

NATALIA GAJL

INSTRUMENTY PRAWNO-FINANSOWE W GOSPODARCE RAD NARODOWYCH

Nowa ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wzbudza szereg refleksji. Zatrzymam się nad niektórymi, szczególnie finansowymi, aspektami tejże ustawy. Trzeba bowiem stwierdzić, iż zgodnie z postulatami nauki i praktyki, obecnie znacznie więcej niż dawniej miejsca zajmują właśnie rozwiązania finansowe.

W całościście instrumentów prawnych instrumenty finansowe są szczególnie dogodną formą oddziaływania¹ a duże zainteresowanie teorii i praktyki kwestią finansów rad narodowych we wszystkich niemal krajach socjalistycznych wynika z kilku, wartych podkreślenia, przyczyn.

Po pierwsze, występuje brak równowagi pomiędzy relatywnie niewielkimi dochodami własnymi a znacznymi stale rosnącymi wydatkami, związanymi z szerokim kręgiem zadań i funkcji spełnianych przez jednostki lokalne. Jest to powodem stałego, tak w teorii jak i praktyce, poszukiwania sposobów rozwiązania tego trudnego problemu.

Po drugie, inny ważki powód zainteresowania finansami lokalnymi wypływa z idei decentralizacji i zasad centralizmu demokratycznego. Posiadanie odpowiednich własnych zasobów finansowych przez jednostki lokalne stanowi w znacznej mierze o ich samodzielności, pozwala na realizację zasady samorządności oraz umożliwia bezpośrednio autonomiczne zarządzanie terenem. Można więc przyjąć założenie, iż dochody własne stanowią w dużym stopniu wykładnik tej samodzielności.

Po trzecie w końcu, nie bez znaczenie dla wzrostu zainteresowania lokalną gospodarką finansową są właściwości instrumentów finansowych, jako form oddziaływania. Instrumenty finansowe stanowią formy wykorzystywane do oddziaływania na gospodarkę lokalną tak przez centrum jak i z kolei przez organy lokalne na jednostki podporządkowane i nie podporządkowane, w tym przedsiębiorstwa terenowe, centralne oraz spółdzielnie.

¹ Szerzej na ten temat N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 16 i n.

Dokonanie oceny instrumentów i konstrukcji finansowych wykorzystanych w gospodarce lokalnej w Polsce wymaga przeanalizowania podstawowych rozwiązań przyjętych w ustawie o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym. Dotyczą one głównie czterech dziedzin: 1. Zakresu i charakteru zadań terenowych, 2. Wielkości i struktury dochodów własnych, 3. Form i struktury dochodów wyrównawczych oraz 4. Uprawnień w zakresie wspólnego finansowania zadań.

Zagadnienia te decydują w sumie o modelu finansowym rady.

I. ZAKRES GOSPODARKI TERENOWEJ

Należy stwierdzić, że zakres gospodarki lokalnej na całym świecie jest znaczny, a wykazuje ponadto dalsze tendencje wzrostu, zaś powodem tego stanu jest, co najmniej, kilka.

Po pierwsze, sprawdziło się prawo Adolfa Wagnera o stale wzrastających wydatkach publicznych państwa². Prawo to należy jednakże uzupełnić wskazując, iż znaczna część tych wydatków jest współcześnie przerzucana przez organy centralne na jednostki lokalne.

Po drugie, wyższy standard warunków ekonomicznych i społecznych powoduje również pewien wzrost zadań, a zarazem wydatków obciążających gospodarkę lokalną³.

Po trzecie, zachodzi konieczność świadczeń szerszych, często również na rzecz podmiotów spoza terenu wytyczonego administracyjnie⁴. Wzrost wydatków tego rodzaju jest tym wyższy, im wyższy jest poziom materialny i kulturalny danego ośrodka. Są to wydatki tym bardziej uciążliwe, iż są mało wymierne, a ponadto zmienne. Nie można ich w pełni adekwatnie przewidzieć oraz ująć w dotychczasowe formy i normy budżetowe.

Po czwarte, w skład zakresu gospodarki lokalnej wchodzi także różne, wcale niemałe, zadania o charakterze centralnym⁵, przekazywane

² Adolf Wagner, *Finanzwissenschaft*, t. I, Lipsk 1877, s. 68 i n.

³ L. Adam, *Problemy centralizacji i koncentracji działalności większych i mniejszych miast w socjalistycznej gospodarce planowej*, w: *Struktura prawna, administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych*, red. N. Gajl, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 33 i n.

⁴ Por. szerzej: N. Gajl, *Nowe koncepcje i konstrukcje prawne kierowania i finansowania gospodarki miejskiej i regionu*, w: *Struktura prawnoadministracyjna i finansowa*, s. 306 i n.

⁵ Por. szerzej M. Szpringer, *Ustrojowa rola rad narodowych a ich funkcja ekonomiczna*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1981, s. 135 i n.; J. Kaleta, *Rady narodowe a gospodarowanie budżetami*, Rada Narodowa, Gospodarki, Administracja 1981, nr 10; J. Wierzbicki, *Spór o budżety terenowe*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1982, z. 4, s. 152 i n.

do wykonania jednostkom lokalnym. Nie zawsze zadania te są pokrywane w pełni z budżetu centralnego.

Na końcu na wzrost zakresu gospodarki lokalnej wywierają również wpływ przyjęte koncepcje ustrojowo-organizacyjne⁶.

Z aktów normatywnych dotyczących gospodarki lokalnej wynika, że zakres gospodarki wzrósł we wszystkich krajach socjalistycznych znacznie, co potwierdzają dane statystyczne. Tendencja ta znalazła swoje odbicie w uchwalonej ostatnio ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Założeniem nowej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego było zwiększenie zakresu działalności rad jak i samodzielności finansowej. Powstaje zagadnienie, jaki nadano temu wyraz i jak to zostało prawnie sformułowane w ustawie⁷.

Zakres gospodarki lokalnej określony został w rozdz. 3 w art. 24 - 37 w sposób bardzo ogólny. Art. 24 stanowi bowiem, iż do rad narodowych należą wszystkie sprawy, dotyczące rozwoju terenu, zaspokajania potrzeb ludności oraz inne sprawy nie zastrzeżone ustawowo. W dalszych częściach tego artykułu następuje podkreślenie samodzielności rad w wykonywaniu zadań zgodnie z uchwalonymi przez radę planami społeczno-gospodarczymi.

Tak skonstruowany artykuł 24 stwarza bardzo szerokie ramy dla podejmowania różnorodnej działalności lokalnej. Sformułowanie wskazujące jedynie ogólnikowo, iż są to zadania, dotyczące „rozwoju terenu” oraz „zaspokajania potrzeb” ludności i inne, umożliwiają teoretycznie przyjęcie dowolnie szerokiej interpretacji.

Dalsze artykuły dotyczą już bardziej konkretnego podziału zadań pomiędzy różnymi szczeblami rad. Ich przegląd potwierdza rozszerzenie się zakresu działalności rad. Wymienia się z kolei długi szereg ważniejszych zadań, co stanowi katalog przykładowy, nie zamknięty. Są tam wskazane bardzo różne przedmiotowo dziedziny działania, a katalog ich jest ogromny i różnorodny. W sumie, z przepisów wynika, iż — o ile rady uznają to za potrzebne — mogą podejmować działalność bardzo różną i rozszerzać ją nadto poza przykłady wymienione w ustawie. Jest to rozwiązanie, któremu można przyklasnąć, pod warunkiem jednakże, iż rady narodowe będą miały jednocześnie odpowiednie środki finansowe na prowadzenie tak szerokiej działalności. Inaczej — będzie musiał

⁶ W zakresie podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi stopniami rad. Patrz szerzej: J. Łętowski, *Kształtowanie się koncepcji podziału terytorialnego w europejskich państwach socjalistycznych*, Problemy Rad Narodowych 1979, nr 29; B. Zawadzka, *System, terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych (przegląd wybranych rozwiązań ustawowych)*, Problemy Rad Narodowych 1981, nr 52, s. 165 i n. oraz inni.

⁷ Ustawa z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185.

mieć miejsce przymusowy wybór i selekcja najistotniejszych jedynie zadań, czyli rezygnacja z szeregu innych także ważnych i społecznie użytecznych. Może to spowodować w praktyce niezamierzone teoretycznie ścieśnienie zakresu gospodarki lokalnej, niezgodne z intencją nowej ustawy.

Nie ulega wątpliwości, iż rozszerzenie zakresu działalności rad stanowi pierwszy warunek niezbędny dla wzmocnienia pozycji i samodzielności rad. W ślad za tym muszą iść jednakże dalsze rozwiązania prawne, które by tę samodzielność zapewniły. Wiąże się z tym nierozdzielnie możliwość decydowania o wydatkach oraz posiadania odpowiednich dochodów.

Samodzielność rad w decydowaniu o zadaniach potwierdzona została szeregiem przepisów, szczególnie w dziedzinie planowania, co można pochytać za zdecydowane wzmocnienie jej samodzielności, głównie w zakresie decydowania o wydatkach, a więc własnej polityce. W ustawie o radach narodowych stwierdza się *expressis verbis* w art. 38, iż rady samodzielnie planują gospodarczy i społeczny rozwój na swoim terenie. Na tle tak sformułowanego przepisu nasuwają się jednakże pewne wątpliwości interpretacyjne. Jak wiadomo, zasady planowania społeczno-gospodarczego zostały ustalone o przeszło rok wcześniej od wydania ustawy o radach narodowych w ustawie o planowaniu. Powstaje więc kwestia, po pierwsze, czy w ustawie o planowaniu równie silnie podkreślono samodzielność planistyczną rad i czy, po drugie, przy jednolitych metodach i technice planowania nie wprowadzono pewnych barier dla samodzielnych decyzji rad. Na pierwsze pytanie można by odpowiedzieć twierdząco. Samodzielność planowania potwierdzona została w art. 14.5 — z dodatkiem jednak, iż winno to mieć miejsce „przy uwzględnieniu założeń państwowej polityki społeczno-gospodarczej, wyrażonych w planach centralnych”. Pozostaje więc z kolei następne pytanie, jak daleko będą w praktyce wiążące założenia planu centralnego? Czy będą to tylko założenia ogólne czy też bardziej szczegółowe formy wiążące i krępujące w efekcie gospodarę rad?

Trzeba przede wszystkim skonstatować, iż w ogóle nastąpiło w całym procesie techniki planowania przejście do metod opartych głównie o formy oddolnego, a nie, jak dawniej, odgórnego planowania. Tym niemniej, jak wiadomo, nawet przy założeniu najdalej posuniętej decentralizacji muszą zawsze być stosowane pewne formy nakazu, mające na celu zapewnienie realizacji określonych ważnych zadań lub też proporcji oraz utrzymanie jednolitości techniki planistycznej w skali kraju.

W obecnym modelu planowania tego rodzaju formy także występują. Winny one jednak być oparte w założeniu na innych, niż dawniej przesłankach.

⁸ Ustawa z dnia 20 II 1982 r. o planowaniu gospodarczym, Dz. U. 1982, nr 7, poz. 51.

Treść ustawy o planowaniu⁸ nie jest w pełni jasna. Operuje bowiem szeregiem nowych rozwiązań, nie mających precedensu w poprzednich zasadach planowania a nie objaśnionych i nasuwających kłopoty interpretacyjne.

Na treść planowania składają się obecnie cztery części o różnej mocy prawnej i zakresie oddziaływania. Można by, idąc w kierunku potrzeby utrzymania samodzielności rad, przyjąć następującą najkorzystniejszą dla nich interpretację, a mianowicie, iż z ustalonych w ustawie o planowaniu czterech podstawowych części planu centralnego dotyczących: 1. Uwarunkowań rozwoju gospodarczego oraz założeń polityki społecznej o charakterze ogólnonarodowym, 2. Ustaleń planu, 3. Narzędzi realizacji planu, 4. Informacji. Większość z zagadnień w nich ujęta ma dla rad narodowych charakter jedynie orientujący lub inspirujący.

Na podstawie logicznej wykładni przepisów można wnosić, iż dla rad narodowych będzie wiążąca w szczególności część, dotycząca ustaleń „planu”. W tym bowiem zakresie ujęte są różne przedsięwzięcia, np. inwestycyjne, jak inwestycje komunikacyjne, dokonywane w sferze konsumpcji społecznej, oraz w zakresie ochrony środowiska naturalnego, a więc zadania, wchodzące w zakres gospodarki terenowej. Lista ustaleń planu jest zresztą duża i, jak się wydaje, będzie się zmieniać w zależności od potrzeb gospodarki narodowej.

W tej części ma miejsce także ważne dla działania rady określenie środków finansowych na realizację szeregu programów społecznych i przedsięwzięć wieloletnich. Przy braku dostatecznych dochodów własnych rad ten punkt ma istotne znaczenie. Można przypuszczać, iż znajdą się wśród nich również środki finansowe dla pokrycia wszystkich zadań realizowanych przez rady narodowe a płynących z ustaleń planu centralnego.

Uwzględnianie ogólnych założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa oparto obecnie o inne formy i techniki planistyczne. Podniesiono w nich rangę bazy informacyjnej planowania. Dobrze się stało, iż w zamian dawniej stosowanych form, min. tak zwanych „wytycznych”, które w praktyce utożsamiane były często z formą dyrektywną i ograniczały samodzielność rad, wprowadzono jako nową formę „informację” dla organów terenowych. Jest to forma konieczna dla zapewnienia realności całokształtu planowania. Jest to jednakże z samego założenia forma nieobligatoryjna, której celem jest wskazanie na określoną sytuację społeczno-gospodarczą i płynące stąd możliwości i potrzeby kraju. Rady narodowe na tej podstawie podejmują własne ustalenia planistyczne przedstawiając różne warianty planu, w których kierują się najpilniejszymi w ich odczuciu potrzebami terenu.

W ustawie o planowaniu pominięte zostały całkowicie bardzo powszechnie dotąd stosowane (co stanowi duży postęp w zakresie decentralizacji) Wszelkie formy wskaźników, limitów i norm planistyczno-bud-

zelowych, które obowiązywały do niedawna rady w stosowanej technice planowania. Ustawa określiła jednakże z kolei tylko nieliczne formy procedury planowania. W moim odczuciu jest to wadą ustawy o planowaniu. Byłoby znacznie lepiej, gdyby podstawowe zasady i technika planowania zostały uregulowane w sposób jasny, jednolity i trwałe. Można się bowiem obawiać, czy poprzez doraźnie ustaloną procedurę planistyczną⁹, skoro będzie ona ustalana aktami niższego rzędu, nie wprowadzi się ponownie za dużych ograniczeń technicznych, wprowadzając te, co i dawniej, lub podobne, wskaźniki i limity, co będzie rzutowało ograniczając samodzielność rad. Dobrze byłoby, gdyby technika planowania ekonomicznego i finansowego znalazła szczegółowe unormowanie w uchwalonej ostatnio ustawie o prawie budżetowym. Pozwoliłoby to zapewnić pewną stabilność w tej materii, określając jednocześnie jasno obowiązki i uprawnienia poszczególnych jednostek planujących zgodnie z duchem ustawy o radach narodowych. Tak się, niestety, nie stało.

Z tekstu przytoczonych ustaw wynika, iż zakres gospodarki terenowej jest obecnie szeroki, samodzielność zaś w decydowaniu o zadaniach i planowaniu własnej działalności jest teoretycznie duża. Są to bezsprzecznie zalety przyjętego generalnie modelu. Jednakże, aby taki właśnie model działania rad mógł być realizowany w praktyce, koniecznym jest posiadanie odpowiednich środków finansowych, których, jak wiadomo, od lat radom narodowym brakuje. Bez tego nie jest możliwa w ogóle realizacja własnej samodzielnej polityki terenowej.

II. ZAGADNIENIA DOCHODÓW LOKALNYCH

Niedobór dochodów własnych w gospodarce lokalnej jest od dłuższego czasu na całym świecie zjawiskiem permanentnym. Wzrost dochodów własnych nie nadąża za coraz większym wzrostem zakresu działania lokalnego oraz wzrostem kosztów tej działalności. Stąd płyną trzy istotne problemy. Po pierwsze, które ze źródeł finansowych są najbardziej wydajne, a jednocześnie stanowią najlepszy instrument oddziaływania ekonomicznego i społecznego, po drugie, jak dalece można zwiększyć zakres dochodów własnych, oraz po trzecie, jakie powinny być stosowane formy i źródła dochodów wyrównawczych, aby pokryć niedobory finansowe gospodarki lokalnej.

Analizę należy rozpocząć od podstawowego źródła terenowych dochodów własnych, jakim są niezmiennie od szeregu lat podatki. W ramach wszystkich dochodów własnych podatki stanowią źródło podstawowe-

⁹ E. Tegler, *Uwagi i propozycje do projektu ustawy o prawie budżetowym*, *Finanse* 1983, nr 3, s. 18 i n.; W. Olszowy, *Planowanie finansowe jako instrument polityki finansowej*, *Finanse* 1982, nr 8-9, s. 62 i n.

we. Stąd też większość dyskusji nad zwiększeniem źródeł dochodów lokalnych koncentruje się nad podatkami. W tym kierunku idą też po części ustalenia przyjęte w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ustawa, jak wiadomo, ukazała się po bardzo długich i wielostronnych dyskusjach, zmierzających do zwiększenia samodzielności rad narodowych.

Logiczną więc kolejną rzeczą powinno mieć miejsce zwiększenie dochodów własnych rad narodowych. Zwiększenie to po części nastąpiło, ale nie jest ono jednakże aż tak duże i kompleksowe jakby się tego można było spodziewać.

Obecnie przyznano, radom narodowym zgodnie z art. 50 ustawy, następujące dochody uznane za własne: 1. Podatki i inne obciążenia, płynące od przedsiębiorstw terenowych. 2. Podatki od spółdzielczości, z wyjątkiem niektórych spółdzielni, rozliczających się z budżetem centralnym, 3. Podatek od płac w wysokości 85% wpływów z tego podatku, 4. Podatek od nieruchomości od gospodarki uspołecznionej, 5. Podatek obrotowy i dochodowy od osób fizycznych i gospodarki nieuspołecznionej, 6. Podatek gruntowy i inne podatki oraz opłaty od nieruchomości rolnych, 7. Podatek wyrównawczy, 8. Podatki i opłaty terenowe, 9. Podatek od spadków i darowizn, 10. Opłaty skarbowe oraz 11. Inne podatki i opłaty określone w ustawie prawo budżetowe i innych przepisach.

Powstaje pytanie, na ile rozszerzony katalog dochodów własnych będzie mógł w praktyce zaspokoić lokalne potrzeby finansowe. Przytoczony zestaw dochodów podatkowych, uznany za własny w porównaniu z dawnymi dochodami, rozszerzony został głównie o wpłaty z tytułu podatku od płac, a i to tylko w 85% wpływów. Pozostałe źródła podatkowe na ogół się nie zmieniły. Przy istniejących nadto zastrzeżeniach, jak np. w odniesieniu do części wpływów ze spółdzielczości, które płyną na rzecz budżetu centralnego, można mieć obawy, jak w praktyce ułożą się proporcje z tego tytułu pomiędzy wpłatami na rzecz budżetów terenowych i centralnego. Zwiększenie dochodów własnych rad z całą pewnością jest nadal relatywnie za małe w stosunku do dużych zwiększających się zadań, spoczywających na radach.

W uchwalonej na rok 1984 ustawie budżetowej¹⁰ wymienione zostały taksatywnie w art. 7 dochody własne dla budżetów wojewódzkich i stopnia podstawowego. Można by przypuszczać, iż ze względu na to, że ustawa o systemie rad narodowych wchodzi w życie z dniem 1 lipca 1984 r. powinny zostać przyznane na rok 1984 radom te same dochody, które ustawa o radach narodowych określiła jako „dochody własne” rad. Tak się jednakże nie stało. Przyznana na 1984 rok lista dochodów jest co prawda pozornie bardzo długa (art. 7), ale zgadza się tylko częściowo

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 1984 z dnia 29 XII 1983, Dz. U., 1983, nr 74, poz. 333.

z katalogiem ustalonym w ustawie o radach narodowych, częściowo zaś poza ten katalog wybiega. Przyznane są (art. 7) np. podatek scalony i inne wpłaty od spółek wodnych i ich związków, ale z wyjątkiem podatku od płac, podatek dochodowy od banków spółdzielczych, wpłaty z zysku powszechnych kas oszczędności w wysokości 0,5% stanu wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na koniec roku. Tego rodzaju dochody nie zostały przewidziane w tejże ustawie. Z kolei znajdujemy sporo wyłączeń z dochodów własnych przyznanych radom, jak np. w odniesieniu do podatków wpłacanych przez spółdzielnie, z których wiele wpłacać je ma do budżetu centralnego.

Trudno się oprzeć wrażeniu, iż mozaika różnych dochodów, przyznanych radom na rok 1984, ma charakter przypadkowy. Można więc przypuszczać, iż zostało to podyktowane częściowo trudną sytuacją finansową państwa w ogóle i dużym deficytem budżetu centralnego. Tym niemniej należało utrzymać katalog dochodów ustalonych jako własne, zmniejszając raczej w zamian wielkość przyznanych dochodów wyrównawczych. Utrzymanie w mocy zakresu dochodów uznanych jako własne w obrębie którego głównie powinny rady narodowe układać swą gospodarkę wprowadziłoby jasność do treści ustawy. Podobne rozwiązania zawiera prawo budżetowe z 1984 r.

Wydaje się, iż powinna być przyjęta koncepcja stała. Przyznane dochody własne, zgodnie z intencją ustawy o radach narodowych, są dochodami stałymi. Oznacza to, iż zawsze co roku płyną na rzecz rad narodowych. Nie powinno się nimi manipulować, zmieniać, zmniejszać, uchylać lub przerzucać. Dochody te powinny służyć w pełni radzie, niezależnie od tego, ile w danym roku faktycznie wpłynię z tego tytułu środków finansowych. Z tego też względu dochody te nie powinny być przedmiotem ustaleń corocznych ustaw budżetowych. Co najwyżej, w ustawie można je ujmować ewidencyjnie. Nie oznacza to, iżby nie było w ogóle potrzeby dokonywania pewnych korekt. Te — o ile będą, jednakże wprowadzane — powinny posługiwać się innymi instrumentami, a w tym manipulowaniem wyłącznie dochodami wyrównawczymi, które do tych celów są niejako przewidziane.

Ze względu na brak, niestety, w ustawie budżetowej, talk jak to miało miejsce dawniej, wskazania szacunkowego ile stanowią dochody przyznane radom w stosunku do ich zadań, lub choćby w porównaniu do przyznanych im dochodów wyrównawczych, nie można więc odpowiedzieć na pytanie, jaka jest obecnie sytuacja finansowa poszczególnych rad narodowych i w jakim procencie wzrosły, a może zmalały ich dochody własne.

Można natomiast przeanalizować następną zaznaczoną na wstępie kwestię oceny poszczególnych źródeł z punktu widzenia ich efektywności i ekonomicznego oddziaływania.

Zgodnie z nowoczesną teorią podatkową, podstawą oceny powinny

być głównie dwa kryteria — fiskalność i dochodowość podatku oraz formy oddziaływania ekonomicznego i społecznego podatku na podatników. Pierwsze kryterium, jak dotąd, nie jest najszczęśliwiej rozwiązane w zakresie podatków uznanych za lokalne. Z katalogu podatków przekazanych radom na „własność” wynika, iż są to przede wszystkim podatki, przyznawane radom tradycyjnie od gospodarki nieuspołecznionej i ludności o niewielkim znaczeniu fiskalnym. Nawet jednakże wśród tego rodzaju podatków zaliczanie ich do grupy podatków lokalnych nie ma charakteru trwałego.

Istnieją znaczne różnice w różnych państwach socjalistycznych¹¹ w traktowaniu tych grup podatków jako podatków lokalnych. I tak np. podatek dochodowy i od wynagrodzeń bywa traktowany jako dochód budżetu centralnego (NRD, ZSRR) lub też terenowego (Czechosłowacja).

W stosunku do opodatkowania spółdzielczości kryteria zaliczania są jeszcze bardziej niejasne. Można tu wskazać przykład Polski, kiedy to tylko część podatków od spółdzielczości płynie do budżetu terenowego. Szereg typów spółdzielni w sposób niejako uznaniowy został bowiem powiązany z budżetem centralnym. Tego rodzaju „manipulowanie” podatkami, które są uznane za własne rad narodowych, nie jest uzasadnione, ani też logiczne z punktu widzenia całokształtu koncepcji dochodów własnych rad.

Nawet tak podstawowa, wydawać by się mogło, zasada, iż dochody podatkowe, płynące z własnych przedsiębiorstw lokalnych, powinny zawsze stanowić dochód budżetu terenowego¹², także jest często naruszana. W ZSRR, Czechosłowacji i na Węgrzech podatek obrotowy od przedsiębiorstw lokalnych o dużej wadze fiskalnej wpływa do budżetu centralnego. Natomiast na Węgrzech z kolei stosuje się słuszną zasadę, iż płacą i to wszystkie bez mała przedsiębiorstwa (w tym także centralne) na rzecz budżetów lokalnych podatek w wysokości 10% cd zysku.

W Polsce część podatku od płac przedsiębiorstw terenowych płynie na inne cele choć logiczną kolejną rzeczą podatek ten powinien wpływać w pełni do budżetu terenowego jako dochód od „własnych” przedsiębiorstw. Za przekazaniem tego podatku w całości na rzecz budżetów terenowych przemawia konstrukcja tego podatku. Odzwierciedla bowiem on bezpośrednio wielkość zatrudnienia, co odbija się proporcjonalnie na wielkości wydatków w zakresie infrastruktury, finansowanych przez rady. Jest to więc jeszcze dodatkowy argument za zaliczeniem tego rodzaju podatku w całości do dochodów własnych rad. Uważa się od dawna

¹¹ Por. szerzej W. Jaworski, M. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1982, s. 92 i n.

¹² W. Konieczny, *Finansowe mechanizmy w gospodarce terenowej*, *Finanse* 1932, nr 10, s. 26 i n.

w literaturze przedmiotu¹³, iż właśnie tego rodzaju podatki powinny stać się podatkami lokalnymi.

Z nowoczesnym systemem podatkowym łączy się jeszcze następna ważna kwestia — budowa podatku powinna być oparta o konstrukcje oddziałujące na podatnika. Tego rodzaju rozwiązania często oparte o parametry mogą być teoretycznie ujęte w każdej formie podatku. W praktyce jednakże tylko w niewielkim stopniu tego rodzaju budowa stosowana jest w podatkach przyznanych radom. Oddziaływanie rad drogą podatkową jest w tym zakresie stosunkowo niewielkie¹⁴.

Dużo szerzej konstrukcje parametryczne są wkomponowane w podatki pobierane od sektora społecznego¹⁵. Tutaj bardzo często wysokość wpłaty podatkowej (progresja) jest uzależniona od ekonomicznej oceny pożądanego działania podatnika. Przy przejściu do modelu zarządzania zdecentralizowanego, przy przyznaniu dużej samodzielności przedsiębiorstwom państwowym, a także i terenowym, pożądanym jest, aby właśnie rady narodowe porzucając zasady bezpośredniego administrowania przedsiębiorstwami mogły oddziaływać na te przedsiębiorstwa drogą opodatkowania (np. poprzez podatek dochodowy, który w swej konstrukcji ma zwykle szereg elementów, które pozwalają oddziaływać na gospodarkę przedsiębiorstw, poprzez uzależnienie wielkości podatku od różnych podstaw z wyłączeniami podmiotowymi i przedmiotowymi, uzależnienie ulg od spełnienia szeregu warunków ekonomicznych, uzależnienie wielkości podatku od rentowności, poziomu zatrudnienia, wielkości majątku itp.). Jest to jeszcze jeden z argumentów za przyznaniem tego rodzaju podatków, tak od własnych przedsiębiorstw terenowych, jak i przedsiębiorstw spółdzielczych w pełni radotti.

Z tą problematyką łączy się drugi ważki i kontrowersyjny problem, wielokrotnie poruszany w literaturze przedmiotu wielu krajów socjalistycznych, a mianowicie, czy należy przyznać radom narodowym, i na ile, możliwość partycypowania w podatkach centralnych pobieranych od jednostek gospodarczych działających na terenie rady? Wydaje się, iż jest to koncepcja, której realizacja jest pociągająca z dwu powodów: zwiększyć może ona niewystarczające po dziś źródła podatków lokalnych

¹³ L. Adam, *Założenia reformy systemu finansowego gospodarki terenowej*, *Finanse* 1957 nr 9, s. 6 i n.; J. Kaleta, *Kierunki reformy prawa budżetowego*, *Finanse* 1981 nr 12, s. 19 i n.; Z. Pirożyński, *W sprawie dochodów narodowych*, *Finanse* 1981, nr 3, s. 14 i n.

¹⁴ Na temat form administracyjnego oddziaływania por. szerzej M. March, E. Moroz, *Organy administracji terenowej a niepodporządkowane jednostki gospodarcze*, w pracy zbiorowej *Oddziaływanie terenowych organów administracji państwowej na gospodarkę narodową*, Warszawa 1980, s. 27 i n.

¹⁵ Por. szerzej w zakresie analizy konstrukcji podatków w różnych państwach N. Gajl, *Instrumenty finansowe*, s. 135; M. Weralski, *Współczesne systemy podatkowe (zarys porównawczego prawa podatkowego)*, Warszawa 1979, s. 27 i n.

oraz wpłynąć jednocześnie na rozszerzenie się możliwości rad narodowych wpływania i kontrolowania w pewnym stopniu gospodarki jednostek centralnych, o ile działają one na terenie rady. Można tu wskazać np. na ciekawy model stosowany na Węgrzech, polegający na tym, iż wszystkie przedsiębiorstwa państwowe przy wpłacaniu podatku dochodowego na rzecz budżetu centralnego przekazują jednocześnie na rzecz budżetów terenowych wpłaty w wysokości 10% zysku bilansowego. Tego rodzaju forma wpłaty ma wiele zalet. Należałoby, jak się wydaje, pójść w tym kierunku dalej, ustalając udziały rad narodowych w różnych podatkach centralnych o bardziej rozwiniętych formach, w tym obrotowych, majątkowych i dochodowych. Nie podwyższy to ogólnych wysokości opodatkowania, natomiast pozwoli radom na korzystanie z części tych dochodów oraz wglądu i analizowania ekonomicznej działalności gospodarczych jednostek nie podporządkowanych radzie, ale działających na terenie rady. Tak powstałaby możliwość powiązania gospodarki finansowej z gospodarką przedsiębiorstw centralnych.

Podatki są uchwalane w większości krajów socjalistycznych na ogół w formie ustaw, mają więc charakter powszechnie obowiązujący w skali kraju. W Polsce od 1982 r. w związku z uchwaleniem ustawy o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej¹⁶ można przypuszczać, iż nastąpiło zerwanie z poprzednio stosowaną zasadą — wydawaniem aktów normatywnych niższej rangi w formie stosunkowo częstotliwie wydawanych i zmienianych uchwał Rady Ministrów. Dobrze byłoby gdyby w tym zakresie nastąpiła jednocześnie pożądana stabilizacja systemu podatkowego. Niestety tak nie jest. Zaledwie bowiem po półtora roku działania ustawy o opodatkowaniu i ustawy o finansach wprowadzono do nich, co prawda w formie ustawowej, istotne zmiany¹⁷.

Pomijając ocenę merytorycznych zmian, nie można się oprzeć uwadze krytycznej, iż należało poczekać z ich wprowadzeniem przez okres dłuższy, aby można było sprawdzić rezultaty działania danej instytucji czy instrumentu finansowego. Szczególnie drastyczne zmiany nastąpiły w podatku dochodowym. Tu zmieniono bowiem całą koncepcję tego podatku — przechodząc od konstrukcji dochodowo-rentownościowej (kosztowej) oddziałującej na ceny do podatku tzw. „liniowego” — o jednakowej w zasadzie stawce, wyłącznie proporcjonalnej. Tego rodzaju koncepcja głównie realizuje, o ile nie wyłącznie, cele fiskalne.

Należało, jak mi się wydaje, dokonać najpierw pewnych korekt podatku dochodowego (m.in. poprzez zmniejszenie progresji), a nie zaledwie

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu gospodarki społecznej. Dz. U. 1982, nr 7, poz. 55.

¹⁷ Por. Ustawa z dnia 21 XII 1983 r. o zmianie niektórych ustaw wprowadzonych reformą gospodarczą (Dz. U. 1983, nr 71, poz. 318). Jednolity tekst po zmianach Dz. U. 1984, nr 16, poz. 75.

po tak niedługim okresie jej obowiązywania, w ogóle zmieniać całą koncepcję opodatkowania na gorszą, znacznie mniej nowoczesną, bo pozbawioną elementów oddziaływania ekonomicznego. Można przypuszczać, iż finansowo nie zmieni to wielkości dochodów budżetowych rad, natomiast z całą pewnością zmniejszy się zakres ich oddziaływania podatkowego na gospodarkę przedsiębiorstwa.

Na tle całego obecnie obowiązującego systemu podatkowego nie można nie podnieść kwestii, czy i w jakim zakresie rady narodowe powinny móc samodzielnie kreować politykę podatkową na swym terenie, zarówno sektora uspołecznionego, jak i w stosunku do gospodarki nieuspołecznionej. Występują bowiem niejednokrotnie znaczne różnice gospodarcze pomiędzy regionami (województwami), co stanowi uzasadnienie i przesłankę do różnicowania szeregu elementów podatku.

W obecnym ustawodawstwie polskim uprawnienia do różnicowania i zmiany wielkości obciążeń przez rady narodowe są bardzo niewielkie. Dotyczą one przede wszystkim nielicznych podatków fakultatywnych o niewielkim znaczeniu fiskalnym i ekonomicznym (w tym np. podatku od psów, opłaty targowej, klimatycznej itp.). Spomiędzy innych podatków szersze uprawnienia do czynienia zmian posiadają rady narodowe głównie w podatku rolnym i od nieruchomości. W szczególności w podatku rolnym uprawnienia rad do obniżania i podwyższania kwalifikacji norm szacunkowych i zaliczenia gospodarstw do poszczególnych stref ekonomicznych w zależności od warunków lokalnych, są relatywnie największe, jednakże już w podatku od nieruchomości uprawnienia są nieco mniejsze. I tak rady są uprawnione do obniżania stawek podatku w stosunku do sektora uspołecznionego, zaś w określonych granicach zwiększania np. dla rzemieślników, rolników itp. i na niektóre inne cele.

W zakresie natomiast najpoważniejszych podatków obciążających przedsiębiorstwa uspołecznione, rady nie mają w ogóle możliwości prowadzenia własnej polityki terenowej. O wszelkich zniżkach i zwyczajach, ulgach, decyduje wyłącznie minister finansów, organy terenowe zaś żadnych opiniodawczych uprawnień w tym przedmiocie nie mają. Wydaje się, iż decydowanie w pewnych ustalonych granicach o zniżkach, wyłączeniach, ulgach lub zwyczajach w szczególności o charakterze ekonomicznym, powinno być pozostawione w znacznym stopniu do decyzji rady. Rada najlepiej orientuje się w sytuacji gospodarczej, pożądanym na danym terenie kierunkach produkcji, usług, inwestowania itp. Z tego względu właśnie rada, a nie minister finansów, powinna mieć uprawnienia do prowadzenia własnej polityki podatkowej, co najmniej w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych, spółdzielczych i prywatnych, o ile podatki te naprawdę traktować jako własne dochody terenowe.

Argumenty wysuwane w literaturze przeciwko różnicowaniu obciążeń na poszczególnych terenach nie wydają mi się przekonujące. Istnieje bowiem szereg różnic dostatecznie dużych w stopniu uprzemysłowienia,

zagospodarowania, urodzajności, stopnia rozwoju rzemiosła itp., których nie można ująć i przewidzieć w najlepiej nawet zbudowanym akcie podatkowym. Dlatego wydaje się, iż należałoby w ustawach podatkowych przewidzieć określone uprawnienia dla rad narodowych, w zakresie udzielania ulg, zwolnień i zwyżek o- charakterze gospodarczym.

Nie ulega, w moim przekonaniu, natomiast wątpliwości, iż wszystkie podatki, płynące od terenowych przedsiębiorstw państwowych, winny wpływać do budżetu terenowego. Po pierwsze jest to logicznym wynikiem przesłanek własnościowych. Po drugie, jak wiadomo, podatki od przedsiębiorstw państwowych stanowią we wszystkich państwach socjalistycznych jedno z najbardziej wydajnych źródeł terenowych dochodów budżetowych. Szukając więc dróg zwiększenia dochodów własnych rad, jest to zagadnienie bardzo istotne. W tych podatkach należy szukać przede wszystkim rozwiązania, Przy rozszerzeniu się w przyszłości ilości i zakresu działania przedsiębiorstw terenowych, silnych ekonomicznie i finansowo, można mieć nadzieję, iż poprzez podatki płynące od przedsiębiorstw terenowych poprawi się w przyszłości znacznie stan dochodów własnych rad.

Problem rozszerzania działalności gospodarczej ma duże znaczenie dla całokształtu działalności lokalnej. Powoływanie i rozwijanie działalności różnego rodzaju przedsiębiorstw lokalnych ma bezsprzecznie cały szereg zalet. Po pierwsze pozwala na lepsze zaopatrzenie terenu w poszukiwaną i potrzebną produkcję i uniezależnienie rynku zaopatrzeniowego od innych producentów. Po drugie służy stworzeniu odpowiednich miejsc pracy dla miejscowej ludności. Po trzecie umożliwia podjęcie produkcji na szerszą skalę, osiągając z tego tytułu odpowiednie dochody.

W sytuacji ekonomicznej i finansowej, w jakiej znajduje się długi szereg jednostek lokalnych, poszerzenie ich działalności właśnie w kierunku działalności gospodarczo-produkcyjnej, wydaje się być bardzo potrzebne. Jest to tendencja zgodna tak z modelem decentralizacji zarządzania jak i utworzeniem modelu rad jako gospodarzy terenu¹⁸.

Trzeba przede wszystkim rozpocząć od tego, iż nie ma w ogóle dostatecznie jasno sformułowanego prawnie pojęcia przedsiębiorstwa państwowego i jego cech. Nie ma tym bardziej jasnego kryterium, jakim cechom ma odpowiadać przedsiębiorstwo terenowe, i co ma je różnić od przedsiębiorstw centralnych.

Rozważania na temat charakteru przedsiębiorstwa lokalnego prowadzone są w literaturze przedmiotu od bardzo dawna¹⁹. W okresie mię-

¹⁸ S. Zawadzki, *Tendencje rozwoju rad narodowych w świetle badań prawnempirycznych*, Problemy Rad Narodowych, Studia i Materiały 1981, nr 50, s. 43 i n.

¹⁹ L. W. Biegeleisen, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931, s. 3 i n.; A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa*

dzywojennym terminem przedsiębiorstw komunalnych obejmowano wszystkie przedsiębiorstwa prowadzone przez samorząd terytorialny. Pojęcia przedsiębiorstwa komunalnego oparte zostało nie na jego szczególnych cechach, ale głównie na elementach podporządkowania²⁰. Mianem bowiem przedsiębiorstw komunalnych objęto wszystkie przedsiębiorstwa podporządkowane samorządowi, stanowiące grupę bardzo zróżnicowanych pod względem charakteru i przekroju działania.

W braku ustalenia odpowiedniej definicji przedsiębiorstwa komunalnego można się doszukiwać pewnych zaszłości, mających miejsce w odniesieniu do modelu przedsiębiorstwa terenowego. Zakres i rodzaje przedsiębiorstw lokalnych były zawsze bardzo zmienne, zależały bowiem od doraźnych potrzeb i polityki ogólnej.

Teoretycznie zakres przedsiębiorczości terenowej mogli stać się i duży, i różnorodny. Jednakże w praktyce stosowana była przez organy centralne bardzo niekorzystna polityka polegająca na częstych zmianach i zabieraniu niejednokrotnie do centrum szeregu mocnych przedsiębiorstw terenowych, a z kolei oddawaniu radom przedsiębiorstw często mało wydajnych i źle wyposażonych. Wpływało to bardzo niekorzystnie tak na stabilizację gospodarczą, jak i sytuację finansową rad narodowych.

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie powraca się do definicji przedsiębiorstw terenowych opartej na tradycyjnych i dziś już przestarzałych kryteriach, odbiegających tak od wymogów techniczno-ekonomicznych jak i nowoczesnych metod gospodarowania. Przyjmuje się często założenia, iż przedsiębiorstwa mają zaspokajać przede wszystkim typowe potrzeby terenu, wykorzystując głównie lokalny surowiec²¹, a także miejscowe siły robocze.

Tego rodzaju kryteria spowodowały, iż w praktyce przedsiębiorstwa terenowe zorganizowane dotąd są najczęściej właśnie jako przedsiębiorstwa mniejsze o niewielkim parku maszynowym i nie zawsze nowoczesnym wyposażeniu technicznym, nastawione na lokalny krąg odbiorców i przynoszące na ogół niewielkie zyski lub wręcz deficytowe²². Przyjęty model nie odpowiada modelowi nowoczesnego przedsiębiorstwa, stąd można mieć duże wątpliwości, czy takie właśnie przedsiębiorstwa „karłowate” powinny być tworzone.

komunalne w ustawodawstwie polskim (studium finansów), w: *Prace seminarium ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki*, t. II, Wilno 1934, s. 84 i n.

²⁰ Patrz szerzej na temat definicji S. Poniatowski, *Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej w PRL*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 196/7, Sectio 6, vol. XI, s. 181 i n.

²¹ Por. Z. Krzyżkiewicz, *Finanse państwowego przemysłu terenowego*, Warszawa 1969, s. 47 i n.

²² Patrz szerzej M. Tarka, *Tworzenie i przekształcenie organizacyjne przedsiębiorstw terenowych*, *Problemy Rad Narodowych, Studia i Materiały* 1981, nr 52, s. 155 i n.

Ustawodawstwo w zakresie tworzenia przedsiębiorstw państwowych, w tym terenowych, a także przepisy wynikające z dawnej ustawy o radach narodowych, nie określały w ogóle cech poszczególnych przedsiębiorstwa terenowego. W nowej ustawie o radach narodowych natomiast sformułowano w art. 57, iż organy terenowe tworzą przedsiębiorstwa państwowe służące realizacji zadań związanych ze społecznym i gospodarczym rozwojem terenu oraz zaspokajaniem potrzeb ludności. Jest to definicja stosunkowo szeroka, ale nawiązująca głównie do lokalnych potrzeb. Można mieć obawy, iż zostanie to niesłusznie potraktowane jako pewne zawężenie przekroju przedsiębiorstw terenowych.

Sytuacja ta inaczej kształtuje się w świetle nowych podstaw prawnych, wynikających z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych²³. Tę interpretację należałoby stosować w praktyce. Ustawa nie czyni różnic pomiędzy przedsiębiorstwami centralnymi i terenowymi, obejmując je tymi samymi zasadami. Dopuszcza się także nadto tworzenie przez terenowe organy na podstawie uchwał rad narodowych przedsiębiorstw wspólnych. Stanowi to novum w dotychczasowych strukturach organizacyjnych. Pozwala to na zrealizowanie w praktyce słusznych tendencji do posługiwania się, także i w gospodarce terenowej, różnymi formami organizacyjno-prawnymi i finansowymi przedsiębiorstw, do wszelkiego rodzaju spółek włącznie. Brak więc jest w świetle ustawy o przedsiębiorstwach uzasadnień merytorycznych do posługiwania się dawnymi definicjami przedsiębiorstwa lokalnego. Można założyć, iż będą w przyszłości tworzone w zakresie potrzebnym radzie narodowej przedsiębiorstwa terenowe o różnej wielkości, obejmujące różną działalność zarówno krajową jak i ewentualnie także eksportową.

Działalność przedsiębiorstw terenowych powinna odpowiadać tak jak i wszystkich innych przedsiębiorstw państwowych zasadom „racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego”, które stanowią jeden z podstawowych warunków przeprowadzanej w Polsce obecnie reformy gospodarczej. Przejście na parametryczne metody zarządzania stwarza warunki do konkurencji i ocen efektywnego działania przedsiębiorstw²⁴. Poprzez ich wyniki należy się orientować i decydować, czy przedsiębiorstwo jest użyteczne i potrzebne. Ewentualna konkurencja, która by mogła zaistnieć pomiędzy przedsiębiorstwami centralnymi i terenowymi, podejmującymi podobną działalność, może stanowić w przyjętym modelu zarządzania jedynie pozytywny bodziec do osiągnięcia lepszych wyników ekonomicznych i finansowych.

Niezależnie jednakże od istnienia przesłanek ekonomicznych uzasadniających działalność przedsiębiorstw terenowych, nie ulega wątpliwoś-

²³ Art. 9.2. i inne ustawy z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. 1921, nr 24, poz. 122).

²⁴ N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980, s. 23 i n.

ci, iż może ona skutecznie przyczynić się do zwiększenia dochodów własnych rad. Jest to problem bardzo istotny, bowiem dochody własne są wciąż nadal za małe w stosunku do wielorakich kierunków i szerokiego zakresu zadań, spoczywających na radach narodowych.

Działalność ekonomicznie i finansowo silnych przedsiębiorstw terenowych może — w moim przekonaniu — poprawić niezadowolającą, jak dotąd, sytuację finansową rad. Jest to jedyne źródło dochodów, którego zwiększenie wydaje się być możliwe i w pełni realne.

III. ZAGADNIENIE DOCHODÓW WYRÓWNAWCZYCH

Dochody własne rad narodowych we wszystkich państwach socjalistycznych są na ogół daleko niewystarczające. Zakładając optymistycznie nawet bardzo duży stopień ich zwiększenia w przyszłości, nie można w ogóle rezygnować z różnych form zasilania finansowego gospodarki lokalnej oraz redystrybucji budżetowej²⁵. Stopień nasycenia dochodami własnymi i stosunek tych dochodów do wielkości wydatków danej rady, jest wynikiem szeregu różnych zmiennych czynników. Z tego też względu we wszystkich licznych propozycjach reform, a także w literaturze różnych państw socjalistycznych, a w tym i w Polsce, nawet najbardziej zagorzali zwolennicy rozszerzenia samodzielności finansowej rad, nie proponują rezygnacji z dochodów wyrównawczych. Jest to instytucja powszechnie występująca we wszystkich krajach socjalistycznych. Można więc ją uznać za trwały element systemu finansowego rad narodowych.

Nie jest jednakże z punktu widzenia samodzielności rad narodowych obojętna forma i warunki według jakich udzielane są radom środki wyrównawcze zasilające i uzupełniające dochody własne. Od ich konstrukcji zależy w znacznej mierze większy lub mniejszy stopień samodzielności finansowej rad.

Przegląd różnych form dochodów wyrównawczych, które występują w państwach socjalistycznych wskazuje, iż stosowane są bardzo różne formy od dotacji wyrównawczych — podmiotowych i ogólnych, dotacji przedmiotowych (rzeczowych) poprzez różne rodzaje udziałów procentowych lub kwotowych, aż do pożyczek włącznie. Ocena tych form jest bardzo różna w literaturze. Na ogół autorzy są zgodni, iż formy podmiotowe dotacji wyrównawczych stwarzają dla rad szersze ramy samodzielności pod warunkiem możliwości ich pełnego wykorzystania²⁶ w tym korzystania z wszelkich ponadplanowych dochodów. Z kolei do-

²⁵ Por. Z. Pirożyński, *Budżet a równowaga*, Finanse 1981, nr 5, s. 2 i n.; także tegoż autora *Makroekonomiczne uwarunkowania gospodarki terenowej*, Finanse 1983, nr 6, s. 26 i n.

²⁶ Por. szerzej K. Szczepański, G. Wiśniewska, *Nadwyżka budżetowa w gospodarce terenowej*, Finanse 1982, nr 1-2, s. 36 i n.

tacje przedmiotowe mają tę zaletę, iż są dobrym instrumentem sterowania i wpływania poprzez organy centralne na gospodarkę rad narodowych. Pozwalają centrum decydować o pewnych zadaniach szczególnie istotnych, pokrywać ich koszty oraz kontrolować zadania, poruczone radom do wykonania.

W ustawodawstwie polskim, tak pod rządami dawnej ustawy jak i w nowej ustawie o radach narodowych dofinansowanie rad narodowych, przewidziane jest w kilku różnych formach. Ustawodawca zdawał sobie sprawę, iż nawet przy znacznym zwiększeniu dochodów własnych, dochody rad nie będą wystarczające, dla sprostania dużym, a do tego wzrastającym, zadaniom. Przewidziane więc zostało kilka form zasilania. Radom narodowym zgodnie z art. 51 mogą być przyznawane dotacje celowe — przedmiotowe na sfinansowanie określonych rzeczowo ustalonych przez organy centralne zadań. Te dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie zgodnie z ich przeznaczeniem. Tego rodzaju dotacje miały miejsce i dawniej.

Natomiast na uzupełnienie dochodów własnych rady narodowe mogą otrzymywać (art. 52) dotacje określone jako dotacje ogólne. Jak dotąd posługiwano się różnym nazewnictwem — w tym najczęściej używano pojęcia dotacji wyrównawczych lub podmiotowych. Obecnie *expressis verbis* użyto określenia dotacja ogólna. Natomiast nie określono ich budowy, lecz odesłano w zakresie ustalenia zasad i wysokości dotacji, które mają być przyznawane na okresy pięcioletnie, do prawa budżetowego. Prawo budżetowe, jak wiadomo wydane w roku 1970 było już w znacznej części nieaktualne. Dla określenia formy dotacji ogólnej trzeba było poczekać na ukazanie się nowego prawa budżetowego. Tymczasem prawo budżetowe z 1984 roku w art. 23 ust. 2 stwierdza, iż dotacje ogólne ustala się przy uwzględnieniu dochodów własnych rad narodowych. Tym samym, wbrew postanowieniom ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, nastąpił tu powrót do dawnej koncepcji dotacji wyrównawczych. Można było oczekiwać, iż prawo budżetowe wprowadzi jednolite kryteria (ilość mieszkańców, ilość zatrudnionych, wartość majątku komunalnego itp.) i mierniki, na podstawie których będzie się ustalała wysokość dotacji. Tymczasem należy stwierdzić, iż w prawie budżetowym powstała nieco udoskonalona forma dotacji wyrównawczej (wieloletnie planowanie) nie zaś dotacja ogólna przewidziana w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego²⁷.

Po pierwsze, forma dotacji wyrównawczych obowiązywała w innym bardziej scentralizowanym reżimie planistycznym. Obecnie rady narodowe planują w sposób samodzielny. Można naturalnie założyć, iż udo-

²⁷ Ustawa z dnia 3 XII 1984 r. Prawo budżetowe (Dz. U. nr 56, poz. 283).

nie jest to jednoznaczne z otrzymaniem, żądanych środków finansowych na pokrycie deficytu.

Po drugie, pojęcie dotacji ogólnej, nie powinno pokrywać się z pojęciem dotacji wyrównawczej. Raczej od niej odbiega. Dotacje ogólne spotkać można w różnych ustawodawstwach. Mogą one być skonstruowane w formie dotacji ryczałtowej stałej lub ustalonej z góry. Może też być odwrotnie, wówczas ustala się formę dotacji tak zwanej „otwartej” (znanej m.in. w ustawodawstwie francuskim pod nazwą „subvention ouverte”), z której pokrywa się wydatki, w miarę realizowania, do wysokości nieograniczonej lub ograniczonej określonym górnym limitem.

Po trzecie w ustawie nastąpiło, co warte jest szczególnego uznania, powiązanie dotacji ogólnej z ustalaniem jej na okres realizacji kolejnych planów pięcioletnich. Formy takiego wieloletniego planowania dotacji, zostały przewidziane w prawie budżetowym z 1984 roku. Akt ten przewiduje jednocześnie szereg możliwości zmian dotacji na okresy wieloletnie.

W ustawie o radach narodowych znalazły się jeszcze inne formy dochodów, które można przyrównać do wyrównawczych choć zostały one uznane chyba nie najtrafniej jako własne. Są to zgodnie z art. 50 ust. 3 udziały w dochodach budżetu centralnego, ustalone na okresy pięcioletnie w stosunku procentowym do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług świadczonych przez jednostki gospodarki społecznej.

Forma udziału wydaje się być bardzo korzystną formą zasilania dochodów rad, zarówno poprzez powiązanie z działalnością gospodarczą terenu jak i ze względu na pięcioletnie jej ustalania. Można więc przypuszczać, iż stworzy to bardziej stabilne warunki dla polityki rad, jak i zwiększy jej zainteresowanie rozwojem działalności mającej miejsce na jej terenie. Nie można jednakże nie mieć obiekcji, przy nazywaniu tej formy dochodu własnym. Udziały ustalone zostały podobnie, jak i dotychczas, w ustawie budżetowej na jeden rok 1985. Procenty udziałów są bardzo zróżnicowane (kształtują się od 0,0 w województwie katowickim, do 17% w województwie chełmskim). Wskazuje to bardzo wyraźnie na wyrównawczy zasilający i niejako doraźny charakter udziałów. Można nawet założyć, iż będą one minimalne na przykład przy poprawieniu się w okresie pięcioletnim innych dochodów danej rady narodowej. Dlatego też stwierdzenie, iż są to formy dochodów własnych, nie przekonuje.

Z kolei podobne obiekcje, choć oparte o inne przesłanki, można mieć także w odniesieniu do dochodów płynących z inwestycji wspólnych i towarzyszących oraz określonych w ustawie jako własne. Pomijając w tym miejscu merytoryczną, bardzo pozytywną ocenę tej formy, o czym dalej, nie można nie podnieść wątpliwości, iż jest to po pierwsze nie „dochód” w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale realizacja określonego zadania inwestycyjnego. O ile traktować to jednakże jako dochód, to będzie

to dochód o charakterze celowym, po drugie zaś, nie zawsze tytuł własności w zakresie danej inwestycji przypadnie radzie, może np. zostać przyjęta zasada wynikająca z przepisów kodeksu cywilnego, iż inwestycja pozostanie współwłasnością jednostek partycypujących. Po trzecie w końcu, można podnieść i ten choć mniej istotny argument, iż w wielu radach, w ogóle taka forma inwestycji nie wystąpi. Stąd, choć korzyść ekonomiczna takich form inwestycji jest oczywista, nie powinno się klasyfikować ich jako dochodów własnych rad. Takie określenie, mogłoby być zasadne jedynie wówczas, gdyby wskazywało, iż inwestycje w tym trybie dokonane stają się własnością rad narodowych.

W dochodach wyrównawczych przyznanych radom narodowym na rok kalendarzowy 1985 największą pozycję bo aż 46% całości dochodów wyrównawczych przypada na udziały od wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług, dotacje ogólne wynoszą tylko 15%, reszta to znaczy 30% stanowi wypłaty z tytułu 85% przyznanego radom udziału w podatku od płac.

Niestety, z treści ustawy nie można ustalić, jak kształtują się proporcje wymienionych dochodów w stosunku do całości innych dochodów własnych rad narodowych. Brak jest bowiem tym razem w ogóle, tabeli przewidywanych czy szacunkowych dochodów i wydatków rad narodowych, które by łącznie obrabowały stan środków własnych i wyrównawczych. Tabele tego rodzaju stanowiły dawniej załączniki do ustawy budżetowej, dobrze ilustrując łącznie wszystkie źródła dochodów i przewidywanych wydatków. Szkoda, iż obecnie tego zaniechano. Nie pozwala to na ocenę wzrostu podstawowych dochodów własnych rad, co miało mieć miejsce w nowych rozwiązaniach. Nie wiadomo też na ile brakujące radom środki finansowe zostały zasilone środkami wyrównawczymi. Brak jakiegokolwiek wzmianki o finansach budżetów terenowych uniemożliwia analizę tego zagadnienia.

Dyskusja na temat zasadności sporządzania lub porzucenia zasady budżetów zbiorczych, od lat jest prowadzona i nie została przesądzona. Ma swych zwolenników i przeciwników²⁸. Niezależnie jednakże od tego iż obecnie przyjęto mieszane — połowiczne rozwiązanie tego problemu, wydaje mi się, iż pewne cyfry informacyjne na temat stanu łącznej gospodarki finansowej rad powinny w budżecie być podawane. Choćby po to, aby było wiadome jak kształtuje się w ogólnym zarysie gospodarka poszczególnych województw. W obecnej ustawie brak, niestety, tego rodzaju danych.

Teoretycznie różne formy zasilania finansowego gospodarki tereno-
wej, można oceniać z trzech co najmniej punktów widzenia: 1) efek-

²⁸ Patrz szerzej L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1962, s. 83 i n.; A. Komar, *Założenia reformy prawa budżetowego*, *Finanse* 1982, nr 7, s. 45 i n.

tywności finansowej danej formy, 2) efektywności ekonomicznej, 3) samodzielności rady w wykorzystaniu danej formy dochodu wyrównawczego. Wydaje się, iż dwa ostatnie warunki najpełniej realizuje właśnie forma udziałów. Powoduje ona bowiem wzrost zainteresowania organu terenowego w osiąganiu odpowiedniej wysokości udziału. Umożliwia większą kontrolę nad realizacją danego dochodu przez podmioty zwykle radzie niepodporządkowane, co jest dodatkowym argumentem na korzyść udziałów. Forma udziału pod warunkiem ustalania na okres wieloletni proporcji tego udziału²⁹ wprowadza korzystną stabilizację. Udział *me* stanowi jednakże tak jak to ma miejsce w przypadku dotacji „prezentu”, którego wielkość jest niezmienną, z góry ustaloną. Wielkość udziału bowiem zależy od zgromadzenia odpowiednich dochodów. Stopień wpływu rad i ich zainteresowania finansowego i ekonomicznego, jest więc znacznie wyższy, niż w przypadku dotacji.

Z tego punktu widzenia oceniając ten instrument zasilania finansowego, można uznać go za bardziej efektywny ekonomicznie. Aby konstrukcja udziałów mogła być jednak wykorzystana jako dobry instrument finansowy, musi być powiązana z jednej strony z większym ryzykiem, a z drugiej również z możliwością wykorzystania przez rady większych od przewidzianych dochodów. Natomiast nie powinna to być konstrukcja stosowana od dłuższego czasu po dziś dzień w Polsce, iż w przypadku, gdy udziały są niższe od przewidzianych wpływów o jeden nawet procent, następuje automatyczne wyrównanie z budżetu centralnego brakujących sum. Z kolei w przypadku osiągnięcia dochodów ponad 1% (do 3%) następuje ich zabranie do budżetu centralnego. Gina w ten sposób zalety tej konstrukcji), a udziały przestają odgrywać rolę efektywnego i dobrego instrumentu finansowego.

Formy zasilania finansowego w postaci wszelkiego rodzaju dotacji, zarówno wyrównawczych lub globalnych ogólnych, jak i dotacji przedmiotowych oraz udziałów stanowią stały i nieunikniony także i w przeszłości instrument dofinansowania zadań centralnych o znaczeniu ogólnokrajowym. Jednakże dotacje wszelkiego rodzaju w ogóle, uważane są powszechnie za mało efektywną formę finansowania³⁰. Stąd analizując konstrukcje dotacji z punktu widzenia racjonalizacji ich wykorzystania i większego zainteresowania podmiotów z dotacji korzystających, należałoby sugerować zastosowanie innych specjalnych konstrukcji i metod przyznawania tych dotacji. Przede wszystkim dotacje o charakterze ogólnym, nie powinny w żadnym razie ograniczać samodzielności rad. Powinny być ustalone na okres wieloletni według możliwie zobiektywizowanych kryteriów ich przyznania, natomiast nie powinny być ukierun-

²³ Por. J. Kaleta, *Kierunki reformy prawa budżetowego*, s. 21 i n.

³⁰ Por. W. Łączkowski, *Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji*, Warszawa 1978, s. 56 i n.

kowane przedmiotowo ani też zwracane, w przypadku osiągnięcia przez rady innych dochodów lub niewykorzystania dotacji. Tego rodzaju dotacje powinny uzupełniać dochody rad, bez ograniczania ich samodzielności.

Innym natomiast warunkom powinny odpowiadać dotacje podmiotowe, ściśle związane z określonym, narzuconym zwykle przez centrum zadaniem. Stanowią bowiem one formę finansowania zadań niejako „poruczonych” lub „zleconych” przez centrum. Aby uniknąć wad dotacyjnego finansowania warto w tym rządzie wskazać na instytucje tzw. „kredytu technicznego” wykorzystywaną dotąd w szeregu krajów socjalistycznych (np. w NRD i Bułgarii)³¹, a niestety porzuconą w Polsce. Konstrukcja ta ma wiele zalet. Przy założeniu bowiem, iż całość preliminowania zadania finansowana jest wstępnie z kredytu, z dotacji przedmiotowej pokrywa się wielkość zaciągniętego kredytu, tylko do wysokości preliminowanej. Przekroczenie wartości kosztorysowej zadania, a także jego wydłużenie czasowe, obciąża koszty podmiotu, które realizuje zadanie, nie są one pokrywane dotacją. Tego rodzaju rozwiązanie pozwala połączyć metody finansowania dotacyjnego z oddziaływaniem kredytowym, przez co skonstruowany zostaje instrument finansowy, o charakterze mieszanym, którego działanie jest znacznie efektywniejsze ekonomicznie, niż posługiwanie się tradycyjną formą dotacji przedmiotowych.

Formy dochodów wyrównawczych, są nieodzowne jako formy uzupełnienia niewystarczających zasobów finansowych rad. Stanowią swoisty instrument zasilania ale jednocześnie i oddziaływania przez centrum na gospodarkę rad. W świetle ostatnich rozwiązań ustawy o systemie rad i samorządu terytorialnego rady zobowiązane są do prowadzenia gospodarki zrównoważonej. Uchwalone przez, radę wydatki (art. 49) nie mogą przekraczać ich dochodów zarówno własnych jak i wyrównawczych. Jest to więc przeniesienie do gospodarki rad narodowych sioisćie pojętej zasady „samofinansowania”. Z interpretacji tego przepisu wyraźnie wynika, iż choćby rady uzyskały znaczną samodzielność w planowaniu, to wiążą je obecnie górne granice dochodów. W tym kontekście dochody wyrównawcze stają się instrumentem limitującym i kształtującym jednocześnie gospodarkę rad. Ich znaczenie jest więc podwójne — jako formy zasilania, a jednocześnie narzucania przez centrum pewnych propozycji dla tej gospodarki. Powstaje problem, jak dalece poprzez instrumenty wyrównawcze powinno się ingerować w gospodarkę rad. W moim przekonaniu powinna być to głównie forma wyznaczania wielkościowego środków dofinansowujących gospodarkę rad, bez wkraczania i ingerowania w przedmiot i wielkość ich wykorzysta-

³¹ Por. W. Jaworski, M. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, s. 360 i n.

nia. Nie jest natomiast zgodny z przyjętą zasadą przepis, wprowadzony przez nowe prawo budżetowe stanowiący, iż gdy z przyczyn niezależnych od rady osiągnie ona dochody przekraczające poziom zadań określonych w npsg, to nadwyżki te mogą być zabrane na rzecz budżetu centralnego. Łamie to ogólną koncepcję i zainteresowanie rady osiągnięciem tych dochodami.

IV. PROBLEM FINANSOWANIA ZADAŃ WSPÓLNYCH

Z problemem zasilania dochodów własnych rad narodowych łączy się ściśle zagadnienie finansowania różnego rodzaju zadań wspólnych, obejmujących swym zasięgiem różnego rodzaju jednostki pozostające na terenie danej rady, jak i szerzej jednostki z innych terenów administracyjnych. Dwa są co najmniej powody wzrostu znaczenia tego rodzaju form finansowania. Wynikają one, po pierwsze, z tendencji — stałego rozszerzania się kręgu zadań obejmujących różne sfery terytorialne, wykraczające poza granice administracyjne terenu. Po drugie, wiążą się z przyjmowaniem w modelach zdecentralizowanego zarządzania gospodarką narodową, różnych form prawno-finansowych dla wspólnych administracyjnie i gospodarczo działań.

Tego rodzaju działania wspólne występują w wielu krajach socjalistycznych. Mogą przybierać one bądź postać wspólnego finansowania działalności administracyjnej lub innej, np. miasto-gmina, dwa miasta itp., bądź wspólnych form gospodarowania i wspólnych instytucji powoływanych dla realizacji wspólnych zadań.

W ostatniej właśnie ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego poszło się słusznie w tym kierunku. Można wskazać na kilka takich form. Po pierwsze, rady narodowe mogą wykonywać swoje zadania we współdziałaniu z innymi radami (art. 37) finansując je z wydzielonych na ten cel środków budżetowych (art. 54). Po drugie, (art. 53) mogą powoływać wspólne fundusze terenowe. Po trzecie, zainteresowane rady mogą tworzyć wspólne przedsiębiorstwa terenowe (art. 57 ust. 2). Po czwarte, rady narodowe mogą na podstawie umowy z przedsiębiorstwami centralnymi i terenowymi podejmować i inicjować inwestycje wspólne albo towarzyszące w zakresie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej (art. 62).

Warto podkreślić, iż choć w teorii fundusze są na ogół oceniane negatywnie, w ustawie o radach narodowych podniesiono ich rangę³². Terenowe fundusze celowe powoływane są w wielu państwach socjalistycznych. Fundusze bowiem mają te zalety, iż umożliwiają włączenie

³² Patrz szerzej J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych 1982, nr 40, s. 85 i n.

szerokiego kręgu zainteresowanych jednostek z terenu rady i poza nią, jednostek podległych radom lub centrum, a nawet osób prywatnych, do ponoszenia kosztów finansowych wspólnego zadania. Stanowią też dla rady narodowej formę zasilającą w sposób istotny ich dochody własne.

Szczególnym wyrazem wprowadzania nowych wspólnych form prawnych zarządzania są rozwijające się różne formy prawne powoływania przedsiębiorstw tworzonych na mocy umowy jako przedsiębiorstwa wspólne³³ lub mieszane w formie różnych spółek, łącząc różne przedmiotowo i terytorialnie przedsiębiorstwa państwowe.

Na tle bezspornych efektów gospodarczych, które może przynosić taka działalność, nasuwa się pewna wątpliwość. Powstaje kwestia, na rzecz której z rad narodowych tworzących przedsiębiorstwa wspólne, płynąć powinny podatki. Można tu przyjąć różne interpretacje — np. na rzecz tej rady, której kapitały są większe, lub na rzecz tej, na której terenie przedsiębiorstwo jest położone. Można by przyjąć także i zasadę podziału podatków według klucza partycypacji. Wydaje się, iż przyjęcie w tym przypadku właściwości według miejsca położenia przedsiębiorstwa, stanowi zasadę najbliższą ogólnej wykładni przyjętej w postępowaniu podatkowym.

W końcu warta jest szczególnego odnotowania ostatnia z form działań wspólnych w postaci dokonywania inwestycji wspólnych i towarzyszących.

Podejmowanie inwestycji wspólnych i towarzyszących ma wiele zalet. Pozwala przede wszystkim na realizację prawidłowej, kompleksowej polityki inwestycyjnej na terenie podległym radzie. Dla organów terenowych realizacja inwestycji towarzyszących, a także wspólnych, stanowi szczególną formę dodatkowego dochodu, płynącego od jednostek jej niepodporządkowanych. Jest to swoista forma dochodu celowego, na którego uzyskanie rady mają wpływ, a z którego finansują wydatki, których z budżetu pokryć by niejednokrotnie nie mogli. Można się jednakże obawiać czy rady narodowe będą miały dostateczne uprawnienia do stanowienia o tego rodzaju inwestycjach. Przyjęte bowiem w art. 62 stwierdzenie, iż rady mogą inicjować i podejmować na podstawie umowy z „zainteresowanymi” tego rodzaju inwestycje, nie wskazuje na władcze uprawnienia rad,, które mogłyby wzmocnić ich sytuację — nie jako partnera, ale gospodarza terenu.

Formy wspólnego finansowania uzupełniają gospodarkę budżetową rad. Można je potraktować jako swoiste, szczególne formy „zasilania”. Różnią się one tym niemniej znacznie od tzw. dochodów wyrównawczych, zasilających budżety terenowe w formie dotacji wyrównawczych, globalnych i udziałów. Tworzone bowiem są ze źródeł pozabudżetowych

³³ Art. 10 i 11 oraz art. 14 ustawy z dnia 25 września 1981 o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. 1981, nr 24, poz. 122).

i niepodatkowych. Drugą ważną cechą różniącą je jest to, iż tworzone są nie na mocy decyzji centrum, ale w drodze uchwały lub umowy samych rad i jednostek zainteresowanych pozwalając określić samym radom wysokość i przedmiot finansowania. Tego rodzaju formy zasilania stanowią bardzo korzystny instrument. Są one zgodne z procesem rozwoju różnych ekonomicznych form w działalności rad. Stąd, jak się wydaje, chcąc podkreślić uprawnienia rad do inicjowania i podejmowania inwestycji wspólnych i towarzyszących,, zrównano je w ustawie o radach narodowych, trochę na wyrost, z dochodami własnymi rad.

; Zagadnienie zasilania gospodarki finansowej rad oraz różnych form finansowania wspólnego łączą się w końcu z koniecznością rozważenia jeszcze jednej z forai, która choć rzadko, ale występuje w działalności rad w niektórych krajach socjalistycznych. Jest to forma zwrotnego-pożyczkowego zasilania działalności lokalnej. Szersze formy pożyczkowe udzielane dla gospodarki lokalnej, występują przede wszystkim w Jugosławii, a częściowo również w NRD. W Czechosłowacji przewiduje się możliwość zaciągania kredytów na finansowanie inwestycji terenowych, W Bułgarii i w Polsce natomiast udzielane są pożyczki na ogół tylko krótkoterminowe (roczne) z funduszy rady wyższego stopnia — z funduszu zasobowego, na rzecz budżetu niższego stopnia. Tego rodzaju rozwiązania przyjęła także nowa ustawa o radach narodowych.

Formy wszelkiego rodzaju pożyczek, jak również i kredytowania bankowego, były, jak dotąd;, w państwach socjalistycznych formą niejako wtórną, pomocniczo tylko wykorzystywaną w gospodarce finansowej rad. Formy zwrotne, stosowane dotąd w większości przejściowo i doraźnie, przedstawiają w porównaniu z bezzwrotnymi formami zasilania, stosunkowo niewielkie rozmiary.

Szukając jednakże w Polsce nowych koncepcji finansowania i zwiększenia źródeł finansowania zadań lokalnych, nie należy jak się wydaje pomijać w przeprowadzonych reformach możliwości i walorów finansowania zwrotnego. Zekonomizowanie gospodarki terenowej, jakie coraz wyraźniej ma miejsce, uzasadnia i poszerza możliwości korzystania z form pożyczkowych i kredytowych. Przy stałym braku dochodów własnych antycypowanie zwrotne przeszłych dochodów, jakie może przynieść podjęte zadanie lokalne lub inwestycja produkcyjna wydaje się być właściwym źródłem finansowania, w szeregu przypadkach bardziej uzasadnionym, niż dofinansowanie bezzwrotne. Z tego względu, w przyszłym modelu finansowania gospodarki lokalnej, formy finansowania zwrotnego powinny, w moim przekonaniu, zostać rozszerzone. Stanowi to logiczne uzupełnienie obecnego systemu finansowania rad narodowych.

LEGAL AND FISCAL INSTRUMENTS IN PEOPLE'S COUNCILS' FINANCE

Summary

The advantages of financial instruments viewed as forms of exerting the influence of the center upon the local economy and of the local organs on various subordinated **and** non-subordinated subjects acting in the area of the councils' competence are studied in the article. The discussed problems are divided into **four parts. In the first one the range of local economy being in the uptrend** in the whole world is presented. The range and forms of the councils' activity are analysed against the background of the new regulation of The People's Councils Act. The forms of planning granting the councils rights to independent local planning are indicated, it is resulting from the spirit of the new act revealing trends four parts. In the first one the range of local economy being in the uptrend in to increase the independence of councils. The second part brings a study of various **forms of local incomes which** are constantly, for many years being insufficient to cover needs of the councils resulting from their tasks. Various taxes defined **in** the new act as local are estimated from the viewpoint of their fiscality and forms of their effectiveness on a taxpayer. Unfortunately in that matter the councils are not vested with too many rights to grant reductions, increases etc. as it remains in the competence of the Minister of Finances. Consequently the influence of the councils in the fiscal policies is slight. It is also indicated that the activities of local enterprises has to be extended in future, as when they are established as economically strong enterprises, they can bring economic and fiscal profits to the councils. The third part is devoted to the questions of equalizing incomes which became an indispensable element in the councils' financial system. The critical study concerns some of the equalizing income constructions recently introduced, especially in cases when the immediate forms of their granting take place, in the instance of fixed portions when the participation in the extra plan income is limited to the small sum of merely 1%, similarly not obtaining profits derived from portions below 1% is covered by the central budget. This cannot influence the councils' interest in reaching higher profits nor does it increase their **responsibility for lower incomes. The final, fourth part presents various forms of financing joint tasks in form of funds, taking up joint and accompanying investments etc. what can aid and finance local tasks which are not sufficiently covered in the councils' budgets. In the conclusion of that part the authoress postulate to extend, in the future reforms, the credit and loan forms of financing what can prove to become more justified, in face of economizing the local economy, in comparison with the unreturnable financing which can be granted in the easy way.**