomem cen, które nie powinny wykraczać poza granice wyznaczone ogólnopaństwową polityką cen, z drugiej zaś strony — poziomem kosztów, których szybka i znaczna obniżka nie jest rzeczą łatwą ze względu na specyficzne warunki działalności przedsiębiorstw terenowych. W tym też tkwi drugi — obok ograniczoności samego zakresu gospodarki terenowej — moment określonego ograniczenia perspektyw wzrostu dochodów z gospodarki terenowej, przekazywanych na rzecz budżetów terenowych.

W praktyce znaczenie finansowe dochodów z gospodarki terenowej kształtuje się bardzo rozmaicie, m. in. w zależności od stopnia rozwoju gospodarczego poszczególnych terenów kraju. Generalne oparcie budżetów terenowych wyłącznie lub w przeważającej mierze na omawianych dochodach wydaje się niewykonalne, m. in. ze względu na to, że stale rozszerzająca się działalność organów terenowych obejmuje w szerokim zakresie prowadzenie urządzeń socjalno-kulturalnych oraz wykonywanie czynności typu administracyjnego. Urządzenia te pochłaniają z reguły wysokie sumy nakładów finansowych, lecz zarazem dostarczają zupełnie minimalnych dochodów, co wiąże się z obowiązującą w państwach socjalistycznych zasadą nieodpłatności lub tylko częściowej odpłatności świadczeń socjalno-kulturalnych.

Teżę o niewielkim udziale dochodów z tzw. działalności własnej

w finansowaniu całokształtu zadań terenowych potwierdzają wskaźniki udziału w ogólnej sumie dochodów budżetów terenowych wynoszące w 1960 r. w Polsce: dla dochodów z działalności gospodarczej — 11,3%, z tego podatek obrotowy i od operacji nietowarowych — 1,9%, wpłaty z zysku — 7,4%, nadwyżki środków obrotowych — 0,4%, dochody brutto z działalności gospodarczej — 1,6%; dla dochodów z podstawowych rodzajów działalności socjalnej — 0,4% (przedszkola — 0,1%, zakłady lecznicze i żłobki — 0,3%); dla dochodów z działalności administracyjnej (opłata skarbową i administracyjną) — 1,1%<sup>3</sup>.

Proces rozszerzania zakresu działalności organów terenowych pociąga więc za sobą znaczny wzrost wydatków, za którym z reguły nie nadąża dostateczny tj. zapewniający równowagę budżetową, wzrost dochodów z działalności terenowej.

IV. Funkcji zapewnienia równowagi budżetów terenowych nie może też spełnić drugi rodzaj dochodów stałych, mianowicie tzw. podatki terenowe (określane niekiedy dodatkowo jako „samoistne”).

W państwach kapitalistycznych są one często dość liczne, jednak na ogół dość mało wydajne<sup>4</sup> i mało elastyczne, tj. słabo reagujące na zmiany ogólnej koniunktury gospodarczej, perspektywy zaś ich rozwoju, zwiększenia ich zakresu i wagi finansowej są znikome wobec wspomnianych wyżej tendencji centralizacyjnych i niechęci do uszczuplania dochodów podatkowych budżetu państwowego.

W państwach socjalistycznych zarysowują się na tym odcinku dwie pozornie przeciwstawne tendencje: 1. ograniczanie liczby podatków terenowych w drodze likwidacji lub scalania podatków drobnych, mało wydajnych pod względem finansowym, 2. stopniowego zwiększania zakresu podatków terenowych w drodze przekazywania na rzecz budżetów terenowych całości wpływów z opodatkowania gospodarki spółdzielczej i gospodarki nie uspołecznionej.

Wpływy z opodatkowania spółdzielczości mają charakter elastyczny i wykazują perspektywę wzrostu. Organy terenowe są tym wzrostem niewątpliwie zainteresowane, dysponując zarazem pewnymi możliwościami ogólnogospodarczego i finansowego oddziaływania na rozwój gospodarki spółdzielczej, wzrost jej zysków i zwiększenie rozmiarów wpłat do budżetów terenowych. Jak się wydaje jednak, na wpłatach tych nie można opierać rozwoju budżetów terenowych, gdyż rozwój spółdzielczości,

<sup>3</sup> Według Rocznika Statystycznego 1961, s. 395—397, oraz danych Ministerstwa Finansów.

<sup>4</sup> Na przykład w Anglii wpływy z podatków samorządowych nie sięgają nawet  $\frac{1}{4}$  ogólnej sumy dochodów budżetów samorządowych, stanowiąc w 1956/57 r. 23,6% — por. „Annual Abstract...”, op. cit., s. 263.

pożądany z ogólnogospodarczego i politycznego punktu widzenia, wymaga umiaru w kształtowaniu jej obciążenia podatkowego. Stopień aktualnego udziału podatków od spółdzielczości w ogólnej sumie dochodów budżetów terenowych ilustruje wskaźnik, wynoszący w Polsce w 1960 r. około 5%, z tego podatek obrotowy i od operacji nietowarowych — 2%, podatek dochodowy — 3%<sup>5</sup>.

Wpływy z opodatkowania gospodarki nie uspołecznionej odegrać mogą pewną rolę w okresie przejściowym, jednakże w toku rozwoju państwa socjalistycznego ulegają one zanikowi w miarę kurczenia się zakresu tej gospodarki. W Związku Radzieckim nie odgrywają one już właściwie żadnej roli. W Polsce w 1960 r. udział ich w ogólnej sumie dochodów budżetów terenowych wyrażał się wskaźnikiem 15,6%, z czego ponad połowę stanowił podatek gruntowy od gospodarstw indywidualnych<sup>6</sup>.

Terenowe podatki od ludności są z reguły bardzo drobne i mało wydajne pod względem finansowym. W Polsce ta ich cecha pogłębiona jest wskutek utrzymywania na niskim poziomie czynszów, stanowiących podstawę wymiaru większości terenowych podatków od ludności. Na przykład wpływy z najbardziej wydajnego podatku terenowego od ludności, tj. podatku od nieruchomości, stanowiły w 1960 r. 0,7% ogólnej sumy dochodów budżetów terenowych<sup>7</sup>.

V. Przekazanie budżetom terenowym obok całości wpływów z państwowej gospodarki terenowej także wpływów z opodatkowania gospodarki niepaństwowej nie rozwiązuje zatem, jak wynika z dotychczasowego rozumowania, problemu równowagi budżetów terenowych, tym bardziej że konsekwencje finansowe zróżnicowanego zaawansowania rozwoju gospodarczego poszczególnych terenów odnoszą się również do gospodarki niepaństwowej: spółdzielczej i prywatnej.

W tej sytuacji konieczne jest, zwłaszcza na terenach słabiej rozwiniętych pod względem gospodarczym, dodatkowe zasilanie budżetów terenowych dochodami równoważącymi, które mogą być ponadto wykorzystane jako instrument oddziaływania na kierunki rozwoju gospodarki terenowej, dla zapewnienia prawidłowych proporcji rozwojowych w całej gospodarce narodowej.

VI. Jedną z metod równoważenia budżetów terenowych przy pomocy dodatkowych środków finansowych, znaną i stosowaną zarówno w państwach kapitalistycznych, jak i socjalistycznych, jest przekazywanie budżetom terenowym części wpływu z podatków zastrzeżonych w zasadzie dla budżetu centralnego.

<sup>5</sup> Według Rocznika Statystycznego 1961, s. 395 i 397.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

W państwach kapitalistycznych stosowane są zarówno dodatki do podatków państwowych, jak i udziały w ich wpływach, z tym, że dodatki są formą starszą i bardziej powszechną. Odgrywają one znaczną rolę w finansowaniu działalności samorządowej, są dochodem wydajnym i elastycznym, gdyż opierają się na wydajnych i elastycznych podatkach państwowych (w Polsce międzywojennej w 1938/39 r. wpływy z dodatków stanowiły 32,7%, zaś wpływy z udziałów 26,2% ogólnej sumy dochodów budżetów samorządowych)<sup>8</sup>. Jednakże możliwości oddziaływania organów samorządowych na wzrost tych dochodów są minimalne, co gorsza zaś — każde nasilenie trudności gospodarczo-finansowych rządu centralnego może odbić się ujemnie na budżetach samorządowych wskutek zmniejszenia się podstawy wymiaru odpowiednich podatków państwowych, zahamowania ich wpływów oraz obniżania stawek dodatków i udziałów samorządowych przez państwo.

W państwach socjalistycznych dodatki nie są z reguły stosowane, rozwija się natomiast system udziałów. Udziały we wpływach z podatków, pobieranych na rzecz budżetu centralnego, mają trzy podstawowe zalety:

1. są na ogół wydajnym, skutecznym finansowo środkiem równoważenia budżetów terenowych;

2. stwarzają element zainteresowania organów terenowych we wzroście ogólnej sumy wpływów podatkowych, w których partycypują na zasadzie stawki procentowej, co ma szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy terenowy aparat finansowy pełni zarazem obowiązki agend terenowych centralnej administracji państwowej;

3. stanowią w ręku państwa instrument elastycznego realizowania założeń jednolitej polityki rozwoju gospodarki terenowej, gdyż przy pomocy różnicowania stawek udziałów dla poszczególnych terenów państwo może szczególnie intensywnie zasilać finansowo budżety słabe, nie oparte na dostatecznie trwałych podstawach gospodarki własnej. W Polsce Ludowej na przykład w 1956 r. wpływy z udziałów stanowiły 72% ogólnej sumy dochodów budżetów terenowych<sup>9</sup>. Jednak w praktyce państw socjalistycznych możliwości stosowania udziałów w dochodach podatkowych budżetu centralnego z gospodarki niepaństwowej ulegają stopniowemu wyczerpaniu. Dzieje się tak z dwu powodów:

1. dochody te są stopniowo przekazywane na stałe i w całości budżetom terenowym,

2. zakres gospodarki niepaństwowej, zwłaszcza gdy chodzi o gospodarkę prywatną, ulega stopniowo zwężaniu i ograniczaniu.

W odniesieniu do podatku od ludności, obciążającego wynagrodzenia pracownicze, stwierdzić trzeba, że rysująca się coraz wyraźniej perspek-

<sup>8</sup> Por. Mały Rocznik Statystyczny 1939, s. 402.

<sup>9</sup> Por. Rocznik Statystyczny 1961, s. 395.

tywa stopniowej jego likwidacji, zaplanowanej np. w Związku Radzieckim już na najbliższe lata, nie pozwala nań liczyć z punktu widzenia przyszłego rozwoju dochodów terenowych. Z tego względu dyskusja o celowości całkowitego przekazania podatku od wynagrodzeń na szczebel terenowy staje się w pewnym sensie bezprzedmiotowa, a próby realizacji tego przesunięcia w praktyce nabierają charakteru mniej lub bardziej przejściowego instrumentu zasilania budżetów terenowych<sup>10</sup>.

VII. W państwach kapitalistycznych potrzeby wynikające z działalności samorządowej, a nie znajdujące pokrycia finansowego w dochodach własnych, uzupełnionych nawet wpływami z dodatków i udziałów, zaspokajane są często w trybie zaciągania pożyczek, które w większości przypadków prowadzą do nadmiernego zadłużenia związków samorządowych, rujnującego ich gospodarkę oraz zmuszającego do szukania nadzwyczajnej pomocy ze strony państwa. W ustroju socjalistycznym, w warunkach jednolitości władzy i administracji państwowej oraz własności społecznej, zaciąganie pożyczek na własny rachunek przez organy terenowe jest niedopuszczalne. Wprowadzie w Polsce Ludowej w pierwszych latach okresu przejściowego istniejące wówczas związki samorządowe zasilaly swe budżety wpływami z pożyczek, pożyczki te jednak pochodziły wyłącznie ze specjalnego samorządowego funduszu wyrównawczego i odgrywały minimalną rolę w finansowaniu działalności samorządowej.

Pożyczki, stanowiące formę zwrotnego zasilania budżetów samorządowych, zaciągane są najczęściej na określone cele, głównie — inwestycyjne, przy czym są to często inwestycje nie rokujące żadnych nadziei na przyszłą rentowność. Formą bezzwrotnej pomocy finansowej dla budżetów terenowych są natomiast dotacje udzielane ze środków centralnego budżetu państwowego, z budżetów terenowych wyższego szczebla lub ze specjalnych funduszy wyrównawczych.

W państwach kapitalistycznych dotacje celowe mają z reguły przewagę nad tzw. ogólną dotacją wyrównawczą<sup>11</sup>. Dotacje celowe przy-

<sup>10</sup> W Polsce sytuacja jest o tyle specyficzna, że polityka odcinkowego regulowania płac w różnych gałęziach gospodarki doprowadziła do znacznych dysproporcji w rozkładzie terytorialnym wpływów podatkowych. Ogranicza to w dużym stopniu skuteczność zastosowania podatku od wynagrodzeń jako powszechnego dochodu budżetów terenowych.

<sup>11</sup> Na przykład w Anglii w 1957 r. dotacja ogólna stanowiła 17,6%, zaś dotacja celowa 82,4% ogólnej sumy dotacji — por. A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w Anglii*, „Finanse” 1960 nr 5. Również w Niemieckiej Republice Federalnej udział dotacji ogólnej w sumie dotacji stanowił w 1956 r. zaledwie 21,5% — por. W. Albers, *Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich der gesamten öffentlichen Hand*, „Finanzarchiv” 1958, t. 19, z. 3.



znawane są albo na cele inwestycyjne, albo na wyraźnie określone zadania bieżące, przy czym udzielenie dotacji związane jest często z wysokością wydatków na konkretne zadanie oraz udziałem stałych dochodów terenowych w jego finansowaniu. Szczególnym rodzajem dotacji są tu dotacje na cele obsługi długów, przyznawane w przypadkach braku środków własnych na spłatę najpilniejszych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek.

W państwach socjalistycznych dotacje celowe stosowane są rzadziej, z zasady zresztą na cele inwestycyjne, czasem na dofinansowanie przemysłu terenowego. Zaletą dotacji celowych jest możliwość forsowania przez państwo rozwoju tych obiektów gospodarki terenowej, które uważa należy za szczególnie ważne z punktu widzenia aktualnej polityki ogólnopaństwowej. Zarazem jednak dotacje celowe zawierają w sobie stosunkowo silny element uzależnienia organów terenowych od organów centralnych, zarówno gdy chodzi o spełnienie warunków towarzyszących udzieleniu dotacji, jak i w toku wykorzystania samej dotacji. Element uzależnienia tkwi zresztą także w ogólnej dotacji wyrównawczej, gdyż determinuje ona w pewien sposób zakres i rozmiary wydatków budżetu terenowego. Organy terenowe nie mają bowiem w praktyce żadnych możliwości oddziaływania na wysokość otrzymywanych dotacji. Nie znaczy to jednak, by stosowanie dotacji było całkowicie nieuzasadnione. Dotacja może odegrać dużą rolę na terenach szczególnie zacofanych pod względem gospodarczym, nie posiadających odpowiedniej bazy dla rozwoju dochodów stałych ani też udziałów w dochodach budżetu centralnego. Dotacja pełni również funkcję swoistego wskaźnika dyrektywnego, sprzyjającego zabezpieczeniu właściwych proporcji terytorialnych rozwoju gospodarki narodowej, ponadto zaś okazuje się niekiedy koniecznym narzędziem ostatecznego równoważenia budżetów terenowych, jeśli sprecyzowane w racjonalnych granicach stawki udziałów równowagi tej ze względów technicznych nie zapewniają. Znaczenie dotacji w budżetach terenowych Polski Ludowej w 1960 r. wyrażało się odsetkiem wynoszącym 44,5% ogólnej sumy dochodów<sup>12</sup>.

VIII. Realizacja redystrybucyjnej funkcji budżetu, wyrażającej się w rozdzielaniu środków pieniężnych przez system budżetowy, następuje m. in. na odcinku podziału tych środków w przekroju terytorialnym, pomiędzy poszczególne rejony kraju, przyspieszając w ten sposób rozwój gospodarczy terenów zacofanych. Dla realizacji tak sformułowanego zadania konieczne jest centralizowanie przez państwo, następnie zaś rozdzielanie w trybie scentralizowanym określonej części środków finansowych. Fakt ten wyznacza naturalne granice procesom przekazywania

<sup>12</sup> Por. Rocznik Statystyczny 1961, s. 395.

na rzecz organów terenowych zarówno nowych zadań w sferze gospodarczej, jak i nowych rodzajów dochodów.

Wydaje się jednak, że wymienione wyżej pozytywne cechy dotacji w znacznym stopniu mogą być spełnione przez rozwijający się ostatnio w państwach socjalistycznych system udziałów w dochodach budżetu centralnego z państwowej gospodarki zarządzanej centralnie, bądź też bezpośrednio w wynikach finansowych tej gospodarki.

Różnica w porównaniu z dotacją polega na tym, że dotacja stanowi formę przekazania pewnej, kwotowo określonej części wydzielonej z ogólnej puli dochodów, centralizowanych na wyższych szczeblach systemu budżetowego, bez względu na źródło tych dochodów, a więc bez możliwości zainteresowania nim organów terenowych, natomiast w przypadku zastosowania udziałów w konkretnych formach dochodów i w konkretnych przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie działania danego organu terenowego, wytwarza się zainteresowanie obustronne. Organy terenowe zainteresowane są stałą poprawą wyników finansowych przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, na którą pośrednio mogą nawet oddziaływać przez stwarzanie dogodnych warunków komunikacyjno-drogowych, obsługi w sferze urządzeń komunalnych itd., przedsiębiorstwa zaś zainteresowane są rozwojem sieci urządzeń terenowych, z których korzystają zarówno same (wodociągi, kanalizacja, gazownie itd.), jak też ich załogi (mieszkania, łaźnie, żłobki, przedszkola, szkoły, ambulatoria). Ma to szczególne znaczenie na terenie większych miast, gdzie zlokalizowane są na ogół zakłady przemysłowe.

Udziały mogą mieć różną postać, mogą odnosić się tylko do niektórych, określanych przez organy centralne rodzajów przedsiębiorstw, mogą nawiązywać do sumy realizacji, do rozmiarów zysku, do wielkości zatrudnienia, mogą być uzależnione od stopnia wykonania planu przedsiębiorstwa, mogą wreszcie, w uzasadnionych przypadkach, mieć w części charakter dochodu celowego. Trudno tu przesądzić, jakie formy udziałów rozwijać się będą w przyszłości, gdyż system ich znajduje się ciągle jeszcze w fazie eksperymentalnej. Najbardziej jednak skuteczną, powszechną i gwarantującą budżetom stały dopływ środków finansowych formą partycypowania przedsiębiorstw centralnych w finansowaniu działalności terenowej wydaje się udział przedsiębiorstw w zysku, którego wysokość uwzględniałaby — obok rentowności — także rozmiary zatrudnienia w poszczególnych przedsiębiorstwach, określające m. in. stopień zwiększonego obciążenia szeregu urządzeń terenowych.

Niezależnie od konkretnej formy udziału, jego rozwój oraz stopniowe wypieranie przezeń dotacji wyrównawczej jest niewątpliwie prawidłowością rozwojową systemu terenowych dochodów budżetowych w państwach typu socjalistycznego.

IX. Badanie polskiego systemu terenowych dochodów budżetowych potwierdza sformułowane wyżej tezy ogólne i prowadzi do następujących wniosków:

1. Dochody z tzw. działalności własnej organów terenowych odgrywają u nas zbyt małą rolę. Przyczyna tkwi w charakterze gospodarki terenowej, zbyt duża bowiem ilość rentownych przedsiębiorstw państwowych, kwalifikujących się do przekazania na szczebel terenowy, pozostaje jeszcze na szczeblu centralnym. Specyficznym problemem jest też ustalenie na rażąco niskim poziomie wysokości części czynszów oraz niektórych opłat za usługi komunalne. Sprawa ich urealnienia nie jest aktualna w najbliższym okresie, wymaga bowiem szeregu złożonych operacji w zakresie systemu płac i cen, zabezpieczenia odpowiednich relacji między nimi, co pociąga za sobą konieczność gruntownego i wszechstronnego przygotowania jakichkolwiek zmian na tym odcinku. Wpływy z działalności niegospodarczej organów terenowych nie rokują natomiast perspektyw wydatniejszego wzrostu z tego względu, że generalna i odczuwalna finansowo podwyżka opłat za usługi urządzeń socjalno-kulturalnych jest wykluczona ze względów polityczno-społecznych, zaś opłaty typu administracyjnego są z natury rzeczy ubocznym rodzajem dochodu budżetowego, obliczonym nie tyle na zasilanie budżetu, ile na regulowanie rozmiarów popytu na usługi aparatu administracji państwowej;

2. W zakresie podatków terenowych od gospodarki niepaństwowej i ludności perspektywy wzrostu rysują się głównie przed wpływami z opodatkowania spółdzielczości. Drobne podatki terenowe od ludności nie odgrywają poważniejszej roli, podatek od wynagrodzeń nie wchodzi w grę m. in. z tego względu, że w przyszłości wykazywać będzie tendencję do stopniowego kurczenia się drogą obniżki ciężaru opodatkowania, natomiast wpływy z opodatkowania gospodarki nieuspołecznionej, obecnie względnie wydajne, kurczyć się będą w miarę zanikania obiektów tej gospodarki przy równoczesnym rozwoju sieci placówek państwowych i spółdzielczych;

3. Możliwości stosowania udziałów budżetów terenowych w dochodach podatkowych budżetu centralnego ograniczają się u nas do podatku od wynagrodzeń, który, jak wyżej wspomniano, będzie stopniowo tracił swe znaczenie finansowe, oraz do podatku obrotowego od przedsiębiorstw państwowych zarządzanych centralnie. Rozważane niekiedy w dyskusjach przekazanie budżetom terenowym całości podatku obrotowego wydaje się wykluczone m. in. ze względu na znaczną nierównomierność wpływów, wynikającą z faktu zwolnienia niektórych gałęzi gospodarki narodowej od podatku obrotowego, z nierównomiernej lokalizacji przedsiębiorstw, z różnych stawek podatkowych, niekiedy bardzo wysokich, gdyż zawierających w sobie dawne akcyzy, wreszcie z poważnych wahań

wpływów zależnie od stopnia wykonania planów obrotu, co mogłoby wpłynąć na zachwianie równowagi niektórych budżetów terenowych. Ponadto, co ma zresztą bodaj najistotniejsze znaczenie, w grę wchodzi potrzeba zabezpieczenia budżetowi centralnemu odpowiednich dochodów, niezbędnych dla wykonania podstawowych funkcji państwowych;

4. Uzupełnieniem udziałów są u nas dotacje, których wysokość i znaczenie kształtuje się w wyraźnym związku z systemem udziałów. Do roku 1956, kiedy udziały stosowane były w szerokim zakresie, dotacje odgrywały rolę niewielką. W toku reformy 1956/1957 r. nastąpiło przekształcenie większości udziałów w dochody stałe budżetów terenowych, równocześnie jednak zakres działalności finansowanej z budżetów terenowych wzrósł tak silnie, iż pociągnął za sobą wzrost znaczenia dotacji. W 1957 r. dotacje stanowiły ponad 50% ogólnej sumy dochodów budżetów terenowych, będąc zarazem jedynym środkiem ich równoważenia. W latach 1958 i 1959 rozmiary dotacji znacznie spadły w związku z zastosowaniem udziału w podatku obrotowym i od wynagrodzeń. W latach 1960 i 1961 dotacje ustalone zostały ponownie na poziomie wyższym, równocześnie jednak część dotacji zastępowana jest w ciągu roku budżetowego wpływami z udziału w wynikach finansowych państwowej gospodarki centralnej;

5. Formy tego udziału są u nas zbyt silnie zróżnicowane, co wynika z próbnego, eksperymentalnego charakteru stosowanych rozwiązań. Niektóre spośród nich nie zdały dotychczas egzaminu w praktyce, gdyż realizowane są niezadowalająco, w zbyt mało powszechnym zakresie i bez dostatecznych gwarancji dla organów terenowych. Również sam sposób ujęcia w ustawie budżetowej wpływów z omawianych udziałów zagmatwany został zaliczeniem udziałów w zyskach Powszechnej Kasy Oszczędności i marżach niektórych rodzajów centralnych przedsiębiorstw handlowych do kategorii „dochodów własnych” budżetów terenowych.