

TERESA DEBOWSKA - ROMANOWSKA

PRAWNO-FINANSOWE FORMY ODDZIAŁYWANIA RAD NARODOWYCH NA GOSPODARKE
PRZEDSIĘBIORSTW USPOŁECZNIONYCH



77777 1299

Praca doktorska
napisana pod kierunkiem
doc. dr hab. NATALII GAJL
Katedra Prawa Finansowego
U.Ł.

ŁÓDŹ - 1970

100.

TERESA DEBOWSKA - KOSZAROWSKA

WYKONANIE PRACY ODBIĄTANIA IAD WARSZAWY NA ZOSTANIE

WYKONANIE PRACY ODBIĄTANIA IAD WARSZAWY NA ZOSTANIE



1777

Rps 1777

Praca doktorska

napisana pod kierunkiem

doc. dr hab. NATALI GALI

Katedra Prawa Finansowego

W.S.

D92/44

16.3.

over - 5000

SPIS TREŚCI

	str.
WPROWADZENIE METODOLOGICZNE	I
ROZDZIAŁ I - Prawno-organizacyjne formy oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa uspołecznione .	1
§ 1. Formy oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego	1
§ 2. Formy oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe planu centralnego	24
§ 3. Formy oddziaływania na przedsiębiorstwa spółdzielcze	34
ROZDZIAŁ II - Obciążenia finansowe jako forma oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw uspołecznionych	42
§ 1. Charakter oraz struktura obciążeń finan- sowych państwowych przedsiębiorstw planu terenowego	44
§ 2. Charakter oraz struktura obciążeń finan- sowych państwowych przedsiębiorstw planu centralnego	94
§ 3. Charakter oraz struktura obciążeń finan- sowych przedsiębiorstw spółdzielczych. .	130
ROZDZIAŁ III - Finansowanie gospodarki przedsiębiorstw uspołecznionych jako forma oddziaływania rad narodowych	156
§ 1. Charakter oraz struktura finansowania przedsiębiorstw państwowych planu terenowego	158
§ 2. Charakter oraz struktura finansowania państwowych przedsiębiorstw planu centralnego i przedsiębiorstw spółdziel- czych	211
ROZDZIAŁ IV - Ocena całokształtu form oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa uspołecznione	220
BIBLIOGRAFIA	
WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH	

WPROWADZENIE METODOLOGICZNE

Uprawnienia rad narodowych w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową rozpatrywane są z różnych punktów widzenia, a sama problematyka jest bardzo szeroka i różnorodnie ujmowana przez literaturę administracyjną¹ oraz prawno-finansową i finansową.²

Ujęcie niniejszej rozprawy wymaga więc ścisłego wytyczenia ram przedmiotowych i podmiotowych pracy. Nadto ze względu na możliwość dowolnej interpretacji pojęcia oddziaływania finansowego konieczne jest sprecyzowanie płaszczyzny badawczej. Nastąpić to może poprzez określenie:

podmiotów oddziałujących

podmiotów podlegających oddziaływaniu

zakresu przedmiotowego

oraz formy prawnej oddziaływania finansowego.

Podmiotem oddziałującym są rady narodowe. W pracy określenia "rady narodowe" używać będziemy dla oznaczenia wszystkich organów rad narodowych w celu odróżnienia ich od organów centralnych. W tym więc znaczeniu termin "rady narodowe" będzie synonimem organów zarządu terenowego.

Konieczność takiego całościowego ujęcia wynika z usytuowania rad narodowych w systemie organów państwa. Przeciwstawienie rad

- 1/ Por. przykładowo ważniejsze pozycje: Cz. Bielecki B. Winiarski "Gospodarka rad narodowych" Warszawa 1960, J. Starościak "Decentralizacja administracji" W-wa 1960, S. Gebert "Komentarz do ustawy o radach narodowych" W-wa 1964, Z. Rybicki "Administracja stosunków gospodarczych w PRL" W-wa 1963, tenże "Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej" W-wa 1968, Zb. Leoński "Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania" W-wa Poznań 1965, tenże "Kierownicza rola rad w terenie, a tzw. jednostki niepodporządkowane radom" Poznań 1963, R. Malinowski "Państwo, a spółdzielczość" W-wa 1966 i wiele innych
- 2/ M. Weralski "Socjalistyczne instytucje budżetowe" W-wa 1966, J. Wierzbicki "Budżety terenowe w PRL" Poznań 1967, J. Kaleta "Terenowe planowanie budżetowe" W-wa 1969, Zb. Krzyżkiewicz "Finanse państwowego przemysłu terenowego" W-wa 1969

narodowych jako organów terenowego zarządu - centralnym organom władzy i administracji umożliwia ocenę uprawnień rad nie tylko z punktu widzenia terenu, lecz także z makro-ekonomicznego punktu widzenia gospodarki ogólnonarodowej.

W trakcie rozważań szczegółowych to ogólne ujęcie podmiotu oddziaływania nie może być oczywiście wystarczającym. W związku z tym, w zależności od tego czy przepisy tego rodzaju rozróżnienie przeprowadzają - odrębnie omawiane będą uprawnienia prezydów rad narodowych, jako organów wykonawczo-zarządzających od uprawnień rad narodowych, jako organów stanowiących.

Ze względu na szczególne zadania oraz odmienną organizację prawną osobno omówiona zostanie w tym zakresie działalność zjednoczeń terenowych.

Podmiotami na które rady narodowe oddziałują są przedsiębiorstwa uspołecznione. Zakres podmiotowy rozprawy wymaga jednak bliższego sprecyzowania ze względu na niejednolite pojmowanie terminów "jednostka gospodarki uspołecznionej" oraz "przedsiębiorstwo" w literaturze i aktach normatywnych.

Pojęcie jednostki gospodarki uspołecznionej jest wieloznaczne w świetle obowiązujących przepisów³ i literatury⁴.

Kodeks cywilny w art. 33 § 1 wymienia Sakrb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia i inne jednostki organizacyjne, którym przepisy prawne przyznają osobowość prawną, spółdzielnie i ich związki, inne organizacje społeczne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Wyliczenie to ma

3/ Por. Kodeks cywilny - Tytuł IV zawieranie umów między jednostkami gospodarki uspołecznionej, art. 397 i nast. oraz art. 33 § 1 - DzU 16/93/64, Ustawa z dn. 1 VII 1958 o rozliczeniach pieniężnych między jedn.gospod.uspoł. DzU 44/215/58

4/ Por. J.Jodłowski "W kwestii pojęcia jedn.gospod.uspoł. w kodeksie cywilnym i w kodeksie postępowania cywilnego" PIP 4-5/1966, A.Wolter "Prawo cywilne. Zarys części ogólnej" W-wa 1963 s. 167 i nast.

jednak charakter niepełny. Przepisy podatkowe⁵ ujmują pojęcie jednostki gospodarki uspołecznionej w odmienny sposób. Dla celów pracy wydaje się jednak wystarczającym stwierdzenie, iż za jednostki gospodarki uspołecznionej uznaje się przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze, bowiem właśnie w stosunku do tych kategorii jednostek gospodarki uspołecznionej uprawnienia rad narodowych są w ustawie o radach narodowych szczególnie wyraźnie wyodrębnione i szeroko potraktowane.

Przyjęcie tych dwu typów przedsiębiorczości uspołecznionej jako reprezentatywnych w ramach przeprowadzanych w pracy badań budzić może wątpliwości.

Samo bowiem pojęcie "przedsiębiorstwa" jest na tyle wieloznaczne⁶ by budzić mogła wątpliwość taka metoda określania zakresu podmiotowego pracy. Wymaga to bowiem rozstrzygnięcia, które z wybranych jednostek gospodarki uspołecznionej uznawać będziemy za przedsiębiorstwa. Wchodzi w grę konieczność określenia charakteru prawnego takich jednostek jak bank czy Państwowy Zakład Ubezpieczeń, których działalność finansowa powiązana jest z gospodarką rad narodowych. Rozstrzygnięcia wymagałyby także problem czy podmiotami badań mają być także zjednoczenia i zrzeszenia przedsiębiorstw państwowych oraz terenowe, krajowe i centralne związki spółdzielcze.

Problem charakteru prawnego działalności tego rodzaju jednostek jest szeroko omawiany w literaturze⁷, wykracza jednak poza

5/ Dekret z dn. 21 IX 1950 o opodatkowaniu przedsiębiorstw gospodarki uspoł. DzU 44/339/1950 Uchwała R.Min. z 5 I 1959 w sprawie rejestracji podatkowej w gospod.uspoł. MP 5/21/59

6/ Por. A.Czerwińska "Samodzielność finansowa przedsiębiorstwa państwowego" Poznań 1963 s. 8
S.Buczkowski Z.Nowakowski "Prawo obrotu uspołecznionego" W-wa 1965 s. 8

7/ Por. ważniejsze pozycje na ten temat przedsiębiorstw i zjednoczeń państwowych A.Chełmoński "Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich" Wrocław 1966, T.Rabska "Przedsiębiorstwo państwowe, jako podmiot administracji gospodarczej" Poznań 1966, S.Buczkowski "Zagadnienia prawne modelu gospodarki

ramy samej pracy.

W ramach prowadzonych rozważań przydatnym wydaje się przyjęcie w tym zakresie kryterium rodzaju działalności prowadzonej przez te jednostki. Jednostki te kojarzą bowiem w toku prowadzenia działalności statutowej uprawnienia władcze z prowadzeniem bezpośredniej działalności gospodarczej.⁸ W zakresie sprawowanych przez nie funkcji zarządzania przedsiębiorstwami uspołecznionymi nie mogą być one traktowane jako podmioty oddziaływania finansowego rad narodowych. Są bowiem same podmiotami oddziałującymi podobnie, jak rady narodowe /przykładowo pobieranie wpłat z zysku, lub części czystej nadwyżki od przedsiębiorstw, przymusowe przejmowanie składek na ubezpieczenia gospodarcze, finansowanie przedsiębiorstw z tytułu prowadzonej przez nie działalności planowo-deficytowej, przejmowanie przez bank inwestycji do finansowania i t.p/. Rozważania pracy poświęcone będą działalności tych jednostek tylko w tym przypadku, gdy ich prawa i obowiązki kształtują się podobnie jak prawa i obowiązki przedsiębiorstw. Przykładowo, gdy są one obowiązane podobnie jak przedsiębiorstwa uspo-

socjalistycznej" PłP 5-6/1958, N.Gajl "Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych" w druku

na temat charakteru prawnego działalności PZU L.Adam "Uwagi o finansach ubezpieczeń gospodarczych w Polsce Ludowej" Roczniki Ekonomiczne PTE t. XX 1967/68 s. 100

na temat charakteru prawnego działania związków spółdzielczych por. R.Malinowski "Państwo a spółdzielczość" op.cit. s. 66, N.Gajl "Zagadnienie wyodrębnienia prawno-majątkowego przedsiębiorstw uspołecznionych" Studia Prawno-Ekonomiczne s. 89 t.I

8/ Por. J.Wasilkowski "Kodeks cywilny PRL a zagadnienia prawa gospodarczego" PłP 3/1960, A.Wolter "Stosunki cywilno-prawne między zjednoczeniem, a przedsiębiorstwem" Studia Prawnicze z. 1 z 1964 r., s. 47, T.Rabska "Organy zjednoczenia w świetle prawa administracyjnego" PłP 3/1965, A.Chełmoński op.cit. s. 73, N.Gajl "Zagadnienie wyodrębnienia..."
N.Gajl "Rozrachunek gospodarczy w przedsiębiorstwach uspołecznionych" Studia Prawno-Ekonomiczne t. II i inni

kętnione do odprowadzania wpłat z zysku, podatku obrotowego i t.p. lub uprawnione do pobierania dotacji z tytułu prowadzonej przez nie we własnym zakresie działalności planowo-deficytowej.

Reasumując zatem stwierdzić można, iż za reprezentatywne dla przeprowadzanej analizy uznać należy przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze⁹ a także ich jednostki nadrzędne w zakresie przysługujących im, analogicznych jak w odniesieniu do przedsiębiorstw uprawnień i obowiązków prawno-finansowych.

Zarządzanie gospodarką narodową jest jedną z funkcji organów lokalnych i uwarunkowane jest ogólnym ustrojem tych organów oraz ich pozycją w systemie organów państwa. Zakres zaś przedmiotowy oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw uspołecznionych wynika z pozycji prawnej organów terenowych w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową.

Zakres kompetencji ulega ewolucji równoległe z ewolucją form prawno-ustrojowych organów lokalnych. Zmienia się przy tym rozumienie takich pojęć jak "gospodarka organów terenowych", "działalność gospodarcza", czy "funkcje gospodarcze organów terenowych".

W okresie międzywojennym wobec formalno-prawnego wyodrębnienia organów samorządu terytorialnego¹⁰ normodawca poprzez gospodarkę organów terenowych ujmował całokształt działalności samo-

9/ Poza tematem pracy pozostają organizacje społeczne prowadzące działalność gospodarczą. Organizacje te mogą prowadzić przedsiębiorstwa bez wyodrębnienia prawno-organizacyjnego /por. Uchwałę R.Min. z 17 II 1958 w sprawie działalności gospodarczej organizacji społecznych - niepubl./. Ze względu na to, iż mimo że kwalifikowane do jednostek gospodarki uspołecznionej płacą podatki z tytułu działalności gospodarczej jak jednostki gospodarki nieuspołecznionej - nie można je uznać za typowe w zakresie rozwiązań nad formami finansowymi zarządu gospodarka uspołeczniona

Por. L.Kurowski, M.Weralski "Prawo finansowe" W-wa 1969 s. 419
10/ Por. art. 3, 65, 67 i 69 Konstytucji Marcowej z 17 III 1921 DzU 44/267/21; por. na ten temat szerzej T.Bigo "Zwiazki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego" Wilno 1934 s. 26

rzędu w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków. Pojęcie gospodarki samorządowej pokrywało się z pojęciem gospodarki finansowej samorządu, a budżet, z braku planowania rzeczowego stanowił także podstawowy plan gospodarczy.¹¹

Podobnie rozumiano pojęcie gospodarki organów terenowych również i w literaturze.¹²

Bardzo wąsko rozumiano w okresie międzywojennym pojęcie "działalności gospodarczej organów lokalnych". Uznawano za nią przede wszystkim prowadzenie własnych przedsiębiorstw.¹³

W gospodarce socjalistycznej początkowo w latach 1944-1950, ogólne definicje gospodarki terenowej, działalności gospodarczej organów terenowych, czy funkcji gospodarczych tych organów - nie uległy zmianie. Fakt jednak włączenia gospodarki samorządowej w obręb gospodarki planowej¹⁴ spowodował, iż, w literaturze podkreślano coraz silniej, iż gospodarka organów lokalnych jest częścią gospodarki uspołecznionej¹⁵. Początkowo szereg autorów uważało, iż integracja gospodarki samorządowych organów lokalnych nie powinna prowadzić do pełnego włączenia tej gospodarki w obręb gospodarki państwowej. Przeciwnie samorząd winien gospodarować w oparciu o swoiste, właściwe mu metody, występując jako odrębny IV-ty sektor gospodarczy.¹⁶ W miarę pojawiania się coraz

- 11/ Por. Rozporządzenie MSW z 28 VI 1926 w sprawie wykonania Rozp. Prez. Rzeczypospol. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków komunalnych DzU 75/433/26
- 12/ Por. K. Windakiewicz "Majątek i gospodarka komunalna" Samorząd 40/1924 s. 591
- 13/ Por. A. Dmitrjew "Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskim" Prace z seminarium skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki" Wilno 1931 s. 93
- 14/ Por. Dekret z 25 VI 1946 o państwowym planie inwestycyjnym DzU 32/200/46 Dekret z 1 X 1947 o planowej gospodarce narodowej DzU 64/372/47, na ten temat szerzej R. Ciałkowski "Ewolucja budżetu terenowego w Polsce" praca doktorska, Łódź 1969 s. 55
- 15/ Por. M. Jaroszyński "Samorząd w gospodarce planowej" Gospodarka Planowa 2/1949
- 16/ J. Starościk "Samorząd-sektor IV-ty" Rada Narodowa 3/1946 s. 3, S. Rybicki "Zagadnienie IV-tego sektora samorządowego" Rada Narod. 43-44/1946, P. Typiak "Samorząd, jako IV-ty sektor

większej ilości przepisów prawnych, świadczących o pewnej centralizacji decyzji gospodarczych, pojawiły się w literaturze poglądy wskazujące na konieczność pełnego włączenia gospodarki organów terenowych w obręb gospodarki państwowej.¹⁷

Reforma ustrojowa roku 1950 poprzez powołanie organów jednolitej władzy państwowej w terenie, zespoliła uprawnienia dawnych organów samorządowych oraz organów administracji rządowej w terenie¹⁸, a jednocześnie przyczyniła się do powstania nowego pojęcia gospodarki terenowej. Art. 6 ustawy marcowej stwierdzał, iż rady narodowe kierują na swoim terenie działalnością gospodarczą, kulturalną i oświatową. Tym samym rady narodowe w drodze generalnej klauzuli kompetencyjnej nabyły prawo do zajmowania się wszystkimi sprawami państwowymi w terenie z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla organów centralnych.¹⁹ Jednocześnie zaś gospodarka rad narodowych stała się częścią gospodarki ogólnopaństwowej. Znaczne rozszerzenie kompetencji rad narodowych w zakresie zarządzania gospodarką w porównaniu z kompetencjami samorządowych organów lokalnych łączyło się z pełnym włączeniem własnościowym, organizacyjno-prawnym i finansowym gospodarki terenowej w obręb gospodarki ogólnopaństwowej.²⁰

17/ Elementy centralizacji decyzji gospodarczych dotyczyły przede wszystkim planowania gospodarczego, ustalania cen, finansowania inwestycji przedsiębiorstw samorządowych - por. na ten temat szerzej mój art. "Prawno-finansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950" ZNGL s. 1 z. 62, 1661 1969 M. Jaroszyński "Samorząd w gospodarce planowej" Gosp. Planowa 2/1949, J. Lubowicki "Ewolucja podstaw ustrojowych finansów Myśl Współ. 10/1947

18/ Ustawa z 20 III 1950 o terenowych organach jednolitej władzy państwowej DzU 14/130/50

19/ M. Jaroszyński M. Zimmermann W. Brzeziński "Polskie prawo administracyjne, część ogólna" Warszawa 1956 s. 235

20/ Reforma finansowa nastąpiła na podstawie Uchwały R. Min. z 17 IV 1950 w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951 MP A-55/631/50. Następnie Dekret z 17 XII 1952 DzU 50/334/52 - ostatecznie utrwalone w Konstytucji PRL z 22 VII 1952 DzU 33/232/52 - patrz szerzej J. Starościcki "Decentralizacja administracji" s. 129, Zb. Pirożyński "Założenia i rozwój budżetu państwowego" Finanse Polski Ludowej w latach 1944-1960/ s. 129

Ustawa styczniowa o radach narodowych²¹ potwierdziła w art. 3 generalną klauzulę kompetencyjną dla rad w zakresie zarządzania gospodarką narodową. Odmienne usytuowanie organów terenowych w systemie ustrojowym Polski Ludowej znalazło odbicie również i w odmiennym ujmowaniu pojęcia "gospodarki rad narodowych", i "działalności gospodarczej".

Przedewszystkim szeroko rozumiane jest obecnie pojęcie działalności gospodarczej rad narodowych. Przez działalność gospodarczą rozumie się pełną realizację kompetencji rad narodowych jako "gospodarzy terenu", w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową. Pojęcie działalności gospodarczej rad narodowych jest szersze niż pojęcie gospodarki rad narodowych obejmuje bowiem również i sfery oddziaływania rad na gospodarkę jednostek bezpośrednio jej niepodporządkowanych i określa całość spraw związanych z gospodarką narodową w terenie. "Gospodarka rad narodowych" obejmuje natomiast tylko te działy i gałęzie gospodarki narodowej, które podporządkowane są bezpośrednio radom narodowym.²²

Zakres kompetencji rad narodowych do kierowania działalnością gospodarczą w terenie jest oczywiście określony przepisami szczegółowymi. W związku z tym może on być w poszczególnych okresach różny. Niemniej jednak generalne przekazanie radom narodowym funkcji "gospodarzy terenu" powoduje, iż w zakresie zarządu gospodarczego rozpatrywać należy uprawnienia rad nie tylko wobec przedsiębiorstw bezpośrednio im podporządkowanych, lecz także i pozostałych przedsiębiorstw uspołeczniionych.

Objęcie zatem zakresem pracy przedsiębiorstw państwowych planu

21/ Ustawa z 25 I 1958 o radach narodowych DzU 29/172/63

22/ H.Jaroszyński W.Zimmermann W.Brzeziński op.cit. s. 244,
Cz.Bielecki B.Winiarski "Gospodarka..." s. 29, S.Gebert
"Komentarz do ustawy o radach narodowych" op.cit. s. 29

terenowego i planu centralnego oraz przedsiębiorstw spółdzielczych wynika z pozycji prawnej, jaką zajmują rady narodowe w systemie organów państwowych zarządzających gospodarką narodową.

Ewolucja kompetencji gospodarczych organów lokalnych wskazuje, iż na skutek stworzenia jednolitej władzy państwowej w terenie oraz ogólnego rozszerzenia sfery działalności gospodarczej rad narodowych nastąpiło pod względem zakresowym rozdzielenie się pojęć gospodarki organów terenowych oraz gospodarki finansowej organów terenowych, które jeszcze w okresie samorządowym były, jako synonimy, używane zamiennie.

Pojęcie gospodarki rad narodowych jest w chwili obecnej bardzo szerokie. Mieszczą się w nim zarówno kompetencje związane z pobieraniem dochodów i finansowaniem jednostek gospodarczych /uprawnienia finansowe sensu stricto/ jak i uprawnienia o charakterze prawno-organizacyjnym.

Sferę uprawnień prawno-organizacyjnych ujmujemy w pracy bardzo szeroko, obejmując nią nie tylko kompetencje związane przykładowo z powoływaniem przedsiębiorstw terenowych, czy koordynowaniem działalności przedsiębiorstw kluczowych i spółdzielczych, lecz także i kompetencje w zakresie ustalania i przekazywania norm oraz wskaźników finansowych. Natomiast sfera uprawnień finansowych obejmuje pobór dochodów oraz dokonywanie przez rady narodowe wydatków na przedsiębiorstwa uspołecznione.

W związku z szerokim zakreśleniem sfery prawno-organizacyjnego oddziaływania rad narodowych koniecznym się staje przedstawienie w pierwszym rzędzie szczegółowych uprawnień rad narodowych w tym zakresie. Bez naświetlenia tego rodzaju kompetencji ocena uprawnień finansowych nie była by pełna. Ten tok rozważań przyjęty został w pracy.

Sfera oddziaływania prawno-organizacyjnego rad narodowych będzie jednak tylko tłem szerszych rozważań nad sferą oddziaływania prawno-finansowego.

Określenie zakresu przedmiotowego oddziaływania prawno-finansowego wynika z jednej strony z istoty i szczególnego charakteru procesów finansów i wynikających stąd stosunków prawno-finansowych, z drugiej zaś z zakresu kompetencji przysługujących radom narodowym wobec przedsiębiorstw uspołecznionych.

Przedmiotowo zatem w zakres pracy będzie wchodziła analiza stosunków prawnych w zakresie gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych w ramach przyznanych radom narodowym kompetencji w stosunku do przedsiębiorstw uspołecznionych.

W kontekście tak zakreślonych ram przedmiotowych pracy za oddziaływanie finansowe uznać należy wszelkie skutki o charakterze prawnym i ekonomicznym towarzyszące przemieszczaniu środków pieniężnych.²³

Z przyjętej wstępnie definicji wynika, iż w toku rozważań przyjmujemy założenie, iż oddziaływanie finansowe towarzyszy wszystkim formom przemieszczeń środków pieniężnych między przedsiębiorstwami uspołecznionymi i finansami rad narodowych. Rzutuje to w sposób określony na zakres pracy.

Wobec wyrażonej w prawie budżetowym zasady, iż przedsiębiorstwa nie wchodzić całością swych dochodów i wydatków do budżetu, rozliczając się jedynie wynikami swej działalności - instrumentem oddziaływania finansowego rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw mogą być jedynie powiązania finansowe przybierające

23/ Nie wydaje się w tym zakresie przeciwstawianie instrumentów prawnych oddziaływania - instrumentom ekonomicznym - por. Z. Rybicki "Aspekty prawne sytuacji przedsiębiorstwa państwowego" w: "Przedsiębiorstwo w polskim systemie prawno-ekonomicznym" W-wa 1967

postać obciążeń przedsiębiorstw lub też zagwarantowanych normatywnie form ich dofinansowania. Jest to zgodne z zasadą działania przedsiębiorstw wyodrębnionych pod względem prawnym i ekonomicznym.

Stąd też przyjąć należy, iż w toku prowadzonych rozważań należy traktować jako równoważne instrumenty oddziaływania finansowego zarówno pobieranie świadczeń od przedsiębiorstw, jak i ich dofinansowywanie.

Uzasadnienie równorzędnego traktowania pobierania świadczeń i dofinansowania wynika z formy działania przedsiębiorstw oraz struktury gospodarki uspołecznionej.

Pobieranie obciążeń i finansowanie przedsiębiorstw uspołeczniionych z budżetu to dwa aspekty tego samego zagadnienia, których nie można w sposób sztuczny rozdzielić. Istniejąca ścisła zależność między stroną dochodową i wydatkową w powiązaniach przedsiębiorstw uspołeczniionych z budżetem jest konsekwencją ogólnej zależności między dochodami i wydatkami w przedsiębiorstwie /co różni je w sposób istotny od jednostek budżetowych/.²⁴ Możliwość przeznaczania własnych wpływów na własne wydatki powoduje, iż w przeciwieństwie niż ma to miejsce w gospodarce budżetowej wysokości wpływów /nawet ze źródeł niewłasnych/ rzutuje na wielkość wydatków, w tym także i na wielkość rozliczeń o charakterze obciążeniowym.²⁵

Rola rad narodowych w trakcie procesu zarządu i oddziaływania finansowego określona jest aktami normatywnymi organów centralnych. Stopień nasilenia kompetencji w tym zakresie musi być

24/ E. Winter "Powiązania przedsiębiorstw socjalistycznych z budżetem w świetle prawa budżetowego" Studia Finansowe nr 1 z 1965 r. s. 48

25/ J. Wierzbicki "Podwójny charakter budżetu, jako funduszu spożycia zbiorowego i funduszu reprodukcji rozszerzonej" referat wygłoszony na Konferencji Katedr Finansów i Prawa Finansowego w Kołobrzegu w 1967 r.

oczywiście zróżnicowany w zależności od rodzaju przedsiębiorstwa i formy rozliczeń.

Realizacja oddziaływania finansowego następuje zatem poprzez normatywnie określone przez organa władzy i administracji centralnej formy wpłat oraz dofinansowania przedsiębiorstw uspołecznionych.

W zależności od metody i szczegółowości regulacji normatywnej oddziaływanie finansowe rad narodowych może być większe lub mniejsze. Zależy to bowiem od tego, czy w aktach normatywnych organów centralnych unormowano w sposób szczegółowy i zupełny formę prawną i wysokość rozliczenia.

W świetle przedstawionych uwag miernikiem zakresu oddziaływania rad narodowych będzie stopień samodzielności odnośnie kształtowania formy oraz wysokości rozliczenia. Miernikiem zaś oddziaływania w stosunku do wewnętrznej gospodarki przedsiębiorstwa będzie wpływ tych rozliczeń na wybór ekonomiczny określonej metody działania przez przedsiębiorstwo.

Ustalenie pewnych prawidłowości w tym przedmiocie jest zadaniem pracy.

Dla pełnej oceny zagadnienia oddziaływania konieczne jest analizowanie wszystkich powiązań finansowych przedsiębiorstw uspołecznionych. Rozpatrzenie bowiem całokształtu powiązań przedsiębiorstw zarówno z budżetem centralnym, jak i z budżetami rad narodowych wszystkich szczebli pozwoli na właściwą, obiektywną ocenę uprawnień rad narodowych.

Zakres przedmiotowy pracy obejmował będzie zatem analizę powiązań finansowych przedsiębiorstw z budżetami rad narodowych na tle całokształtu powiązań finansowych przedsiębiorstw państwowych planu terenowego, centralnego oraz przedsiębiorstw spółdzielczych.

ROZDZIAŁ I

PRAWNO-ORGANIZACYJNE FORMY ODDZIAŁYWANIA RAD NARODOWYCH NA PRZEDSIĘBIORSTWA USPOŁECZNIONE

§ 1. Formy oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego

Zadania gospodarcze spełniają rady narodowe za pomocą podporządkowanych im przedsiębiorstw państwowych.

Przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego powstały w istniejącym kształcie prawnym w roku 1950.¹ Poprzednikami tych przedsiębiorstw były zarówno przedsiębiorstwa samorządowe, jak i państwowe przedsiębiorstwa przemysłu miejscowego.

Przedsiębiorstwa będące własnością związków samorządowych charakteryzowały się brakiem wyodrębnienia prawnego-majątkowego oraz znacznym uzależnieniem zarówno organizacyjnym, jak i finansowym od właściwych związków.² Duże uzależnienie tych przedsiębiorstw od właściwych związków samorządowych wynikało z budżetowej formy ich organizacji finansowej. Budżetowa forma organizacji finansowej przedsiębiorstw stosowana w oparciu o przepisy jeszcze okresu międzywojennego³ powodowała, iż zarządzanie nimi miało typowo administracyjny charakter. Związki samorządowe posiadały

- 1/ Dekret z 10.X.1950 o przedsiębiorstwach państwowych DzU 49/439/50, Uchwała R.Min. z 6.IX.1950 w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego państwowych przedsiębiorstw podlegających władzom terenowym MP A-102/1284/50 Porównaj także A.Krzyżkiewicz "Finanse państwowego przemysłu terenowego" W-wa 1969, s. 72.
- 2/ Por. rozporządzenie Min. Spraw Wewn. z 28.VI.1926 wykonawcze do Rozporządzenia Prezydenta z 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne DzU 75/433/26 Okólnik Min. Adm. Publ. w sprawie zestawienia budżetów samorządowych na okres budżetowy 1945/46 Dz.Urz.Min.Adm.Publ. nr 1.

uprawnienia nie tylko do powoływania i likwidowania tych przedsiębiorstw, lecz także do szczegółowego stanowienia o wysokości ich dochodów i wydatków. Sztywna, budżetowa forma działalności finansowej, która nie odpowiadała już wtedy wymogom gospodarki przedsiębiorstw, znajdowała częściowo uzasadnienie w tym, iż związki samorządowe tworzyły przede wszystkim przedsiębiorstwa o charakterze użyteczności publicznej. W mniejszym natomiast stopniu rozwijały działalność gospodarczą w dziedzinie przemysłowo-handlowej.

Zupełnie inny charakter posiadały zarządzane również terenowo przedsiębiorstwa przemysłu miejscowego.⁴ Były to przedsiębiorstwa zorganizowane pod względem prawno-majątkowym i finansowym tak samo jak pozostałe przedsiębiorstwa państwowe. Jedynie ze względu na specjalny charakter ich działalności i mniejsze rozmiary zarządzane były one przez administrację rządową w terenie i jej wyspecjalizowane organy.⁵ Ta forma organizacji przedsiębiorczości państwowej dotyczyła tylko przedsiębiorstw przemysłowych.

Powstała w roku 1950 państwowe przedsiębiorstwa planu terenowego były nowym rodzajem przedsiębiorczości państwowej. Ich system organizacji prawnej zawierał jednak w sobie wiele cech poprzednich systemów przedsiębiorstw zarządzanych terytorialnie.

Do cech wspólnych dla przedsiębiorstw państwowych planu terenowego oraz dawnych przedsiębiorstw przemysłu miejscowego zaliczyć należy w pierwszym rzędzie organizację prawno-majątkową tych przedsiębiorstw. Jest ona bowiem analogiczna do organizacji pozostałych przedsiębiorstw państwowych. Zasada jednolitej własności państwowej, leżąca u podłoża tej wspólnej struktury wywiera

3/ Por. na ten temat szerzej T. Dębowska-Romanowska "Prawno-finansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-50", Zeszyty Naukowe UŁ s. I z. 62, Łódź 1969 ss. 140-141.

4/ Okólnik Min. Adm. Publ. i Min. Przem. z 21.VI.1945 w sprawie organizacji przemysłu miejscowego Dz. Urz. Min. Przem. 3/18/45 - podlegały one tak samo jak pozostałe przedsiębiorstwa dekretem z 1947 r. o przedsiębiorstwach państwowych, osobowość prawną

określony wpływ na działanie przedsiębiorstw w płaszczyźnie cywilno-prawnej, administracyjnej oraz finansowej.

Do cech przejętych z systemu prawnego organizacyjnego dawnych przedsiębiorstw samorządowych zaliczyć należy w szczególności zasadę powoływania przedsiębiorstw terenowych przez organa terenowe, którym w toku dalszej działalności są podporządkowane.

Wobec zasady jednolitej własności państwowej wspólne są dla wszystkich przedsiębiorstw państwowych zasady rozrachunku gospodarczego wraz z płynącymi stąd konsekwencjami w zakresie osobowości, zdolności prawnej /zarówno sądowej jak i arbitrażowej/. Wspólne są także dla wszystkich przedsiębiorstw państwowych podstawowe zasady systemu finansowego /rozdział gospodarki inwestycyjnej i eksploatacyjnej, nakaz obrotu bezgotówkowego, system cen planowych itp./. ⁵

Z zasady jednolitej własności państwowej oraz gospodarki planowej wynika wreszcie, iż podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe jest zasadniczo płynny. ⁶ Stąd też podział między przedsiębiorstwa planowane i zarządzane centralnie i terenowo jest w dużej mierze umowny. W poszczególnych etapach zarządzania gospodarką narodową przedstawiał się on różnie. Na skutek procesu decentralizacji gospodarczej miało miejsce przekazanie szeregu

posiadały jednak nie poszczególne zakłady, lecz Dyrekcje Przemysłu Miejscowego, por. szerzej A. Wernik "Państwowy przemysł terenowy w Polsce Ludowej" W-wa 1959, s. 22 i n., J. Dobrowolski S. Pichula "Gospodarka finansowa przedsiębiorstw przemysłu terenowego" W-wa 1955, s. 6.

5/ L. Kurowski J. Lubowicki "Prawo finansowe" w zbiorze "Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej /1944-50/" W-wa 1955 s. 135.

6/ H. Sochacka-Krysiakowa "Problemy decentralizacji terytorialnej w podziale wydatków budżetu państwa", w: "Studia podatkowe i budżetowe" Toruń 1964, s. 226.

L. Adam "Założenia reformy systemu podatkowego finansowego gospodarki terenowej", Finanse 9/1957.

przedsiębiorstw podległych zarządowi centralnemu na rzecz organów terenowych.⁸ W rezultacie zakres przedsiębiorstw podległych radom narodowym jest zbliżony do zakresu rzeczowego przedsiębiorstw podległych organom centralnym.

Zgodnie z ustawą styczniową rady narodowe zarządzają przedsiębiorstwami z zakresu:

- | | |
|---------------------------------|---|
| przemysłu | - przedsiębiorstwami przemysłu terenowego |
| budownictwa | - remontowo-budowlanymi i budowlanymi |
| handlu | - handlu detalicznego, hurtowniami spożywczymi i przemysłowymi, przedsiębiorstwami gastronomicznymi |
| komunikacji | - przedsiębiorstwami PKS |
| rolnictwa | - państwowymi gospodarstwami rolnymi, przedsiębiorstwami mechanizacji rolnictwa, hodowlanymi, melioracyjnymi itp. |
| gospodarki komunalnej | - przedsiębiorstwami gospodarki komunalnej i mieszkaniowej |
| gospodarki socjalno-kulturalnej | - aptekami, przedsiębiorstwami uzdrowiskowymi, teatrami, kinami itp. |
- oraz innymi /np. przedsiębiorstwami gier liczbowych/.

W wyniku zbliżonego zakresu przedmiotowego przedsiębiorczości zarządzanej centralnie i terenowo, mimo stabilizacji ogólnego podziału zadań między budżet centralny i budżety terenowe⁹, może

7/ Por. na ten temat H. Sochacka-Krysiakowa "Problemy decentralizacji..." op.cit. s. 223, Zb. Pirożyński "Założenia i rozwój budżetu państwowego" w: "Finanse Polski Ludowej w latach 1944-1960, W-wa 1964 s. 128, A.W. Zawadzki "Budżety terenowe" tamże s. 172, J. Wierzbicki "Budżety terenowe..." op.cit. s. 124.

8/ Por. Uchwała R. Min. z 15.XII.1950 w sprawie zasad i trybu przekazywania radom narodowym niektórych przedsiębiorstw zakładów i instytucji podległych dotąd ministrom i innym urzędom centralnym MP A-130/1623/50

Uchwała Prezydium Rządu z 10.VI.1950 w sprawie podziału jednostek i zadań finansowanych z budżetu państwowego między budżet centralny i budżety terenowe MP A-68/804/50

nieć miejsce przekazywanie poszczególnych przedsiębiorstw tego samego rodzaju przez organa centralne organom terenowym i na odwrót.

Jest to wynikiem dwu zmagających się tendencji; jednej zmierzającej do wzmocnienia uprawnień rad narodowych drogą rozszerzania ich zadań gospodarczych, drugiej rozwijającej się pod hasłem wspólnoty interesów branżowych i koncentracji produkcji.¹⁰ Zwolennicy tej drugiej tendencji wskazują na konieczność podporządkowania wszystkich przedsiębiorstw resortowym organom administracji centralnej.¹¹

Kompetencje rad narodowych poszczególnych szczebli oraz podział zadań w tym przedmiocie ma również charakter płynny. Granice są w zasadzie nieostre. Obok przedsiębiorstw, które na mocy ustawy winny podlegać tylko radom narodowym stopnia wojewódzkiego /np. przedsiębiorstwa PKS, czy gospodarstwa rolne/¹², lub tylko radom miejskim /np. przedsiębiorstwa komunalne/¹³, występują także przedsiębiorstwa, które mogą być podporządkowane zarówno radom wyższego, jak i niższego szczebla. Przykładem tych ostatnich mogą być przedsiębiorstwa przemysłu terenowego, tworzone zarówno przez rady narodowe stopnia wojewódzkiego, jak i powiatowego.¹⁴

Uchwała R.Min. z 3.X.1956 w sprawie dalszego rozszerzenia... op.cit., Uchwała R.Min. z 4.XII.1950 w sprawie dalszego przekazania zadań radom narodowym oraz rozszerzenia uprawnień NP 8/36/60.

- 9/ Zb.Piwożyński "Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych" Finanse 2/1960, A.W.Zawadzki "Niektóre zagadnienia gospodarki budżetowej rad narodowych" Studia Finansowe nr 1 z 1965 r. s. 68, J.Wierzbicki "Budżety terenowe w Polsce Ludowej" Poznań 1967 s. 34.
- 10/L.Bar "Nadzór nad przedsiębiorstwami terenowymi" Gosp. i Adm. Ter. 3/1967 s. 37, 38.
- 11/For. J.Gliński "Teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi" W-wa 1966, s. 384, Z.Rybicki "Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej" W-wa 1968 s. 243.
- 12/For. art. 14 ust. 3 pkt 3 ustawy o radach narodowych.
- 13/For. art. 22 ust. 3 pkt 1-3 ustawy o radach narodowych.
- 14/Art. 14 pkt 1 ustawy, patrz na ten temat szerzej J.Wierzbicki "Budżety..." op.cit. s. 41.

Ogólne ramy podziału zadań między rady narodowe poszczególnych szczebli, nakreślone w ustawie styczeniowej ulegały zmianie zarówno poprzez przekazywanie zadań gospodarczych radom narodowym niższych stopni, jak i przejmowanie od nich tych zadań.¹⁵ Ogólnie jednak dominował proces przekazywania zadań radom narodowym niższych stopni. Szczególnie odnosiło się to do rad narodowych stopnia powiatowego, które miały stać się podstawowym ogniwem zarządzania terenowego.¹⁶ Proces ten przybierać mógł jednak w stosunku do poszczególnych rad szczebla powiatowego mniejszy lub większy stopień nasilenia.

Odmienne pozycja prawna rad narodowych wyłączonych województw wobec dzielnicowych rad narodowych¹⁷ prowadzić może do kształtowania się w swoisty sposób podziału kompetencji w dziedzinie prowadzenia przedsiębiorstw.

Podporządkowanie przedsiębiorstw terenowych radom narodowym stopnia wojewódzkiego lub radom narodowym niższych stopni ma istotny wpływ na formę prawną sprawowanego zarządu. Przedsiębiorstwa podporządkowane radom narodowym niższych stopni podlegają bowiem w dziedzinie prawno-organizacyjnej i prawno-finansowej także zarządowi organów rad szczebla wojewódzkiego. W szczególności prezydya wojewódzkich rad narodowych posiadają uprawnienia do przekazywania tym przedsiębiorstwom wiążących norm w zakresie planowania finansowego /np. norm podziału amortyzacji/. Wskazać również należy na zasady grupowania przedsiębiorstw terenowych w zjednoczenia i zrzeszenia, będące organami wojewódzkich rad narodowych.

15/ Zb. Leński "Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania" op. cit. s. 147 J. Wierzbicki op. cit. s. 41.

17/ H. Sawicki "Stanowisko prawne rady narodowej wyodrębnionej z województwa" Państwo i Prawo 1/1968, w literaturze wypowiedziano poglądy uzasadniające celowość podporządkowania wszystkich przedsiębiorstw terenowych radom narodowym szczebla powiatowego - por. L. Adam "Założenia reformy systemu finansowego gospodarki terenowej" Finanse 9/1957.

Niemniej jednak najważniejsze uprawnienia w zakresie powoływania łączenia i likwidacji przedsiębiorstw, przydzielania środków na pierwsze wyposażenie, przekazania dyrektywnych zadań rzeczowych i finansowych, bieżącego zarządzania - należą do prezydiów rad narodowych niższych stopni. Rady te przejmują również większość dochodów od przedsiębiorstw. Przyjąć zatem można, iż spełniają one zadania bieżącego zarządu przedsiębiorstwami im podporządkowanymi.

Oddziaływanie rad narodowych stopnia wojewódzkiego ma w takim przypadku głównie charakter nadzorcze-koordynacyjny w stosunku do działalności odpowiednich organów rad narodowych niższych stopni. Również i szjednoczenia oddziałują na gospodarkę przedsiębiorstw poprzez działalność inicjatorską i opiniodawczą.

Płynny podział zadań i idący za tym umowny zakres przedsiębiorczości podporządkowanej organom centralnym i terenowym radom narodowym poszczególnych stopni - to cecha systemu zarządzania gospodarką państwową. Wobec braku wyodrębnienia i przeciwstawienia interesów organów lokalnych, interesom ogólnopaństwowym, o bieżącym podziale zadań decydują przede wszystkim względy celowościowe.

Z zasady jednolitej własności państwowej i gospodarki planowej wynika również to, że przedsiębiorstwa planu terenowego podporządkowane pod względem prawno-organizacyjnym władzom terenowym dokonują rozliczeń finansowych również z budżetem centralnym. Zakres rozliczeń przedsiębiorstw terenowych z organami centralnymi kształtował się również w poszczególnych etapach. I tak w początkowym okresie rozliczenia finansowe z organami terenowymi

ograniczały się jedynie do części wpłat niepodatkowych /wpłaty z zysku, wpłaty nadwyżek środków obrotowych/¹⁸. Do budżetu centralnego odprowadzały natomiast przedsiębiorstwa terenowe podatek obrotowy, dodatnie różnice budżetowe, składki na ubezpieczenia społeczne. Z budżetu centralnego finansowane były ujemne różnice budżetowe.

W wyniku Uchwały Rady Ministrów z 3.X.1956¹⁹ rady narodowe uzyskiwały większość wpływów od przedsiębiorstw terenowych, przede wszystkim zaś wymienić należy podatek obrotowy.

Niemniej jednak stwierdzić należy, iż zarówno w zakresie pobierania dochodów od przedsiębiorstw terenowych, jak i ich finansowania organa centralne spełniają do chwili obecnej istotną rolę.

Poza znakami tymi cechami przedsiębiorczości terenowej, istnieją również i inne, szczególne, wynikające z podporządkowania organom terenowym. Wyrazem swoistych cech przedsiębiorstw terenowych mogą być w szczególności ich zasady systemu finansowego, które niejednokrotnie odbiegają w szczegółowych rozwiązaniach od zasad systemu finansowego przedsiębiorstw kluczowych²⁰.

Wskazać również należy, iż pod względem zakresowym w ramach przedsiębiorczości terenowej działają tego typu przedsiębiorstwa, które nie znajdują odpowiednika w przedsiębiorstwach planu centralnego /np. przedsiębiorstwa komunalne/.

18/ Por. Uchwałę R.Min. z 31.III.1951 w sprawie rozliczeń z budżetami terenowymi państwowych przedsiębiorstw podlegających władzom terenowym z tytułu wpłat z zysku i pokrywania strat. MP 31/388/51. Uchwała R.Min. z 4.IV.1953 w sprawie rozliczeń przedsiębiorstw państwowych z budżetem centralnym i budżetami terenowymi z tytułu wpłat z zysku i pokrywania strat MP 31/451/53.

19/ op.cit.

20/ N.Gajl "Zasady systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłu terenowego w całości zasad finansowych" Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol. 4/1966.

Różnorodnie kształtują się uprawnienia poszczególnych organów rad narodowych w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi.

Funkcje rady narodowej, jako organu ~~uchwalającego~~ ^{ustanawiającego} doznają realizacji głównie poprzez uchwalanie terenowych planów gospodarczych i budżetów²¹.

Prezydium rady tworzy przedsiębiorstwo, określając w uchwale o powołaniu jego nazwę, siedzibę, zakres działania oraz organy nadzorcze.²² Poprzez tego rodzaju uprawnienia prezydium rad narodowych mogą wpływać kształtująco na zakres działalności gospodarczej rady. Są to kompetencje bardzo poważne. Wskazują one na czynną nadrzędną rolę prezydium w procesie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi.²³

Obok tych ogólnych funkcji prezydium spełniają jeszcze szereg zadań z dziedziny planowania gospodarczego i finansowego. Suma tych wszystkich kompetencji składa się na pojęcie "nadawania kierunku działalności oraz nadzorowania i koordynowania" podległych przedsiębiorstw²⁴.

W szczególności w zakresie planowania gospodarczego rola prezydium rady polega na tym, iż po rozpatrzeniu przez Radę Ministrów projektu Narodowego Planu Gospodarczego i budżetu państwa może ona w ramach własnego planu gospodarczego i budżetu ustalić dla podległych przedsiębiorstw zadania planowe i środki na ich realizację. Po uchwaleniu budżetu, NPG oraz odpowiednich planów rad

21/ Na temat roli poszczególnych organów rad w procesie zarządzania por. szerzej Z. Rybicki "Administracja stosunków gospodarczych" W-wa 1963 s. 75.

22/ Por. Rozp. R. Min. z 10.I.1952 w sprawie urządzenia i prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych DzU 3/22/52, wydane na podstawie Dekretu o przedsiębiorstwach państwowych op.cit.

23/ Wagi tych uprawnień nie zmienia fakt, iż do powoływania niektórych przedsiębiorstw konieczna jest zgoda Rady Min.

24/ Por. art. 55 ust. 4 pkt 3 ustawy styczniowej.

narodowych wyższych szczebli następuje wprowadzenie korekt. Tym samym projekty planów przedsiębiorstw stanowią konieczny element planów sporządzanych przez prezydium. Z kolei ustalenia planów rzeczowych i finansowych rad narodowych są wiążące dla przedsiębiorstw.²⁵

Uprawnienia planistyczne prezydiów rad narodowych doznają realizacji głównie poprzez przekazywanie podporządkowanym przedsiębiorstwom wskaźników ilościowych i jakościowych. Wskaźniki te obejmują najważniejsze dziedziny działania przedsiębiorstw²⁶. Ilość wskaźników oraz stopień nasilenia ich mocy obowiązującej ma decydujące znaczenie z punktu widzenia samodzielności przedsiębiorstw.²⁷ W szczególności istotna jest ilość oraz zakres rzeczowy wskaźników dyrektywnych. Aktualnie wskaźniki dyrektywne obejmują najczęściej następujące dziedziny działalności przedsiębiorstw: wartość produkcji towarowej w przemyśle terenowym /niekiedy z osobnym wskaźnikiem wartości usług dla ludności/, fundusz płac i zatrudnienie, wartość globalnych nakładów inwestycyjnych, z wyodrębnieniem poszczególnych dziedzin finansowania.²⁸ Występują również wskaźniki ilościowe w stosunku do pewnych rodzajów produkcji przemysłu terenowego /np. mebli/.

Obok wskaźników dyrektywnych przekazywane są również wskaźniki orientacyjne. Są one również w dużej mierze wiążące dla przedsiębiorstw.²⁹

25/ Patrz szerzej opracowanie N.Gajl, T.Dębowskiej-Romanowskiej, C.Kosikowskiego "Formy powiązań systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłu terenowego z gospodarką rad narodowych" maszynopis, s. 17.

26/ T.Rapska "Przedsiębiorstwo jako podmiot administracji gospodarczej" Poznań 1966 s. 184.

27/ T.Rapska op.cit. s. 185, M.Weralski "Prawno-finansowe zagadnienia przedsiębiorstw socjalistycznych" W-wa 1969 s. 140.

28/ Z.Rybicki "Administracyjno-prawne..." op.cit. W-wa 1968 s. 261, por. Uchwałę nr 100/69 Kom.Ekonom.Rady Ministrów z 3.VI.1969 w sprawie wytycznych do projektu NPG na rok 1970 /niepublikowana/.

29/ Por. W.Sokolewicz "Rząd a prezydia rad narodowych" W-wa 1964 s. 234.

O ile w zakresie planowania rzeczowego najistotniejsze uprawnienia należą do prezydów, o tyle w zakresie planowania finansowego znaczne zadania spełniają również zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych. Zjednoczenia te przekazują przedsiębiorstwom wskaźniki dyrektywne otrzymywane od właściwych resortowych ministerstw.³⁰ Zakres tych wskaźników obejmuje przykładowo wartość kosztów produkcji, wartość nakładów inwestycyjnych i remontowych itd.

W sposób bardziej niepodzielny kształtują się natomiast uprawnienia prezydów rad narodowych w zakresie rozliczeń przedsiębiorstw z budżetami terenowymi. Prezydja posiadają także szerokie kompetencje do kształtowania wewnętrznej gospodarki przedsiębiorstw. Całokształt tych uprawnień można podzielić na: uprawnienia dotyczące gospodarki eksploatacyjnej, inwestycyjno-remontowej oraz rozliczeń wyników finansowych.

Do uprawnień prezydów należy w szczególności przyznanie przedsiębiorstwu środków pierwotnego wyposażenia. Kształtująca rola prezydium odzwierciedla się także w możliwościach szerokiego regulowania wielkości środków obrotowych w przedsiębiorstwie. Dotyczy to zarówno ich zwiększenia metodą bezzwrotnego finansowania, jak i dofinansowywania niedoborów. Zakres kompetencji jest tu szczególnie duży, ponieważ prezydium władne jest podejmować decyzje gospodarcze według własnego rozeznania.

Również duży jest zakres kompetencji przyznanych prezidiom w przedmiocie oddziaływania na gospodarkę inwestycyjną przedsiębiorstw.³¹ Występuje ono w toku planowania i finansowania inwes-

30/ J.Kaleta "Finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych" Wrocław-Warszawa-Kraków 1967 /w zbiorze: "Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową"/, tenże "Terenowe planowanie budżetowe W-wa 1968 s. 114.

31/ N.Gajl "Finansowanie przedsiębiorstw przemysłu..." op.cit.

tycji³². Oddziaływanie to przybiera formy podejmowania decyzji o podjęciu inwestycji na rzecz przedsiębiorstwa oraz pośredniego kształtowania inwestycji własnych przedsiębiorstw /określanie norm podziału amortyzacji, dotowanie funduszy inwestycyjno-remontowych/.

Wreszcie drugą rolę odgrywa prezydium w zakresie kształtowania wielkości powiązań z budżetem. W szczególności do kompetencji prezydiów zastrzeżone zostały sprawy obniżania stawek płac z zysku, finansowania strat ponadplanowych, stosowania dopłat do cen usług przedsiębiorstw komunalnych itp. Kompetencje te ograniczone są jedynie strukturą rozliczeń przedsiębiorstw terenowych. Wpływ prezydiów nie dotyczy bowiem rozliczeń z budżetem centralnym i funduszami celowymi zeń powiązanymi.

Reasumując stwierdzić należy, iż do funkcji prezydiów rad narodowych należy praktycznie większość uprawnień w dziedzinie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi. Funkcje te, szczególnie w zakresie oddziaływania na gospodarkę finansową daleko wykraczają poza ramy "ogólnego kierowania i nadzoru". Są one wyrazem sprawowanego bezpośrednio operatywnego zarządzania.

Funkcje prezydiów rad narodowych nie znajdują odpowiednika w formach zarządzania centralnych organów administracji gospodarczej. Duża część zadań wykonywanych przez prezydia rad narodowych w systemie zarządzania przedsiębiorstwami kluczowymi spoczywa na właściwym zjednoczeniu /przykładowo ustalanie norm podziału amortyzacji, ustalanie wysokości wpłat z zysku, finansowanie strat/.

Podkreślić jednak należy, iż mimo decydującej roli prezydiów

32/ Por. Uchwałę R.Min. z 15.VII.1969 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych MP 32/237/69.

w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi, nie są one jedynymi organami zarządzającymi. Wchodzi w grę nadto kompetencje zjednoczeń i wydziałów. Już w toku rozważań nad zadaniami prezydentów widoczne było zazębianie się kompetencji prezydentów i zjednoczeń w zakresie przekazywania dyrektywnych wskaźników finansowych.³³

Zakres kompetencji wydziałów określony jest zarówno aktami normatywnymi organów administracji centralnej,³⁴ jak i uchwałami "własnych" prezydentów. Te ostatnie regulują często podział kompetencji między wydziałami i zjednoczeniami.³⁵

Specjalną pozycję w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi zajmują wojewódzkie /powiatowe i miejskie/ komisje planowania gospodarczego³⁶ oraz wydziały finansowe³⁷. Ich zadania w zakresie sporządzania terenowych planów gospodarczych i budżetów predystynują je do szerokiego oddziaływania na gospodarkę przedsiębiorstw. Szczególnie zadania wydziału finansowego z racji jego funkcji reprezentanta budżetu centralnego i terenowego, są wobec przedsiębiorstw bardzo duże.³⁸ Wydział finansowy jest organem wymierzającym i pobierającym należności od przedsiębiorstw. Sporządza on także projekty uchwał prezydentów odnośnie finansowania przedsiębiorstw. Wydział ten w oparciu o odpowiednie przepisy podejmuje decyzje o obniżeniu wysokości wpłat podatkowych.

33/ Por. S.Gebert "Komentarz do ustawy..." op. cit. W-wa 1964 s. 316.

34/ Por. np. Zarządzenie Przewodniczącego KDW z 6.II.1958 w sprawie zakresu działania i organizacji wewnętrznej wydziału przemysłu WRN, Biuletyn KDW 3/12/58.

35/ Por. na ten temat szerzej T.Dąbowska-Romanowska C.Kosikowski "Prawno-finansowe formy powiązań przedsiębiorstw gospodarki komunalnej z gospodarką rad narodowych" /maszynopis/.

36/ Rozporządzenie R.Min. z 9.VI.1960 w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania komisji planowania DzU 31/171/60 zm. DzU 18/104/64 Uchwała R.Min. z 7.II.1961 w sprawie terenowych komisji planowania gospodarczego MP 21/97/61.

37/ Zarządzenie Min.Fin. z 15.XII.67 wytyczne dotyczące zakresu działania i organizacji wewnętrznej wydziałów finansowych /niepublikowane/.

Przedstawiony wyżej rys organizacji gospodarki terenowej nie byłby oczywiście pełny bez nakreślenia funkcji zjednoczenia terenowego. Już z przedstawionych wyżej uwag wynika konieczność naświetlenia zasad działania zjednoczeń terenowych zarówno w systemie rad narodowych, jak i w układzie branżowym gospodarki narodowej. Z tego też względu pozycja prawna zjednoczenia może zostać określona w świetle usytuowania w odniesieniu do rad poszczególnych szczebli oraz ich organów, a także w świetle przysługujących mu funkcji administracyjnych i ekonomiczno-finansowych w odniesieniu do przedsiębiorstw.

Zjednoczenia wprowadzone zostały do systemu zarządzania przedsiębiorstwami jednocześnie ze zmianą modelu zarządzania gospodarką narodową³⁹. Równolegle z powołaniem zjednoczeń przedsiębiorstw kluczowych powołano także zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych; przemysłowych, budowlanych, handlowych.⁴⁰

Zjednoczenia terenowe tworzone są przez prezydium wojewódzkich rad narodowych za zgodą właściwych ministrów. Zarówno zjednoczenia przedsiębiorstw kluczowych, jak i zjednoczenie przedsiębiorstw terenowych posiadają osobowość prawną, działają według zasad rachunku gospodarczego oraz podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Organami zjednoczenia obok dyrektora

38/ Por. N.Gajl T.Dębowska-Romanowska R.Ciałkowski "Niektóre zagadnienia uprawnień finansowych wydziałów prezydiów rad narodowych /ze szczególnym uwzględnieniem wydziału finansowego/" Problemy Rad Narodowych nr 16/1969.

39/ Uchwała R.Min. z 18.VI.1958 w sprawie zmiany struktury organizacyjnej przemysłu kluczowego /niepublikowane/, por. szerzej Z.Walentynowicz "Zmiany w strukturze organizacyjnej ministerstwa przemysłowych" PUG 10/1959.

40/ Zarządzenie Min. Bud. z 24.III.1958 w sprawie organizacji jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami budowlano-montażowymi MP 21/129/58, Uchwała R.Min. z 8.XI.1958 w sprawie zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego objętych planowaniem terenowym MP 1/1/59, Uchwała R.Min. z 20.XII.1958 w sprawie organizacji przedsiębiorstw przemysłu terenowego MP 3/9/59, Uchwała R.Min. z 20.VI.1959 w sprawie zniesienia wojewódzkich zarządów PGR i utworzenia zjednoczeń PGR MP 75/398/59.

i rady techniczno-ekonomicznej są również kolegia. Kolegium jest zasadniczo organem opiniodawczo-doradczym, w określonych jednak normatywnie lub statutem zjednoczenia przypadkach uchwały kolegiów mają moc wiążącą.⁴¹

Te ogólne postanowienia dekretu o przedsiębiorstwach państwowych formułowane są głównie z myślą o zjednoczeniach przedsiębiorstw kluczowych. Dekret nie określa natomiast bliżej usytuowania zjednoczeń terenowych w systemie rad narodowych. Stąd też istniały wątpliwości co do zakresu wzajemnych kompetencji zjednoczeń i wydziałów.⁴² Wątpliwości istniały także co do zakresu uprawnień zjednoczeń w stosunku do przedsiębiorstw podporządkowanych radom narodowym niższych stopni.⁴³

Nowelizacja ustawy o radach narodowych wprowadziła nowe ustalenia na mocy których zjednoczenia terenowe traktuje się na równi z wydziałami, chyba że przepisy o przedsiębiorstwach państwowych stanowią inaczej.

Działalność zjednoczeń terenowych nie może ograniczać uprawnień rad narodowych niższych szczebli, którym podporządkowane są przedsiębiorstwa. Stosunek zjednoczeń do prezydów tych rad określony został jako stosunek świadczenia pomocy w zakresie gospodarczym. Zjednoczenia nie sprawują nadzoru nad wydziałami tych rad oraz nie udzielają im wytycznych. Świadczenie pomocy może polegać zarówno na doradztwie, udzielaniu opinii, jak i na wykonywaniu pewnych funkcji na zlecenie prezydów rad narodowych niższych stopni.

41/ Por. Uchwałę R.Min. z 7.XII.1966 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych MP 69/327/66.

42/ Por. J.Goliński "Zjednoczenie przedsiębiorstw terenowych w systemie organów rad narodowych" PUG 10/1960, K.Podolski "Wydziały czy zjednoczenia" Gosp. i Adm. Ter. 12/1961, A.Hebda "Wydziały a zjednoczenia w świetle przepisów, praktyki i propozycji" Gosp. i Adm. Ter. 12/1961, T.Skrzeczowski "Prezydium zjednoczenia wydziały" tamże nr 5/1967.

43/ J.Goliński "Zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych" PUG 8-9/1963, Z.Rybicki "Zarządzanie gospodarką narodową w PRL W-wa 1963 s. 150 i n.

Mimo formalnego uregulowania przedstawione ogólne zasady użytkowania zjednoczeń terenowych nasuwać mogą szereg wątpliwości zarówno co do zakresu działania tych zjednoczeń wobec przedsiębiorstw, prezydiów rad narodowych i wydziałów, jak i co do charakteru prawnego podejmowanych czynności. O ile zagadnienie drugie jest szersze, dotyczy bowiem działania wszystkich zjednoczeń, to pierwsze wynika ze szczególnej struktury gospodarki terenowej. Określa ono jednak także odpowiedź na drugi z postawionych problemów.

Wobec nakreślonych kompetencji prezydiów rad narodowych i ich wydziałów w dziedzinie zarządzania koniecznym się stanie uwypuklenie cech różniących organizację i sposób działania zjednoczeń. Odmiennosć tę zauważyć można w pierwszym rzędzie w zasadach grupowania przedsiębiorstw. Zasady te są bardzo niejednolite. Przy zastosowaniu jako podstawowego kryterium czynnika terytorialno-branżowego nieuniknionym staje się w gospodarce terenowej łączenie w jednym zjednoczeniu przedsiębiorstw o dość różnorodnym zakresie działania.⁴⁴ Wielkie zróżnicowanie prowadzonej przez przedsiębiorstwa terenowe działalności produkcyjnej i usługowej, przy niewielkim potencjale ekonomicznym zmusza nieraz do łączenia bardzo odległych rodzajów przedsiębiorstw. Utrudnia to w dużej mierze elastyczne oparte na specjalistycznej znajomości zagadnień danej branży zarządzanie przez zjednoczenia.⁴⁵

44/ Por. A.Wernik op.cit. s. 57, Z.Rybiński "Zarządzanie gospodarką narodową..." op. cit. s. 137, B.Gliński "Problemy zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi" W-wa 1961 s. 32 i n.

45/ Pewne możliwości odmiennej organizacji przedsiębiorstw terenowych otwierają się poprzez tworzenie wielozakładowych kombinatów. W chwili obecnej organizację w formie kombinatów stosuje się jedynie do przedsiębiorstw kluczowych.

Wobec zróżnicowanej struktury ekonomicznej zasady grupowania przedsiębiorstw terenowych w zjednoczenia są także zróżnicowane. Obok zjednoczeń podporządkowanych prezydiom rad narodowych stopnia wojewódzkiego występują także zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych podporządkowane władzom centralnym.⁴⁶ Działają również zrzeszenia, charakteryzujące się stosunkowo luźniejszym wiązaniem przedsiębiorstw. Zrzeszenia grupują przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej i mieszkaniowej podporządkowane wyłącznie miejskim radom narodowym. Występują wreszcie przedsiębiorstwa podporządkowane bezpośrednio prezydiom rad narodowych. Wbrew pozorom stan taki wydaje się w pełni uzasadniony; jest on bowiem próbą dostosowania systemu zarządzania gospodarką terenową do struktury, charakteru działalności i cech ekonomicznych poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw. Ujemną cechą takiego rozwiązania jest oczywiście pewna dezintegracja gospodarki terenowej. Obowiązujące różnorodne unormowania prawne prowadzą także do pewnej niejednolitości organizacji i trybu działania zjednoczeń terenowych.⁴⁷

W sumie zatem zjednoczenia terenowe są w świetle zasad grupowania przedsiębiorstw organizacjami branżowymi, zbudowanymi jednakże w oparciu o odmienne zasady, niż branżowe wydziały rad narodowych.

46/ Zaliczyć do nich należy zjednoczenia wojewódzkich przedsiębiorstw PKS, por. Uchwałę R.Min. z 5.I.1959 w sprawie zasad organizacji przedsiębiorstw PKS i powołania zjednoczenia PKS MP 13/43/59.

47/ J.Kaleta "Finansowanie zjednoczeń terenowych" Gosp. i Adm. Ter. 1/1965

Obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie: Uchwała R.Min. z 17.I.1963 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw przemysłu terenowego MP 12/63/63, zm. Uchwała R.Min. z 28.X.1966 MP 61/321/65
Uchwała R.Min. z 16.I.1968 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń państwowych terenowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego MP 5/28/68

Zjednoczenia przedsiębiorstw mechanizacji rolnictwa, przedsiębiorstw melioracyjnych oraz zrzeszenia przedsiębiorstw gospodarki komunalnej /a także i zjednoczenia gospodarki komunalnej/ poddane zostały przepisom o organizacji i finansowaniu zjednoczeń przedsiębiorstw przemysłowych.

Funkcją zjednoczeń terenowych jest stworzenie zgrupowanym przedsiębiorstw warunków prawidłowego wykonywania zadań zgrupowanych przedsiębiorstw. Funkcję tę realizują zjednoczenia poprzez:

- nadzór nad działalnością przedsiębiorstw w zakresie nie zastrzeżonym dla prezydiów rad narodowych
- koordynację działalności zgrupowanych przedsiębiorstw
- reprezentowanie potrzeb i interesów przedsiębiorstw wobec prezydiów i wydziałów rad narodowych, organów porozumień branżowych oraz instytucji terenowych i centralnych
- pomoc dla zgrupowanych przedsiębiorstw w dziedzinie rozwoju techniki ekonomiki i organizacji produkcji.

Sformułowania te są bardzo ogólne. W wielostopniowym systemie zarządzania gospodarką terenową konieczne jest precyzyjne nakreślenie kompetencji zjednoczenia, celem uniknięcia zazębiania się z kompetencjami innych organów rad narodowych.

Uprawnienia zjednoczeń doznają w najszerszej realizacji w stosunku do przedsiębiorstw podległych wojewódzkim radom narodowym. Uprawnienia te dotyczą sfery planowania, postępu technicznego, zaopatrzenia i zbytu, organizacji i zatrudnienia oraz nadzorowania gospodarki finansowej. Jak stąd wynika zjednoczenie posiada uprawnienia do nadzorowania całokształtu działalności tych przedsiębiorstw. W szczególności do zadań zjednoczeń należy: sporządzanie projektów wieloletnich planów gospodarczych, sporządzanie zestawień zbiorczych, sprawozdań i analiz działalności przedsiębiorstw w dziedzinie gospodarki materiałowej i gospodarki finansowej, a także w zakresie inwestycji oraz rozwoju techniki.

Zjednoczenia posiadają również uprawnienia kontrolne. Kontrola ta obejmuje w szczególności zagadnienia zgodności planów techniczno-ekonomicznych z ustalonymi zadaniami oraz prawidłowość gospodarki finansowej.

W zakresie nadzoru i kontroli zjednoczeniu przysługuje prawo wydawania decyzji wiążących przedsiębiorstwa. Obok tego zjednoczenia mogą również działać poprzez "instruowanie", "inicjowanie", "pomoc", "interwencję" itp. Oddziaływanie na gospodarkę przedsiębiorstw ma w tym przypadku charakter pośredni. Poprzez swą działalność zjednoczenie stwarza optymalne warunki dla rozwoju działalności przedsiębiorstw. Dotyczy to zwłaszcza takich sfer jak postęp techniczno-ekonomiczny, gospodarka materiałowa i temu podobne dziedziny, wymagające doradztwa ze strony wyspecjalizowanych organów.

Należy stwierdzić, iż w świetle przepisów prawno-organizacyjnych mają w przeważającej mierze charakter opiniodawczo-doradczy. Dotyczy to zwłaszcza organizacji gospodarki finansowej.⁴⁸ Wynika to stąd, iż w zakresie organizacji gospodarki finansowej dominujące znaczenie mają prezydja właściwych rad narodowych.

Te uwagi odnoszą się w jeszcze większym stopniu do działalności zjednoczeń w stosunku do rad narodowych niższych stopni. Funkcje doradcze są tu najważniejsze.

Rozpatrując formę prawną działania zjednoczeń terenowych szereg autorów zastanawia się nad charakterem prawnym tej jednostki. Analiza władczych i niewładczych form działania prowadzi nas do rozstrzygnięcia problemu czy zjednoczenie jest *sui generis* przedsiębiorstwem⁴⁹, organem administracji⁵⁰, lub

48/ Por. N.Gajl T.Dąbowska-Romanowska C.Kosikowski op.cit.

49/ J.Starościak "Decentralizacja administracji" W-wa 1960 s. 116
M.Madey "Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych"
W-wa 1964 s. 46, N.Gajl "Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym PRL" Państwo i Prawo 11/1965.

50/ J.Goliński w obu cytowanych artykułach, J.Wieszniowski "Problematyka rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych" P. i P. 3-9/1960.

organem administracji gospodarczej⁵¹, organizacjom szczególnego rodzaju, łączącą w sobie władcze formy działania z bezpośrednim prowadzeniem działalności gospodarczej.⁵² Były również wyrażane poglądy uznające zjednoczenie za swego rodzaju koncern gospodarczy, lub też korporację prowadzącą działalność w oparciu o normy administracyjne i cywilno-prawne⁵³.

Rozstrzygnięcie tego problemu leży poza tematem pracy. Z interesującego nas punktu widzenia podkreślić należy, iż zjednoczenie terenowe jest organem doradczym w doniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw oraz opiniodawczym i doradczym w stosunku do prezydiów rad narodowych. Jego pozycja prawna nie została faktycznie określona⁵⁴.

Wobec wielostopniowego podporządkowania przedsiębiorstw terenowych celowość działania zjednoczeń w obecnie ustalonym zakresie budzić może wątpliwości. Powołując się na uprawnienia prezydiów i wydziałów niektórzy autorzy skłonni są sądzić, iż działalność zjednoczeń nie powinna dotyczyć czynności nadzorczych. Powinny się one ograniczać do roli opiniodawczo-doradczej w kwestiach fachowych /jakości i specjalizacji produkcji, postępu technicznego itp./.⁵⁵

51/ Z.Rybicki "Zarządzanie gospodarką..." op.cit. s. 156, A.Chełmoński jnr "Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich" W-wa 1966.

52/ T.Rabeka "Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej" op. cit. s. 141, U.Wojciechowska "Podstawy gospodarki finansowej zjednoczeń" Studia Finansowe nr 2 z 1966 s. 78.

53/ S.Buczkowski "Podstawy prawne samodzielności przedsiębiorstw państwowych" P. i P. 5-6/1959, tenże "Zagadnienia prawne modelu gospodarki socjalistycznej" P. i P. 5-6/1958.

54/ K.Podoski op. cit., J.Kaleta "Finansowanie zjednoczeń terenowych" op.cit., tenże "Przedsiębiorstwo - zjednoczenie - rada narodowa" Gosp. i Adm. Ter. 6/1966.

55/ J.Kaleta w cytowanych wyżej pracach.

wyrażane są również poglądy przeciwne, uzasadniające konieczność rozszerzenia uprawnień zjednoczeń terenowych i uregulowania prawnego ich działalności w taki sposób, by posiadały one uprawnienia analogiczne do uprawnień zjednoczeń kluczowych⁵⁶.

Argumenty uzasadniające to stanowisko są bardzo ważne. Zwraca się uwagę, iż zjednoczenie jest organem najbardziej przygotowanym pod względem fachowym do zarządzania całokształtem spraw przedsiębiorstw. Jest ono organizacją branżową, co w dobie rozwoju koncentracji i specjalizacji produkcji ułatwia odpowiednie kierowanie przedsiębiorstwem terenowym. Umożliwia także szeroką współpracę branżową z przedsiębiorstwami kluczowymi.⁵⁷ Argumentem dodatkowym może być fakt, iż jak wskazaliśmy wyżej przedsiębiorstwa terenowe nie mają współcześnie ściśle lokalnego charakteru. Płynny podział zadań oraz możliwość przechodzenia przedsiębiorstw centralnych do planowania terenowego i na odwrót przemawia dodatkowo do pewnej unifikacji przepisów w zakresie organizacji i zarządzania oboma rodzajami przedsiębiorstw.⁵⁸

W literaturze⁵⁹ podkreśla się, iż w praktyce ingerencja zjednoczeń w stosunku do gospodarki przedsiębiorstw jest znacznie większa, niż by to wynikało z przepisów. Dotyczy to zwłaszcza dziedziny planowania finansowego i przekazywania dyrektywnych wskaźników.

-
- 56/ N.Gajl "System finansowania przedsiębiorstw przemysłu terenowego w całokształcie systemu finansowego" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. 4/1966, "Eksperymenty w przemyśle terenowym - redakcyjne spotkanie dyskusyjne" Gosp. i Adm. Ter. 6/1967
T.Dębowska-Romanowska C.Kosikowski "Prawno-finansowe formy powiązań przedsiębiorstw przemysłu terenowego" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. 3/69.
- 57/ Por. J.Trędota "Kierunki dalszego doskonalenia systemu finansowego przemysłu" Finanse 7/1969 s. 22.
- 58/ Zb.Leskiewicz "Zjednoczenie, organizacja branżowa przemysłu socjalistycznego" W-wa 1961 s. 85.
- 59/ J.Kaleta "Planowanie i finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych" w zb. "Rola rad narodowych w zarządzaniu..." op.cit. T.Plak - Zwiędlińska "Przedsiębiorstwo terenowe w systemie zarządzania gospodarką narodową" tamże s. 100

Niezależnie od tego czy ewolucja przepisów organizacyjnych zmierzać będzie w jednym lub drugim kierunku, stwierdzić można, iż charakter prawny zjednoczeń terenowych, zakres ich uprawnień jako organizacji gospodarczych zdeterminowany jest przede wszystkim przepisami finansowymi⁶⁰. Regulują one bowiem rzeczywisty zakres odpowiedzialności finansowej zjednoczenia za wyniki zgrupowanych przedsiębiorstw. Wielkość środków przekazywanych przez przedsiębiorstwa do zjednoczenia oraz zakres redystrybucji finansowej w zjednoczeniu - przesądzają w dużej mierze o roli tego zjednoczenia w toku procesu zarządu gospodarczego. Stosowanie zasad rozliczeń zjednoczeń w imieniu całej branży z budżetem świadczy^{more} o tym, iż jest ono w pełni reprezentantem zgrupowanych przedsiębiorstw.

Przegląd kompetencji poszczególnych organów rad narodowych w dziedzinie zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami planu terenowego pozwala nam stwierdzić, iż rady narodowe mają szczególnie szerokie uprawnienia w zakresie organizacyjno-prawnym. Organa centralne nie uczestniczą bezpośrednio w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami.

Natomiast w dziedzinie prawno-finansowej kompetencje rad narodowych nie mają tak wyłącznego charakteru. Istnieją w szczególności silne, rozbudowane powiązania z budżetem centralnym i funduszami zeń wyodrębnionymi. Przesądza to o konieczności

60/ Zb. Leskiewicz op. cit. s. 157, A. Wolter "Stosunki cywilno-prawne między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem" Studia Prawnicze nr 4 z 1964 r. s. 47, podobnie S. Szer "Przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia" Studia Prawnicze nr 2 z 1963 r.

N. Gajl "Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym" op. cit.

rozpatrywania uprawnień rad w tej dziedzinie w kontekście wszystkich form zarządzania przedsiębiorstwami.

Podział kompetencji do kierowania i nadzorowania przedsiębiorstw terenowych przez poszczególne organy terenowe nie jest konsekwentnie przeprowadzony. Uwaga ta dotyczy zarówno organizacji w dziedzinie prawno-administracyjnej, jak i prawno-finansowej.

W szczególności niedostatecznie sprecyzowana została pozycja prawna zjednoczenia w systemie rad narodowych. Bardzo silna pozycja prezydiów rad narodowych ogranicza w tym zakresie rolę zjednoczeń. Rola prezydiów wykracza bowiem poza ramy ogólnego zarządu, zmierzając w kierunku bieżącego kierowania gospodarką przedsiębiorstw. Jednocześnie jednak występują możliwości dublowania się i zazębiania uprawnień prezydiów i zjednoczeń /np. w zakresie planowania finansowego/.

Szeroki zakres przedmiotowy uprawnień organizacyjnych organów rad narodowych, zazębiające się kompetencje prezydiów, zjednoczeń i wydziałów - to czynniki znacznego uzależnienia gospodarki przedsiębiorstw od rad narodowych.

BUL.

§ 2. Formy oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe planu centralnego

System zarządzania gospodarką narodową w Polsce cechuje nie tylko podział tej gospodarki na centralną i terenową, ale także i szczególne powiązanie obu układów gospodarczych za pomocą systemu rad narodowych.¹

Z zasady jednolitej własności państwowej oraz gospodarki planowej wynika konieczność wiązania wszystkich ogniw gospodarczych, niezależnie od ich podporządkowania organizacyjnego.

Szczególną rolę rad narodowych w tym zakresie uzasadnia się zarówno względami politycznymi /przedstawicielski charakter rad narodowych/², jak i ekonomicznymi /konieczność kompleksowego rozwoju terenu/³. Tak więc, podobnie jak przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego podlegają częściowemu zarządowi organów centralnych, tak samo przedsiębiorstwa kluczowe podlegają także w pewnym zakresie zarządowi rad narodowych. Podstawą prawną jest tu generalna klauzula kompetencyjna uprawniająca rady do zarządzania gospodarką na swoim terenie. Kierownicza rola rad wobec przedsiębiorstw kluczowych musi jednak przybierać swoiste formy prawne. Przedsiębiorstwa te są bowiem ściśle podporządkowane

- 1/ T. Rabuska "Zakres uprawnień rad narodowych wobec przedsiębiorstw zarządzanych centralnie", w zbiorze "Rola rad narodowych w zarządzaniu..." s. 277, 278, tamże K. Sobczak "Organizacja terenowej koordynacji pracy przedsiębiorstw kluczowych" s. 254.
- 2/ M. Jaroszyński "Zagadnienia rad narodowych" W-wa 1961 s. 239.
- 3/ Z. Rybicki "Zarządzanie gospodarką narodową..." op.cit. s. 127.

właściwym zjednoczeniom i resortom. Stąd też wykształcanie się tych swoistych form prawnych zarządów sprawowanego przez rady nastąpiło dopiero na podstawie ustawy styczniowej,⁴ mimo iż ogólne sformułowanie kierowniczej roli rad w terenie zawierała już ustawa marcowa 1950 r. Jedynie uprawnienia finansowe rad wobec przedsiębiorstw kluczowych ukształtowały się w latach 1950-1951. Były to uprawnienia o charakterze władczym. Dotyczyły jednak tylko wąskiego zakresu wpłat przedsiębiorstw z tytułu podatków i opłat terenowych. Dopiero po roku 1958 wykształciły się formy finansowego zarządu rad odpowiadające swoistym formom zarządu prawno-organizacyjnego. Wymienić tu należy zwłaszcza ponoszenie przez przedsiębiorstwa kluczowe kosztów inwestycji wspólnych i towarzyszących.

Postępujący w dalszym ciągu proces rozszerzania uprawnień rad narodowych wobec jednostek gospodarczych nie podporządkowanych im bezpośrednio następował w myśl wytycznych partii. Wskazać tu zwłaszcza należy na Uchwałę VIII Plenum KC PZPR z 1961 r. oraz Uchwałę IV Plenum KC PZPR z 1965 r. o kierunkach zmian w systemie zarządzania i planowania gospodarki narodowej w latach 1965-1970⁵. Wynikiem postulatów w zakresie wzmocnienia uprawnień rad narodowych przedsiębiorstw kluczowych była nowelizacja ustawy o radach narodowych w roku 1963. Wydano również szereg aktów wykonawczych.

- 4/ Na temat uprawnień rad narodowych pod rządami ustawy marcowej por. szerzej Zb. Leński "Kierownicza rola rad..." op.cit. s. 139, tenże "Rady narodowe, zasady organizacji..." s. 126.
- 5/ Uchwała VIII Plenum KC PZPR, "Nowe Drogi" 7/1961, Perspektywy na lata 1970-1975 wytycza Referat Biura Politycznego na II Plenum KC PZPR, Trybuna Ludu 5.IV.1969.

Właściwe ułożenie kompetencji rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych jest problemem bardzo złożonym. Wchodzi w grę bowiem konieczność dostosowania systemu zarządzania terenowego, reprezentowanego przez rady narodowe do systemu zarządzania typu branżowego reprezentowanego przez zjednoczenia i organa administracji centralnej.⁶ Koniecznym jest również sprecyzowanie zakresu ingerencji rad narodowych w świetle zasady samodzielności przedsiębiorstw. Stąd też interpretacja aktualnie obowiązujących przepisów, wobec ogólnego charakteru postanowień ustawy o radach narodowych, budzi wiele sporów i wątpliwości w literaturze. Na ogół poddawane są krytycznej analizie przede wszystkim zagadnienia charakteru prawnego przysługujących radom narodowym uprawnień.⁷ Spory budzi jednak również problem właściwej klasyfikacji zakresu przedmiotowego tych uprawnień⁸.

W świetle ustawy o radach narodowych organom terenowym przysługuje prawo kontroli i koordynacji działalności jednostek niepodporządkowanych. Stwierdzenie to jest jednak niedostatecznie sprecyzowane pod względem prawnym. Szczególnie dotyczy to pojęcia koordynacji.⁹

Zakres przedmiotowy uprawnień rad narodowych obejmuje kompetencje w dziedzinie tworzenia, łączenia i likwidacji przedsiębiorstw kluczowych, lokalizacji inwestycji, zatrudnienia, budownictwa mieszkaniowego, zadań socjalno-kulturalnych, wykorzystywania wody, gazu i energii elektrycznej oraz innych spraw związanych z gospodarką terenową. Stwierdzić zatem można, że zakres

6/ T.Rabaka op.cit. s. 227.

7/ Por. szerzej Zb.Leoński "Kierownicza rola rad..." op. cit. s. 194-223.

8/ Por. T.Rabaka "Stanowisko rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych" w: Przedsiębiorstwo w polskim systemie prawno-ekonomicznym" W-wa 1967 s. 265 i n.

9/ Na wieloznaczność pojęcia koordynacji wskazują Z.Leoński "Analiza koordynacyjnych uprawnień rad narodowych w zakresie działalności gospodarczej" Studia Prawnicze nr 2 z 1963 r. s. 39, T.Kuta "Pojęcie działań niewładczych w administracji"

tych uprawnień obejmuje szeroki krąg zagadnień¹⁰, tym bardziej, iż dotyczy on zarówno sfery planowania gospodarczego, jak i realizacji zadań w toku bieżącej działalności. Do współpracy z radami narodowymi zobowiązane są ustawowo organy przedsiębiorstw; kierownicy oraz organy samorządu robotniczego.

Szczególne role w zakresie kontroli i koordynacji przedsiębiorstw kluczowych spoczywa na wojewódzkich radach narodowych i ich prezydiach. Są to podstawowe ogniwa koordynacji terenowej.¹¹ Szczególna pozycja rad szczebla wojewódzkiego widoczna jest w świetle przepisów nakazujących uzyskanie zgody tych rad na powołanie lub likwidację przedsiębiorstwa kluczowego. Rady te mają uprawnienia do wyrażania zgody na zmianę produkcji, jeśli zmiana ta ma istotny wpływ na gospodarkę miejscową. Posiadają one kompetencje w zakresie lokalizacji inwestycji oraz opracowywania ważniejszych planów inwestycyjnych. Opiniują one plany gospodarcze przedsiębiorstw kluczowych i przyjmują sprawozdania z ich wykonania. Rady narodowe szczebla wojewódzkiego władne są wreszcie do inicjowania i podejmowania inwestycji wspólnych oraz organizacji koordynacji terenowo-branżowej.

Na tle szerokiego sformułowania zakresu przedmiotowego od-

Wrocław 1963 s. 35, 36, K.Sobczak "Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych" P. i P. 3/1964, M.Czerski "Formy prawne integracji gospodarczej w PRL" P. i P. 10/1965 s. 302, T.Chełmoński "Prawne formy działań koordynacyjnych rad narodowych" Studia Prawnicze nr 13 z 1966 r. s. 90 i wielu innych.

10/ T.Rabska "Stanowisko rad narodowych..." op. cit. s. 265 i n.

11/ Por. J.Pietkiewicz "Koordynacja działalności gospodarczej organizacji społeczno-gospodarczej" W-wa 1966 s. 172, "Prawo administracyjne", pod red. J.Starościaka op. cit. s. 135.

działywania rad narodowych na przedsiębiorstwa kluczowe konieczne jest bliższe sprecyzowanie formy prawnej tej ingerencji. Bliższe określenie wpływu rad narodowych nastąpić może poprzez interpretacje szczegółowych aktów wykonawczych.

Przepisy wykonawcze do ustawy styczniowej mają częściowo charakter ogólnych aktów wykonawczych, częściowo zaś specjalnych¹² przepisów wydanych dla celów koordynacji gospodarczej. Do pierwszej grupy aktów normatywnych zaliczyć należy Rozporządzenie Rady Ministrów z 4.X.1958 w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych, instytucji i jednostek gospodarczych z działalnością rad narodowych¹³.

Przepisy określające wyodrębniony przedmiotowo zakres koordynacji gospodarczej /grupa II/ dotyczą trybu powoływania, likwidacji lub łączenia przedsiębiorstw oraz trybu oddziaływania rad¹⁴ na produkcję przedsiębiorstw kluczowych. W tym ostatnim zakresie rady narodowe podejmować mogą czynności zmierzające w kierunku właściwego planowania produkcji, należytego wykorzystania powierzchni produkcyjnej¹⁵, zatrudnienia¹⁶, właściwej organizacji branżowej i regionalnej.¹⁷

Oddzielne akty wykonawcze regulują także koordynowanie rozwoju

12/ Klasyfikacja przeprowadzona przez Z.Leońskiego "Analiza koordynacyjnych..." op.cit. s. 56.

13/ DzU 59/296/59.

14/ Uchwała R.Min. z 18.II.1959 w sprawie zasad i trybu uzgadniania z prezydiami WRN utworzenia bądź likwidacji przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planowaniem centralnym, zmian produkcji tych przedsiębiorstw oraz otrzymywania przez prezydów wskaźników ich planów i sprawozdań z wykonania MP 35/253/59.

15/ Uchwała R.Min. z 13.IX.1962 w sprawie należytego zagospodarowania powierzchni produkcyjnej i składowej państwowych przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych /niepubl./.

16/ Uchwała KERM z 13.II.1965 w sprawie ograniczenia zatrudnienia drogą deglomeracji, automatyzacji i mechanizacji... /niepubl./

17/ Uchwała R.Min. z 29.VII.1964 w sprawie organizacyjno-technicznej rekonstrukcji branż i gałęzi gospodarki narodowej MP 55/261/64.

świadczeń usług dla ludności¹⁸, handlu¹⁹, utrzymania dróg lokalnych²⁰, itp.

Przegląd aktów prawnych drugiej grupy prowadzi do wniosku, iż nie stanowią one pewnej zespolonej całości. Normodawca regulował ad hoc te zagadnienia, które wydawały się aktualnie najistotniejsze. Toteż wzajemny zakres tych aktów nie jest zsynchronizowany²¹. Niektóre uprawnienia wynikające ze szczegółowych uchwał Rady Ministrów mieszczą się bowiem również w ramach pojęcia terenowej koordynacji branżowej.²² Nasuwa się również wniosek o nierównomiernym rozwoju uprawnień rad narodowych w odniesieniu do poszczególnych dziedzin gospodarowania przedsiębiorstw.

Szczególnie dużo miejsca poświęca normodawca kwestiom koordynowania przez rady narodowe działalności inwestycyjnej oraz inicjowania i organizowania terenowej koordynacji branżowej.

Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych w zakresie działalności inwestycyjnej dotyczą lokalizacji wszelkiego rodzaju inwestycji²³. Szczególny nacisk kładzie się na zasady kierowania przez rady narodowe procesem realizacji inwestycji wspólnych. Przepisy w tym zakresie wskazują na ciągły proces rozszerzania uprawnień rad narodowych i precyzowania ich charakteru prawnego²⁴.

Te same uwagi odnoszą się również do organizacji koordynacji terenowo-branżowej, w obręb której mogą być włączone także przed-

18/ Uchwała R.Min. z 30.VII.1965 w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1966-1970 MP 47/259/65.

19/ Zarządzenie Min.Hand. Wewn. w sprawie współpracy i koordynacji handlu hurtowego i detalicznego z 15.X.1965 MP 57/296/65.

20/ Uchwała R.Min. z 19.VII.1963 w sprawie udziału jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji oraz utrzymania dróg lokalnych MP 68/235/63.

21/ T.Rabska "Stanowisko rad narodowych..." s. 269.

22/ Uchwała R.Min. z 14.V.1965 o współpracy i koordynacji branżowej MP 33/178/65.

23/ Uchwała R.Min. z 19.XI.1962 w sprawie lokalizacji ogólnej inwestycji /niepubl./.

24/ Uchwała R.Min. z 4.VII.1969 w sprawie terenowej koordynacji inwestycji oraz realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych MP 31/227/69.

siębiorstwa kluczowe²⁵. Szeroki zasięg podmiotowy tej koordynacji /przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego i ich zjednoczenia, przedsiębiorstwa kluczowe i przedsiębiorstwa spółdzielcze/ wskazuje na rangę tego unormowania²⁶.

Charakter prawny kompetencji koordynacyjnych rad narodowych w stosunku do przedsiębiorstw kluczowych jest szeroko dyskutowany w nauce prawa administracyjnego. O ile bowiem uprawnienia kontrolne mieszczą się w tradycyjnej klasyfikacji form prawnych działania organów administracyjnych²⁷, o tyle wątpliwości budzić może z tego punktu widzenia działalność koordynacyjna. Polega ona bowiem na „występowaniu z wnioskami”, „inicjowaniu”, „opiniowaniu”, „rozpatrywaniu” itp.²⁸

Analiza koordynacyjnych, a więc „uzgadniających” uprawnień rad narodowych²⁹ prowadzona jest zwłaszcza pod kątem stopnia władczości, nadrzędności jaka przysługuje organom rad. Dominującym jest pogląd, iż działania koordynacyjne rad narodowych należy zaliczyć do niewładczych form działalności administracyjnej³⁰. Wszelkie czynności z zakresu „występowania z wnioskami”, „inicjowania”, „opiniowania” nie mają charakteru czynności prawnych bezwzględnie wiążących przedsiębiorstwa państwowe planu centralnego.

25/ Por. Uchwałę R.Min. z 14.V.1965 op.cit.

26/ M.Czerski „Formy prawne integracji gospodarczej” P. i P. 10/1965.

27/ Choć treść uprawnień kontrolnych, przysługujących w tym zakresie radom jest także przedmiotem sporu - M.Jaroszyński „Zagadnienia rad...” op.cit. s. 246-247, S.Gebert „Komentarz...” op.cit. s. 175.

28/ Stąd określanie koordynacji, jako działalności uzgadniającej

29/ Niektórzy z autorów przyjmują najszersze rozumienie działalności koordynacyjnej zaliczając do niej: koordynacje realizowaną w trybie nadrzędności funkcjonalnej, koordynacje realizowaną w trybie nadzoru i kontroli oraz wreszcie koordynacje realizowaną w trybie uzgadniania - por. Z.Rybicki „Administracyjno-prawne...” op.cit. s. 219.

W toku rozważań pojęcie koordynacji ograniczamy tylko do trzeciego przypadku.

30/ Por. A.Chełmoński op.cit., T.Rabska w obu cytowanych pracach, J.Pietkiewicz op.cit., K.Sobczak „Uprawnienia koordynacyjne...” s. 418

Wskazuje się jednak z drugiej strony, iż pozycja prawna rady narodowej w toku koordynacji nie jest równa pozycji prawnej przedsiębiorstw.³¹ W szczególności analizując porozumienia branżowe, czy też umowy w sprawie finansowania inwestycji wspólnych odnajdujemy obok elementów cywilno-prawnych³² także i elementy prawno-administracyjne,³³ przy czym dominują te ostatnie. Z tego też względu stosunki prawne wynikające z tego rodzaju przepisów uznaje się za domenę prawa administracyjnego. Rozwój przepisów, szczególnie w zakresie kierowania przez rady narodowe planowaniem i realizacją inwestycji wspólnych zdaje się wskazywać na rozwój władczych uprawnień rad narodowych, a także coraz bardziej szczegółową regulację normatywną warunków zawieranych umów³⁴. Wystarczy wskazać przykładowo, iż udział w porozumieniach koordynacyjnych w zakresie inwestycji wspólnych jest obowiązkowy, jeśli przedsiębiorstwo wyznaczone zostało przez radę na uczestnika porozumienia.

Niemniej jednak w chwili obecnej dominują jeszcze niewładcze formy działań koordynacyjnych. Mimo zatem znacznego zakresu przedmiotowego kompetencji koordynacyjnych rad narodowych, forma prawna realizacji tych kompetencji ogranicza możliwość szerszego oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa kluczowe. Ograniczenie to jest o tyle istotne, że uprawnienia koordynacyjne dotyczą najważniejszych dziedzin działania przedsiębiorstw.

31/ K.Sobczak określa to jako "preferencje stanowiska koordynatora", op.cit. s. 418, por. także K.Ostrowski "Prawo finansowe zarys ogólny" W-wa 1970 s. 20.

32/ T.Rabska "Stanowisko..." op.cit. s. 275.

33/ Na temat analizy umowy administracyjnej oraz porozumienia administracyjnego por. J.Starościak "Prawne formy działania administracji" W-wa 1957 s. 14 i n., tenże "Studia z teorii prawa administracyjnego" Wrocław-Warszawa-Kraków 1967 s. 73, Z.Rybicki "Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej" W-wa 1968 s. 222.

34/ K.Kisielewski "Nowe możliwości koordynacyjne rad narodowych" Gosp. i Adm. Ter. 12/1969 s. 28.

Przegląd form prawnych oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych nie pozwala na jednoznaczne określenie pozycji prawnej rad wobec tych przedsiębiorstw. Na pozycję tę bowiem składa się wiele zróżnicowanych kompetencji, realizowanych poprzez odmienne formy prawne.

Kompetencje władcze rad narodowych dotyczą przede wszystkim dziedziny poboru podatków od przedsiębiorstw kluczowych. Jak wskazaliśmy jednak wyżej zakres świadczeń przedsiębiorstw kluczowych przekazywanych do budżetów terenowych jest bardzo niewielki.

Znaczny stopień związania państwowych przedsiębiorstw kluczowych łączy się z działalnością rad narodowych w zakresie lokalizacji inwestycji. Wyrażenie zgody przez prezydium rad narodowych jest także warunkiem powstania, połączenia lub likwidacji przedsiębiorstwa kluczowego. Decyzje rady w tym zakresie mają charakter wiążący. Kompetencje rad narodowych w tej dziedzinie nie dotyczą wszakże szerzej bieżącej działalności przedsiębiorstw.

Najistotniejsze z punktu widzenia rad narodowych uprawnienia w zakresie planowania rzeczowego i finansowego nie są wszakże realizowane w formie ^uwładnej.

Ze względu na szeroki zakres przedmiotowy uprawnień o charakterze niewładczym, przyjąć można, iż są one najbardziej charakterystyczną formą oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa kluczowe.

Zasady zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi planu centralnego opierają się na pełnym podporządkowaniu właściwym jednostkom nadrzędnym. Stąd też rady narodowe nie dysponują uprawnieniami nadzorczymi w stosunku do tych przedsiębiorstw. Postępujący proces koncentracji i selektywnego rozwoju produkcji wymaga tworzenia silnych jednostek gospodarczych na szczeblu zjednoczeń. Wytycza to z natury rzeczy wąskie ramy dla oddziaływania prawno-organizacyjnego rad narodowych. Powoduje także, iż

forma realizacji uprawnień organów terenowych jest swoista.

Niezależnie od klasyfikacji formy prawnej kompetencji rad narodowych stwierdzić można iż faktyczny zakres oddziaływania rad będzie tym większy, im większe będzie bezpośrednie zainteresowanie gospodarcze wynikami działalności przedsiębiorstw. Czynna rola rad narodowych w procesie oddziaływania na przedsiębiorstwa kluczowe musi zapewniać konkretne korzyści ekonomiczne danej jednostce terytorialnej³⁵. Stąd szczególna rola uprawnień finansowych. Rozwój uprawnień finansowych rad wpływa bowiem na wzmożenie zainteresowania gospodarką przedsiębiorstw kluczowych i prowadzi do pełnego wykorzystania kompetencji prawno-organizacyjnych.

B.U.L.

35/ T.Rabska "Stanowisko..." op.cit. s. 275.

§ 3. Formy oddziaływania na przedsiębiorstwa spółdzielcze

Uprawnienia rad narodowych wobec przedsiębiorstw spółdzielczych kształtują się na nieco innej płaszczyźnie, niż uprawnienia wobec przedsiębiorstw państwowych planu centralnego.

Funkcja rad narodowych wobec przedsiębiorstw spółdzielczych mają trojaki charakter. W pierwszym rzędzie rady narodowe spełniają wobec spółdzielczości zadania organów państwowych w terenie. Posiadają z tego tytułu uprawnienia władcze wobec przedsiębiorstw w zakresie prawno-administracyjnym /powoływanie, łączenie i likwidacja przedsiębiorstw itd./, oraz organizacyjno-finansowym /pobieranie dochodów od przedsiębiorstw/.

Nadanie grupowej własności spółdzielczej wysokiej rangi w gospodarce socjalistycznej powoduje jednocześnie, że staje się ona częścią gospodarki uspołecznionej¹. Przedsiębiorstwa spółdzielcze są włączone w ramy gospodarki planowej, mimo odmiennej organizacji prawno-majątkowej². Z jednej strony zatem zachodzi konieczność podporządkowania spółdzielczości rygorom gospodarki planowej, podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw państwowych³ - z drugiej zaś zasada samorządnego działania organizacji spółdzielczych⁴ ogranicza zakres oddziały-⁵wania państwa na kierunki i formę działania tych przedsiębiorstw.

- 1/ Por. art. 11 Konstytucji, G.Lange stwierdził "warunkiem działania grupowej własności społecznej jako własności socjalistycznej jest istnienie dominującej własności ogólnopństwowej" w "Rola spółdzielczości w budowie socjalizmu, Pisma Ekonomiczne i Społeczne" W-wa 1961 s. 421.
- 2/ S.Szer "Własność spółdzielcza" W-wa 1960 s. 44.
- 3/ R.Malinowski "Działalność koordynacyjna rad narodowych w stosunku do spółdzielczości" Studia Prawnicze nr 4 z 1964 r.
- 4/ J.Drozdowicz "Organizacja spółdzielczości i jej kierownictwo" Łódź 1963 s. 44, M.Gersdorf, J. Ignatowicz "Ustawa o spółdzielniach i ich związkach, komentarz" W-wa 1963 s. 20.
- 5/ Na temat prawnych form włączania spółdzielczości w gospodarkę planową por. M.Weralski "System finansowy spółdzielczości" W-wa 1957 s. 5 oraz R.Malinowski "Państwo a spółdzielczość - środki prawne włączania spółdzielczości w system gospodarki

Obok funkcji reprezentantów państwa w terenie rady narodowe, jako organa reprezentujące wyborców spełniają wobec spółdzielczości nałożone na nie funkcje polityczne, łącznie z szeroko pojmowaną kontrolą społeczną⁶.

Wreszcie rady narodowe, a w szczególności ich prezydium są terenowymi organami kontroli i koordynacji działalności przedsiębiorstw spółdzielczych, jako jednostek bezpośrednio niepodporządkowanych.⁷

Stosunkowo wcześniej rozwinęły się dwie pierwsze funkcje rad narodowych w stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych. Towarzystwo im wykształcenie odpowiednich form prawnych zarządu. W szczególności stwierdzić należy szybki rozwój form prawno-organizacyjnych oraz prawno-finansowych zarządzania przez rady narodowe przedsiębiorstwami spółdzielczymi. Dotyczy one pod względem przedmiotowym przejmowania świadczeń podatkowych i pozapodatkowych, a w zakresie organizacyjno-prawnym trybu przekazywania norm planowych. Już w roku 1954 wojewódzkie związki spółdzielczości pracy zobowiązane były do przedkładania projektów planów gospodarczych oraz planów inwestycyjnych wojewódzkim komisjom planowania gospodarczego⁸. Podobne obowiązki spoczyły również na terenowych organizacjach ZSS "Społem"⁹.

Na mocy uchwały Rady Ministrów z 3.X.1956¹⁰ przedsiębiorstwa

planowej w PRL" W-wa 1966.

6/ R.Malinowski "Rady Narodowe a spółdzielczość" P. i P. 3/1962 s. 481.

7/ Por. R.Malinowski "Działalność koordynacyjna ..." op.cit.

8/ Por. Uchwałę R.Min. z 28.X.1954 w sprawie nadzoru nad działalnością gospodarczą spółdzielczości pracy oraz zasad współdziałania CZSP z organami administracji państwowej MP 107/1421/54.

9/ Por. Uchwałę R.Min. z 23.V.1957 w sprawie zasad współdziałania ZSS "Społem" i jego terenowych organów samorządu spółdzielczego z organami administracji państwowej MP 49/302/57.

10/ op.cit. MP 91/1027/56.

spółdzielcze zobowiązane zostały do odprowadzania wszystkich świadczeń podatkowych na rzecz budżetów terenowych. Zobowiązane zostały w szczególności do przekazywania na rzecz budżetów terenowych dwu najważniejszych podatków: dochodowego i obrotowego. Jednocześnie jednak utrzymane zostały powiązania przedsiębiorstw spółdzielczych z budżetem centralnym, na rzecz którego odprowadzają one dodatnie różnice budżetowe oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Przedsiębiorstwa spółdzielcze podlegają zatem na płaszczyźnie organizacyjno-finansowej zarówno organom centralnym, jak i terenowym. Uprawnienia rad narodowych mają jednak znaczenie dominujące.

Kompetencje prawno-organizacyjne rad mają charakter zarówno władczy jak i niewładczy. Ta ostatnia forma dotyczy zwłaszcza działań koordynacyjnych. Pod względem przedmiotowym uprawnienia te dotyczą w szczególności organizacji przedsiębiorstw /powoływanie, łączenia i likwidacji oraz lokalizacji inwestycji/, planowania gospodarczego i finansowego oraz bieżącej działalności w zakresie zaopatrzenia zbytu, produkcji eksportowej itp. Na osobne podkreślenie zasługuje wreszcie wpływ rad na organizację koordynacji terenowo-branżowej.

Uprawnienia w dziedzinie powoływania przedsiębiorstw przybierają formę "oświadczeń o celowości zakładania spółdzielni".¹¹ Oświadczenie to ma charakter wiążący¹². Podobną formę prawną przybierają kompetencje rad w zakresie likwidacji lub zmiany statutu przedsiębiorstw spółdzielczych. Choć mamy tu do czynienia z formami swoistymi, charakterystycznymi dla oddziaływania rad na spółdzielczość¹³, to jednak przeprowadzać można pewne analogie

11/ Ustawa z 17.II.1961 o spółdzielniach i ich związkach DzU 12/61/61 zm: DzU 28/164/63 tekst jednolity DzU 29/172/63.

12/ J.Pietkiewicz "Spółdzielczość pracy a rady narodowe" Gosp. i Adm. Ter. 8/1961, tenże "Rady narodowe a spółdzielczość pracy" W-wa 1965 s. 108 i n.

13/ Zb.Leoński "Kierownicza rola rad w terenie, a tzw. jednostki niepodporządkowane" Poznań 1963 s. 190.

z przysługującymi radom narodowym uprawnieniami w zakresie tworzenia, łączenia i likwidacji przedsiębiorstw kluczowych.

Za bardzo szerokie uznać należy kompetencje przysługujące radom narodowym w sferze działalności gospodarczej /zarówno eksploatacyjnej jak i inwestycyjnej/¹⁴. Wprawdzie ustawa o radach narodowych określa je jako uprawnienia koordynacyjne, jednakże treść ich, szczególnie w zakresie planowania rzeczowego i finansowego daleko wykracza poza ramy uzgodnień, przyjmując charakter wiążących dyrektyw¹⁵. Kompetencje rad narodowych w zakresie planowania obejmują ustalenie dla spółdzielni i ich terenowych związków kierunków rozwoju i podstawowych zadań rzeczowych, wynikających z narodowych i terenowych planów gospodarczych oraz z wytycznych centralnych związków spółdzielni.

Kompetencje te dotyczą także projektów planów terenowych związków oraz przyjmowania sprawozdań spółdzielni i ich terenowych związków.¹⁶

Tryb planowania oraz ustalania wytycznych nie został ani w ustawie o radach narodowych, ani w ustawie o spółdzielniach i związkach dostatecznie naświetlony. Odsyłający i blankietowy charakter norm ustawowych daje organom wykonawczym pełne uprawnienia do regulacji metod, trybu i terminów planowania. Tym sa-

14/ J. Pietkiewicz "Rady narodowe..." op.cit. s. 108 i n.

15/ Odmienne zdanie prezentują: Cz. Bielecki B. Winiarski "Gospodarka rad narodowych" op.cit. s. 180. Są oni zdania, iż wobec samorządności spółdzielni wykluczona jest możliwość bezpośredniej ingerencji rad, jak również stosowanie nakazu przy ustalaniu planów organizacji spółdzielnych. Przeciw takiej interpretacji przemawia fakt przekazywania przez rady narodowe wskaźników dyrektywnych spółdzielniom i ich terenowym związkom.

16/ Art. 13 ustawy o radach narodowych.

mym czynią je odpowiedzialnymi za uregulowanie prawne skomplikowanego zagadnienia współdziałania centralnych związków spółdzielczych i rad narodowych.¹⁷ Obowiązuje w tym zakresie konglomerat aktów normatywnych różnego rzędu, najczęściej niepublikowanych¹⁸. W trakcie procesu planowania przedsiębiorstwa spółdzielcze sporządzają projekty swych planów w oparciu o odpowiednie wytyczne Rady Ministrów,¹⁹ przekazywane przez właściwe centralne i terenowe związki oraz w oparciu o wytyczne dotyczące opracowania planów finansowo-gospodarczych, otrzymywane z prezydów właściwych rad narodowych. Przekazywanie spółdzielniom konkretnych wskaźników liczbowych o charakterze dyrektywnym następuje zatem dwutorowo, przy zapewnieniu pełnej zgodności. Ilość wskaźników dyrektywnych jest dość duża i obejmuje przykładowo: wartość produkcji i usług, fundusz płac, nakłady inwestycyjne, ilość zatrudnionych w usługach itp.²⁰

W zakresie planowania finansowego przedsiębiorstwa spółdzielcze są adresatem wytycznych przekazywanych przez prezydów odnośnie kształtowania się rozliczeń z budżetem właściwej rady narodowej. Realizacja tych wytycznych ma duże znaczenie w związku z silnie rozbudowanymi powiązaniem przedsiębiorstw spółdzielczych ze stroną dochodową budżetów terenowych.

Dochody budżetowe od przedsiębiorstw spółdzielczych planowane są na podstawie danych szacunkowych, które wojewódzkie rady naro-

- 17/ Por. uwagi R.Malinowskiego "Rady narodowe a spółdzielczość" P. i P. 3/1962 s. 481.
- 18/ Por. szerzej R.Malinowski "Państwo a spółdzielczość..." s. 32.
- 19/ Por. przykładowo Uchwała R.Min. z 8.XI.1967 o narodowym planie gospodarczym na rok 1968 i podstawowych założeniach planu na rok 1969 /niepublikowana/
- 20/ Por. Uchwała Zarządu CZSP w sprawie planów techniczno-ekonomicznych spółdzielni na rok 1968 oraz planów gospodarczych związków spółdzielni na rok 1968.

dowe otrzymują z Ministerstwa Finansów. Następnie prezydium WRN w porozumieniu z wojewódzkimi związkami spółdzielni dokonują podziału dochodów od przedsiębiorstw spółdzielczych między jednostkowy budżet wojewódzki, a budżety powiatu.²¹

W trakcie zatem planowania widoczny jest bardzo silny związek przedsiębiorstw spółdzielczych z gospodarką rad narodowych. Uderza przy tym, iż tryb planowania w odniesieniu do przedsiębiorczości spółdzielczej, aczkolwiek oparty na podporządkowaniu właściwym nadrzędnym organizacjom spółdzielczym, zbliżony jest w dużej mierze do trybu planowania działalności państwowych przedsiębiorstw terenowych. Rola terenowych związków spółdzielczych, mimo całej odmienności ich pozycji prawno-organizacyjnej może być w zakresie planowania przyrównywana do roli zjednoczeń przedsiębiorstw terenowych.²² Widoczne to jest zwłaszcza na przykładzie państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego i przedsiębiorstw wytwórczych spółdzielczości²³.

Nie tylko w zakresie planowania stosuje się wobec spółdzielni środki podobne, jak w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw terenowych. Przykładowo w zakresie usług dla ludności rady narodowe ustalają nie tylko zadania, lecz także i środki realizacji dla obu pionów drobnej wytwórczości²⁴. Forma realizacji nie ma przy tym charakteru "zalecenia", lecz "nakazu"²⁵.

Wspólne są przepisy, regulujące projektowanie, realizację i finansowanie inwestycji wspólnych. Przepisy te normują

21/ J.Kaleta "Terenowe planowanie budżetowe..." op.cit. s. 118

22/ Por. N.Gajl "Zagadnienie wyodrębnienia prawno-majątkowego..." op.cit. s. 89

23/ Por. Uchwałę Prezydium WRN-Lódź z 13.XII.1967 wytyczne dla pionów drobnej wytwórczości wynikające z zadań NPG na rok 1968 - w Uchwale tej oba piony drobnej wytwórczości traktowane są łącznie.

24/ Por. Uchwałę R.Min. z 30.VII.1965 w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1966-70 MP. 47/259/65

25/ Zb.Leoński "Kierownicza rola rad..." s. 191.

obowiązki wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych w tym zakresie - państwowych, zarówno terenowych jak i kluczowych oraz spółdzielczych.

Reasumując stwierdzić zatem należy, iż uprawnienia rad narodowych wobec przedsiębiorstw spółdzielczych obejmują zarówno sfery wpływu analogiczne, jak w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych planu centralnego /powoływanie przedsiębiorstw, lokalizacja inwestycji, koordynacja inwestycji wspólnych i towarzyszących/, jak i sfery zarządzania analogiczne, jak w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw planu terenowego /podporządkowanie przedsiębiorstw spółdzielczych dyrektywom planu terenowego, koordynacja terenowo-branżowa, pobieranie podatków na rzecz budżetów terenowych itp./.

Forma prawna sprawowanego przez rady narodowe zarządu jest w związku z tym mocno zróżnicowana. W szczególności spełniane przez rady narodowe funkcje organów państwa w terenie wpływają na władczy charakter stosunków prawnych /przede wszystkim w dziedzinie finansowego i rzeczowego planowania/.

Z kolei funkcje koordynacyjne rad narodowych, jako gospodarzy terenu wpływają na niewładczy charakter stosunków prawnych. Analiza uprawnień rad narodowych wobec przedsiębiorstw spółdzielczych pozwala stwierdzić, iż kompetencje rad narodowych są wobec nich szersze, niż w stosunku do przedsiębiorstw państwowych planu centralnego. Wynika to stąd, iż rady narodowe w szerszym niż w stosunku do przedsiębiorstw kluczowych zakresie spełniają funkcje władcze jako uprawnione organy państwowe. Przedsiębiorstwa kluczowe są bowiem silniej podporządkowane pod względem finansowym i organizacyjnym własnym zjednoczeniom. Prawidłowość ta przejawia się przede wszystkim w dziedzinie finansowej, lecz także i w zakresie planowania rzeczowego.

Charakter ekonomiczny działalności spółdzielczej oraz rozmia-

ry tej działalności zdają się przy tym wskazywać na naturalny związek przedsiębiorstw spółdzielczych z gospodarką planowaną terenową. Stąd konieczność rozwijania form współpracy z państwową gospodarką terenową oraz zbieżność form zarządzania organizacyjnego i finansowego. Silne związki przedsiębiorczości spółdzielczej z gospodarką terenową prowadzi często do postulatów pełnego upodabniania form zarządu przedsiębiorstwami spółdzielczymi do form zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami terenowymi.²⁶

Wskazać jednak należy na odrębności natury ustrojowej i strukturalno-organizacyjnej spółdzielczości, które powodują, iż na płaszczyźnie prawno-administracyjnej uprawnienia rad narodowych wobec przedsiębiorstw spółdzielczych nie mogą przedstawiać się identycznie jak wobec przedsiębiorstw państwowych planu terenowego. Zasada samorządności spółdzielczości powoduje, iż kompetencje prawno-organizacyjne rad narodowych wobec tych przedsiębiorstw, choć bardzo szerokie - są zlepkiem uprawnień o charakterze władczym i uprawnień koordynacyjnych, typowych form pośredniego oddziaływania na gospodarkę przedsiębiorstw niepodporządkowanych.

Wspólnota zadań przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych planu terenowego powodować zatem może pewne podobieństwa form prawnych zarządzania przede wszystkim w dziedzinie zarządu finansowego.

26/ H. Sochacka-Krysiakowa "Zagadnienia podziału akumulacji finansowej przemysłu spółdzielczego" W-wa 1966 s. 67 i n.,
J. Kaleta "Terenowe planowanie budżetowe..." s. 117.

ROZDZIAŁ II

OBCIĄŻENIA FINANSOWE JAKO FORMA ODDZIAŁYWANIA RAD NARODOWYCH NA GOSPODARKE PRZEDSIĘBIORSTW USPOŁECZNIONYCH

Obciążenia przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych stanowią ważną dziedzinę, umożliwiającą szerokie oddziaływanie rad narodowych oraz innych organów administracji państwowej na gospodarkę finansową przedsiębiorstw.

Struktura odpowiednich form obciążeń, rozpatrywana jako system łączny, wpływa w sposób zasadniczy na wielkość gospodarki zdecentralizowanej przedsiębiorstw. Określa ona podstawowe proporcje i kierunki wewnętrznej działalności tych przedsiębiorstw.

Poprzez konstrukcje obciążeń ustala się w dużej mierze kształt prawny gospodarki finansowej. Obciążenia są zatem w danym modelu gospodarowania podstawowym czynnikiem determinującym system finansowy przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia tematyki nakreślonej w pracy, stanowi to problem zasadniczy, ponieważ - pomijając rozważane wyżej formy administracyjnego zarządzania i kontroli - formy oddziaływania finansowego na samodzielne pod względem prawnym podmioty gospodarcze sprowadzają się przede wszystkim do konieczności ustalania struktury i wielkości świadczeń finansowych. Ustalanie zasad rozliczania się przedsiębiorstw uspołeczniionych z tytułu wpłat akumulacji finansowej, różnicowanie konstrukcji prawnej poszczególnych świadczeń w zależności od celu ekonomicznego jest podstawą planowego oddziaływania finansowego.

Metoda i zakres oddziaływania finansowego zależą w pierwszym rzędzie od konstrukcji prawnej obciążenia. W szczególności

odmienna jest metoda realizacji uprawnień rad narodowych w przypadku pobierania dochodów o charakterze podatkowym, pozapodatkowym lub różnego rodzaju wpłat systemowych /np. z tytułu przejmowania nadwyżek środków obrotowych, lub części amortyzacji/.

Ważnym czynnikiem wpływającym na zakres oraz nasilenie oddziaływania rad jest również forma gromadzenia dochodów oraz zasady dysponowania nimi. Można zwłaszcza odróżnić formę budżetową gromadzenia i wydatkowania środków akumulacji finansowej przedsiębiorstw od formy funduszowej. W tym ostatnim przypadku istnieje silne wyodrębnienie celowe dochodów i ograniczony jest zakres redystrybucji finansowej. Powoduje to ściśle uwarunkowanie wzajemne procesu gromadzenia dochodów oraz finansowania zadań gospodarczych.

Na zakres oraz formę oddziaływania rad wpływa wreszcie waga fiskalna i znaczenie ekonomiczne danego rozliczenia dla wewnętrznej gospodarki przedsiębiorstw oraz dla budżetu właściwej rady narodowej.

Wymienione wyżej czynniki odmiennie kształtują się w odniesieniu do różnych grup przedsiębiorstw, toteż zachodzi potrzeba rozpatrywania zagadnienia odrębnie w stosunku do przedsiębiorstw terenowych, centralnych i spółdzielczych.

§ 1. Charakter oraz struktura obciążeń finansowych państwowych przedsiębiorstw planu terenowego

Zgodnie z zasadami organizacji finansowej państwowe przedsiębiorstwa terenowe rozliczają się zarówno z organami administracji centralnej, jak i terenowej. Struktura powiązań przedsiębiorstw terenowych charakteryzuje się wielością zróżnicowanych form przejmowania akumulacji finansowej.

Ze względu na różnorodne cele ekonomiczne, którym służą rozliczenia oraz niejednorodną formę prawną zachodzi konieczność uszeregowania wpłat przedsiębiorstw terenowych. Kryteria podziału i systematyzacji mogą być różne. Za najważniejsze wszakże, z punktu widzenia struktury prawnej oddziaływania rad narodowych, uznać należy kryterium podmiotowe. Systematyka obciążeń pod kątem podmiotów na rzecz których wpłaty są przekazywane pozwala na ściślejsze wytyczenie ram oddziaływania finansowego rad narodowych.

W oparciu o tego rodzaju kryterium wpłaty przedsiębiorstw podzielić można generalnie na wpłaty dokonywane na rzecz organów centralnych oraz organów terenowych. Nie wyczerpuje to jednakże zagadnienia. Zachodzi konieczność dalszego podziału podmiotowego ze względu na formę prawną-finansową zarządzania zgromadzonymi środkami.

Ze względu na szczególne cechy i znaczenie gospodarki funduszej celowym wydaje się w ramach przeprowadzonego podziału wyróżnienie dochodów przekazywanych bezpośrednio do budżetu oraz dochodów przekazywanych na rachunki funduszy celowych powiązanych z budżetem centralnym lub z budżetami terenowymi.

W grupie rozliczeń przedsiębiorstw z funduszami celowymi powiązanych z budżetami terenowymi znajdują się zarówno wpłaty na rzecz zjednoczeń, jak i wpłaty na rzecz funduszy celowych, pozostających w dyspozycji organów rad narodowych, uchwalających i wykonujących budżety. Grupa ta jest zatem niejednorodna. O ile bowiem pierwsze stanowią dochody jednostek wyodrębnionych pod względem organizacyjnym i majątkowym, o tyle drugie wiążą się bardzo ściśle z gospodarką budżetową samych rad narodowych.

W rezultacie strukturę rozliczeń akumulacji finansowej przedsiębiorstw terenowych można przedstawić następująco:

Tytuł rozliczenia ^{xx/}	Budżet cen- tralny	Fundu- sze celowe powiąza- ne z budż. centr.	Bud- żety tere- nowe	Fundu- sze celowe powią- zane z budż. terenow- ymi ¹⁷	Fundu- sze zjed- noczeń
	1	2	3	4	5
składki na ubezpie- czenie społeczne	+				
składki na ubezpie- cz. gospodarcze		+			
podatek od nierucho- mości			+		
wpłaty należności przedawnionych i wpłaty za prze- kroczenia dyscypliny finansowej			+		
wpłaty na scentrali- zowany fundusz postępu techn.-ekon.		+			
wpłaty na utrzymanie centrali zjednocze- nia					+
wpłaty na fundusz branży zjedn. terenowych					+
wpłaty na fund. przedsięwzięć gosp. zjedn. terenowych					+

	1	2	3	4	5
wpłaty na fundusz branży zjedn. kluczowych		+			
podatek obrotowy			+		
dodatnie różnice budżetowe	+				
wpłaty z tytułu rozliczeń nad- wyżek środków obrotowych			+		
wpłaty amortyzacji scentralizowanej				+	
wpłaty zysków nie- prawidłowych i niezależnych			+		+
wpłaty z zysku			+		+

x/ wg klasyfikacji celowych funduszy zdecentralizowanych przy-
jętej niżej

xx/ podano tylko ważniejsze tytuły rozliczeń

xxx/ wpłaty z zysku do zjednoczeń nie przybierają formy bezpo-
średniej partycypacji, są one pobierane na fundusz rezerwo-
wy zjednoczeń w chwili, gdy fundusz rezerwowy przedsię-
biorstw przekroczy 8 % osob. funduszu płac.

W świetle przedstawionej tabeli widocznym jest, iż dominujące
znaczenie pod względem ilości form przekazywanych wpłat posia-
dają w stosunku do przedsiębiorstw terenowych budżety właściwych
rad narodowych. Liczne są jednak również powiązania z budżetem
centralnym i funduszami scentralizowanymi. Na rzecz funduszy
celowych wyodrębnionych z budżetów terenowych przekazywane są
jedynie wpłaty amortyzacji scentralizowanej. Podkreślić należy,
iż niektóre z form przejmowania akumulacji stanowią jednocześnie
dochody budżetów terenowych oraz przekazywane są do zjednoczeń
/np. wpłaty z zysku niezależnego i nieprawidłowego/.

Ilość tytułów rozliczeń nie przesądza jeszcze o zakresie

oddziaływania finansowego, związanego zwłaszcza z ich poborem. Decyduje o tym zarówno waga fiskalna, jak i znaczenie ekonomiczne danego obciążenia dla gospodarki przedsiębiorstw.

Wagę fiskalną najważniejszych przedsiębiorstw prezentuje przykładowo poniższa tabela. Są to rozliczenia terenowych przedsiębiorstw przemysłowych województwa łódzkiego.¹

W tys. zł

Lp.	Tytuł rozliczenia	1966	1967
1	2	3	4
1.	składki na ubezpiec. społ.	28 783	30 103
	% w stos. do całości wpłat	13,4	13,0
2.	wpłaty należności z tytułu przekroczenia dyscypliny finansowej oraz należności przedawnionych	4 887	4 448
	w % do całości wpłat	2,0	2,0
3.	podatek obrotowy i od operacji niefinansowych	66 603	66 000
	w % do całości wpłat	30,5	29,0
4.	dodatnie różnice budżet.	1 889	1 680
	w % do całości wpłat	0,9	0,4
5.	wpłaty amortyzacji scentralizowanej	8 417	9 897
	w % do całości wpłat	3,7	4,0
6.	wpłaty z zysków niezależnych i nieprawidłowych	5 699	6 000
	w % do całości wpłat	2,7	2,6
7.	wpłaty z zysku prawidłowego	102 315	111 300
	w % do całości wpłat	47,0	49,0

1/ Dane uzyskane na podstawie badań nad systemem powiązań finansowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego województwa łódzkiego, patrz szerzej N.Gajl, T.Dębowska-Romanowska, C.Kosikowski "Prawno-finansowe formy powiązań przedsiębiorstw przemysłu terenowego z gospodarką rad narodowych" op.cit.

1	2	3	4
8.	ogółem wpłaty na rzecz budżetu woj. łódzkiego ^x w % do całości wpłat	171 395 80,0	181 748 80,0
9.	ogółem wpłaty na rzecz budżetu centralnego w % do całości wpłat	30 672 13,4	31 783 13,0
10.	wpłaty na fundusze zjednoczeń w % do całości wpłat	5 699 2,7	6 000 2,6
11.	wpłaty na fundusze rady narodowej w % do całości wpłat	8 417 3,7	9 897 4,0
	obciążenie przedsiębiorstw ogółem w % do całości wpłat	216 183 100,0	229 428 100,0

x/ z braku danych nie podano wielkości wpłat z tytułu podatku od nieruchomości oraz innych rozliczeń.

Jak wynika z przedstawionych danych budżet terenowy uczestniczy w około 80 % wpłat akumulacji finansowej przedsiębiorstw terenowych. Łącznie z wpłatami na fundusze pozostające w dyspozycji rad narodowych stanowi to około 85 % całości świadczeń finansowych tych przedsiębiorstw. W tym zatem zakresie szerokiego wachlarzowi form powiązań z budżetami terenowymi i zróżnicowanej strukturze prawnej odpowiada także duże znaczenie fiskalne tych świadczeń.

W porównaniu z wpłatami do budżetu terenowego dużo mniejsze znaczenie mają wpłaty do budżetu centralnego, choć stanowią one około 13 %. Najmniejsza jest waga fiskalna wpłat przedsiębiorstw do zjednoczeń.

Wśród rozliczeń finansowych z budżetami terenowymi waga poszczególnych powiązań nie jest jednakowa. Na plan pierwszy wysuwają się zwłaszcza dwa podstawowe rozliczenia - podatek obrotowy i wpłaty z zysku. Charakterystycznym jest przy tym fakt, iż wpłaty z zysku stanowią w budżetach terenowych dochód daleko wydajniejszy niż rozliczenia z tytułu podatku obrotowego.² Na dalszym miejscu plasują się dopiero wpłaty z tytułu amortyzacji scentralizowanej, za nimi zaś różnego rodzaju drobne wpłaty.

Z punktu widzenia tematyki pracy wydaje się również koniecznym przyjęcie kryterium umożliwiającego usystematyzowanie rozliczeń pod kątem stopnia nasilenia oddziaływania finansowego rad narodowych. Zgodnie z przyjętą definicją oddziaływania finansowego w podziale tym winny być brane pod uwagę przede wszystkim zagadnienia prawno-konstrukcyjne.

Dokonany wyżej podział podmiotowy rozliczeń umożliwia także przeprowadzenie pewnej hierarchizacji świadczeń z punktu widzenia uprawnień rad narodowych. W szczególności wpłaty na rzecz budżetu centralnego i funduszy z nim powiązanych stanowią uszczuplenie dochodów rad narodowych od podporządkowanych im przedsiębiorstw. Ograniczają one zatem zakres oddziaływania finansowego rad narodowych, związanego z pobieraniem dochodów.

Wpłaty przedsiębiorstw na fundusze zjednoczeń terenowych pozwalają radom narodowym wpływać jedynie pośrednio na gospodarkę tych przedsiębiorstw poprzez oddziaływanie na gospodarkę zjednoczeń.

Bezpośrednie zatem oddziaływanie rad narodowych na gospodarkę podporządkowanych przedsiębiorstw realizowane być może w drodze pobierania dochodów budżetowych oraz wpłat na fundusze celowe

2/ Por. szerzej na ten temat T. Dębowska-Romanowska C. Kosikowski "Prawno-finansowe formy powiązań..." op.cit. Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 3/1966
Prawidłowość tę potwierdza J. Krzyżkiewicz "Finanse..." op. cit. s. 218.

pozostające w dyspozycji organów uchwalających i wykonujących budżet.

W ramach ostatniego rodzaju wpłat przedsiębiorstw wyróżnić można dwa podstawowe typy, ze względu na stopień samodzielności rady narodowej w zakresie kształtowania wysokości tych dochodów. Pierwszy typ rozliczeń charakteryzuje się tym, iż wysokość obciążenia ustalona jest normatywnie przez organa administracji centralnej. Rady narodowe nie posiadają uprawnień do odpowiedniej indywidualizacji we własnym zakresie wysokości dochodu w zależności od stanu gospodarki przedsiębiorstwa i potrzeb danego terenu.

Drugi typ rozliczeń to takie, których konstrukcja pozwala na ustalanie przez rady narodowe we własnym zakresie wysokości wpłaty lub też jej odpowiednie elastyczne regulowanie w drodze stosowania we własnym zakresie ulg i zniżek oraz zwyzek.

Przyjęte kryterium ma charakter ściśle prawno-konstrukcyjny i pozwala na przeprowadzenie hierarchizacji powiązań finansowych z punktu widzenia stopnia samodzielności rad narodowych w toku pobierania dochodów od przedsiębiorstw terenowych.

Oczywiście zaszeregowanie poszczególnych rodzajów powiązań finansowych do wskazanych wyżej dwu typów rozliczeń jest w dużej mierze umowne. Właściwszym wydaje się naświetlanie konstrukcji tych rozliczeń w ramach kolejnego uszeregowania od rozliczeń spełniających w niewielkim stopniu funkcje fiskalne i pozafiskalne, poprzez rozliczenia charakteryzujące się znacznym wpływem na gospodarkę wewnętrzną przedsiębiorstw, których pobór nie związany jest jednak ze szczególnymi uprawnieniami rad narodowych, aż do wpłat charakteryzujących się znacznym wpływem na gospodarkę przedsiębiorstw oraz dużą samodzielnością rad

w zakresie kształtowania ich wysokości.

Reasumując zatem przyjęty zostanie w toku analizy podział rozliczeń na cztery podstawowe grupy: 1/ wpłaty do budżetu centralnego, 2/ wpłaty na rzecz funduszy powiązanych z budżetem centralnym, 3/ wpłaty na rzecz funduszy zjednoczeń terenowych oraz 4/ wpłaty do budżetu terenowego i na rzecz funduszy z budżetem powiązanych. W ostatniej grupie powiązań finansowych wyróżnione zostaną jeszcze dwie podgrupy ustalone z punktu widzenia uprawnień rad narodowych w zakresie kształtowania ich wysokości.

Grupa I to rozliczenia z budżetem centralnym. Znajdują się tu dodatnie różnice budżetowe i składni na ubezpieczenia społeczne.

Dodatnie różnice budżetowe³ są formą wstępnego przejęcia akumulacji finansowej przedsiębiorstw uspołeczniionych. Główną przyczyną ich występowania jest stosowanie zróżnicowanych cen i marż w obrocie krajowym i zagranicznym. Różnice budżetowe są rozliczeniem służącym do odprowadzenia nadmiernej akumulacji finansowej, powstałej z tytułu stosowania niejednolitych cen w trakcie sprzedaży, lub też zakupu towarów.⁴ Konstrukcja dodatnich różnic budżetowych znajduje odpowiednik w rozliczeniu z tytułu ujemnych różnic budżetowych, stanowiącym jak gdyby dopełnienie systemu rozliczeń z budżetem z tego tytułu. Toteż znaczenie tego obciążenia musi być z istoty swej rozpatrywane także i w kontekście roli ujemnych różnic budżetowych.

Dodatnie różnice budżetowe pobierane są od stosunkowo niewielkiego kręgu przedsiębiorstw terenowych⁵, przede wszystkim

3/ Por. Uchwałę R.Min. z 3.II.1967 w sprawie różnic budżetowych i stosowania niektórych cen MP 13/65/67

4/ Por. N.Gajl "Systemy prawno-finansowe przedsiębiorstw uspołeczniionych" maszynopis w druku § 448 i nast. do 456

5/ S.Chudzyński "Różnice budżetowe w obrocie krajowym" Finanse 9/1960, T.Dębowska-Romanowska C. Kosikowski "Prawno-finansowe formy..." s. 257 Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol.

handlowych i przemysłowych, rzadziej także i komunalnych.⁶

Z ewolucji systemu rozliczeń państwowych przedsiębiorstw terenowych wynika, iż przejmowanie dodatnich różnic budżetowych, jak zresztą i finansowanie ujemnych, odbywało się od chwili wprowadzenia tego rozliczenia z budżetu centralnego. Mimo, iż zarówno pod względem charakteru ekonomicznego⁷, jak formy konstrukcyjnej⁸ - dodatnie różnice budżetowe zbliżone są do podatku obrotowego, nie zostały one przekazane jako dochód budżetów rad narodowych wraz z podatkiem obrotowym od przedsiębiorstw terenowych.

Za utrzymaniem takiego stanu przemawiał z pewnością fakt odciążenia budżetów terenowych od obowiązku pokrywania ujemnych różnic budżetowych.

Obok tego, charakter ekonomiczny oraz konstrukcja prawna dodatnich różnic budżetowych sprawiają, iż uznać je należy za instrument oddziaływania finansowego w skali ogólnopństwowej. Obowiązek odprowadzania dodatnich różnic budżetowych spoczywa na wszystkich przedsiębiorstwach uspołeczniionych - stając się tym samym czynnikiem ujednolicającym system finansowy tych przedsiębiorstw. Przejmowanie tego dochodu przez budżet centralny umożliwia prowadzenie jednolitej polityki finansowej w skali kraju. Jednocześnie, spełniając podobnie jak podatek obrotowy, funkcje regulatora rentowności, dodatnie różnice budżetowe wpływają na odpowiednie kształtowanie się wyników finansowych

6/ patrz wyżej

7/ J.Zajda "Zagadnienie przebudowy systemu finansowego gospodarki narodowej" Poznań 1960, s. 103; Zb.Piwożński E.Winter "Budżet państwowy w PRL" op. cit. W-wa 1964 s. 105 M.Wersalski "Kierunki reformy..." s. 230; I.Bolkowiak "Różnice budżetowe, specyficzny instrument finansowy" Studia Finansowe nr 2 z 1966 r.; S.Chudzyński "Różnice budżetowe" Finanse 9/1967; A.Komar "Struktura budżetu w PRL" W-wa 1966 s. 108

8/ Różnice te pobierane są według stawki różnicowej, niekiedy zaś procentowej - por. Zarządzenie Min.Fin. z 17 IV 1967 w sprawie trybu rozliczeń różnic budżetowych MP 34/160/67

przedsiębiorstw. Ułatwiają tym samym sprawowanie właściwego zarządu finansowego radom narodowym.

Podobne przesłanki przemawiają za przejmowaniem przez budżet centralny dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Składki na ubezpieczenia społeczne są proporcjonalnym obciążeniem ponoszonym przez wszystkie zakłady pracy w wysokości 15,5 % osobowego funduszu płac.⁹ Podobnie jak w przypadku dodatknych różnic budżetowych gromadzenie dochodów z tego tytułu związane było od dawna z budżetem centralnym.¹⁰ Podkreślić należy, iż w chwili obecnej część środków przekazywana jest na wyodrębniony w budżecie Fundusz Emerytalny¹¹. Reforma ta ma znaczenie jednak raczej z punktu widzenia techniki finansowania ubezpieczeń społecznych, nie zmienia natomiast nic w charakterze ponoszonego przez przedsiębiorstwo świadczenia.¹²

Zagadnienie celowości poboru składek na ubezpieczenia społeczne było szeroko dyskutowane w naszej literaturze i to zarówno z punktu widzenia techniki gromadzenia środków finansowych na cele ubezpieczeniowe¹³, jak i od strony wpływu konstrukcji składki na gospodarkę przedsiębiorstw uspołecznionych.¹⁴

- 9/ Rozporządzenie R.Min. z 20 III 1968 w sprawie podstawy i wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne DzU 5/29/68
- 10/ Por. Rozporządzenie R.Min. z 10 II 1951 w sprawie wysokości składek na ubezpieczenia społeczne DzU 9/70/51 z późniejszymi zmianami
- 11/ Ustawa z 23 I 1968 o Funduszu Emerytalnym DzU 3/7/68
- 12/ W szczególności na skutek tego, iż Fundusz Emerytalny tworzony jest organizacyjnie w ramach budżetu i dysponuje nim jednostka budżetowa, włączona do budżetu centralnego
- 13/ Por. W.Szubert "Rzut oka na problematykę ubezpieczeniową" PUS 8-9/1956 s. 247, "Dyskusja na temat podatku od wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych" Finanse 5/1957
T.Dębowska-Romanowska "Formy finansowania ubezpieczeń społecznych" Zeszyty Naukowe UŁ s. I z. 52 Łódź 1967 s. 89-112
- 14/ Dyskusja ta dotyczyła charakteru prawnego składek ubezpieczeń społecznych oraz ich charakteru ekonomicznego
Por. B.Minc "Zarys teorii kosztów i cen" W-wa 1956 s. 5-6
S.Bolland "O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego" Finanse 1/1957
L.Adam "O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego" Finanse 3/1957
Z.Fedorowicz "Finanse w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1962 s. 124

Z naszego punktu widzenia szczególnie istotny jest drugi z aspektów dyskusji. Wskazać można, iż według poglądów wielu autorów składki na ubezpieczenia społeczne obok funkcji fiskalnej¹⁵ spełniają funkcję stymulacyjną w zakresie prawidłowej gospodarki placowej, jako swego rodzaju podatek od funduszu plac.¹⁶ Funkcja ta wydaje się bardzo istotną z punktu widzenia zarządu sprawowanego przez rady narodowe. Oszczędna gospodarka funduszem plac, wpływając na obniżenie kosztów własnych i zwiększenie zysku, przyczynia się pośrednio do wzrostu wpłat z zysku do budżetu terenowego.

Nie zmienia to wszakże faktu, iż przekazywanie do budżetu centralnego wpływów z tego tytułu stanowi, ze względu na znaczną wagę fiskalną o uszczupleniu dochodów rad narodowych.

To ograniczenie kompetencji rad narodowych znajduje jednakże pełne uzasadnienie. Powszechność obciążenia w skali kraju sprzyja możliwości dokonywania porównań wyników finansowych poszczególnych przedsiębiorstw.^{17/} Umieszczenie dochodów z tego tytułu w budżecie centralnym uzasadnia być może scentralizowany tryb finansowania świadczeń ubezpieczeń społecznych oraz potrzeba pełnej ewidencyjności dochodów i wydatków z tego tytułu na szczeblu centralnym. Wobec tego przekazanie dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne do budżetu terenowego dyskutowane być może tylko pod kątem stabilności i wydajności dochodów rad narodowych.¹⁸

- J. Wierzbicki "Zagadnienia akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1964 s. 87 i szereg innych
- 15/ T. Dębowska-Romanowska "Formy..." op. cit.
- L. Mackiewicz-Golnik "Funkcje funduszu ubezpieczenia społecznego" W-wa 1969 § 2 rozdz. IV-tego
- 16/ M. Werśalski "Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego" W-wa 1960 s. 241 i nast.
- 17/ M. Werśalski "Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego" W-wa 1960 s. 241 i nast.
- 18/ Por. J. Wierzbicki "Kierunki rozwoju dochodów terenowych" Finanse 7/1967 oraz tenże "Budżety terenowe..." s. 252

Nie może być ono natomiast rozpatrywane jako instrument zwiększenia kompetencji rad narodowych w stosunku do przedsiębiorstw terenowych. Stała, proporcjonalna stawka rozliczenia oraz jego szczególne zadania w zakresie polityki społecznej nie pozwalają bowiem na dowolne kształtowanie przez rady narodowe wysokości wpłat. Uniemożliwia to prowadzenie samodzielnej polityki finansowej przez organa terenowe.

Rozliczenia z tytułu dodatnich różnic budżetowych i wpłat składek na ubezpieczenia społeczne spełniają zatem istotne funkcje w procesie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi. Przekazywanie dochodów z tego tytułu do budżetu centralnego służy nie tylko celom fiskalnym. Umożliwia ono także sprawowanie przez organa centralne zarządu finansowego w stosunku do przedsiębiorstw podlegających planowaniu terenowemu. Każde bowiem z rozliczeń spełnia ważne funkcje stymulacyjne w stosunku do wewnętrznej gospodarki przedsiębiorstw.

Z drugiej zaś strony przekazywanie tego rodzaju dochodów do budżetu centralnego wynika z konieczności zachowania w gospodarce planowej powiązań finansowych wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych z organami centralnymi. Powiązania takie umożliwiają bowiem porównywanie wyników finansowych wszystkich przedsiębiorstw.

Pobieranie przez budżet centralny dochodów od przedsiębiorstw zarządzanych terenowo prowadzi do uszczuplenia uprawnień finansowych rad narodowych. Jest zatem wyrazem pewnej centralizacji finansowej. Centralizacja ta wynika jednakże z planowego charakteru gospodarki socjalistycznej. Podkreślić przy tym należy, iż w związku z funkcjami stymulacyjnymi spełnianymi przez te rozliczenia, pobór ich wywiera dodatni wpływ na gospodarkę przedsiębiorstw. Ułatwia on sprawowanie zarządu finansowego radom narodowym, poprzez oddziaływanie na gospodarkę przedsię-

Nie może być ono natomiast rozpatrywane jako instrument zwiększenia kompetencji rad narodowych w stosunku do przedsiębiorstw terenowych. Stała, proporcjonalna stawka rozliczenia oraz jego szczególne zadania w zakresie polityki społecznej nie pozwalają bowiem na dowolne kształtowanie przez rady narodowe wysokości wpłat. Uniemożliwia to prowadzenie samodzielnej polityki finansowej przez organa terenowe.

Rozliczenia z tytułu dodatnich różnic budżetowych i wpłat składek na ubezpieczenia społeczne spełniają zatem istotne funkcje w procesie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi. Przekazywanie dochodów z tego tytułu do budżetu centralnego służy nie tylko celom fiskalnym. Umożliwia ono także sprawowanie przez organa centralne zarządu finansowego w stosunku do przedsiębiorstw podlegających planowaniu terenowemu. Każde bowiem z rozliczeń spełnia ważne funkcje stymulacyjne w stosunku do wewnętrznej gospodarki przedsiębiorstw.

Z drugiej zaś strony przekazywanie tego rodzaju dochodów do budżetu centralnego wynika z konieczności zachowania w gospodarce planowej powiązań finansowych wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych z organami centralnymi. Powiązania takie umożliwiają bowiem porównywanie wyników finansowych wszystkich przedsiębiorstw.

Pobieranie przez budżet centralny dochodów od przedsiębiorstw zarządzanych terenowo prowadzi do uszczuplenia uprawnień finansowych rad narodowych. Jest zatem wyrazem pewnej centralizacji finansowej. Centralizacja ta wynika jednakże z planowego charakteru gospodarki socjalistycznej. Podkreślić przy tym należy, iż w związku z funkcjami stymulacyjnymi spełnianymi przez te rozliczenia, pobór ich wywiera dodatni wpływ na gospodarkę przedsiębiorstw. Ułatwia on sprawowanie zarządu finansowego radom narodowym, poprzez oddziaływanie na gospodarkę przedsię-

biorstw w kierunku pożądanym z punktu widzenia ogólnospołecznego.

Zbliżone funkcje spełniają również w stosunku do przedsiębiorstw zarządzanych terenowo rozliczenia na rzecz funduszy celowych powiązanych z budżetem centralnym /grupa II/. Do tej grupy zaliczyć należy wpłaty na rzecz scentralizowanego funduszu postępu techniczno-ekonomicznego, wpłaty na fundusz branży zjednoczeń kluczowych oraz wpłaty składek na ubezpieczenia gospodarcze. Jest to zatem grupa obciążeń o daleko niejednorodnym charakterze ekonomicznym i konstrukcji prawnej poszczególnych rozliczeń.

Wpłaty na fundusz postępu techniczno-ekonomicznego mają charakter narzutów na koszty własne produkcji i usług. Wysokość narzutów ustala w corocznych uchwałach o NPG Rada Ministrów dla poszczególnych działów gospodarki narodowej w procencie planowanej wartości sprzedaży produkcji i usług, po potrąceniu podatku obrotowego i innych należności. Spośród przedsiębiorstw terenowych wpłat na ten fundusz dokonują jedynie przedsiębiorstwa podległe Komitetowi Drobnej Wytwórczości.¹⁹ Przewodniczący RDW dokonuje corocznie podziału kwot narzutów między zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych, te zaś z kolei ustalają szczegółowe normy narzutów dla podległych przedsiębiorstw.

Środki funduszu postępu techniczno-ekonomicznego pozostają częściowo w dyspozycji Komitetu Drobnej Wytwórczości. W tym zatem zakresie gromadzenie środków na ten fundusz jest wyrazem centralizacji decyzji finansowej oraz zasobów finansowych.

Odmienne jest podstawa prawna oraz cel ekonomiczny pobiera-

19/ Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 X 1963 w sprawie funduszu postępu techniczno-ekonomicznego DzU 49/274/63 z dalszymi zmianami t.j. DzU 34/216/64

nia wpłat na fundusz branży zjednoczeń przedsiębiorstw kluczowych.^{20/} Wpłaty te ustalane są również w formie narzutu na koszty własne. Wysokość narzutów ustala się w procencie do planowanej wartości sprzedaży towarów i usług. Podstawą jednak ustalenia wysokości wpłat nie jest decyzja administracyjna organu nadrzędnego, lecz porozumienie branżowe. Wpłaty na fundusz branży są bowiem następstwem uczestnictwa przedsiębiorstw terenowych w koordynacji branżowej.

Świadczenia tego rodzaju odróżniają się zatem zarówno tym, iż obejmują one tylko stosunkowo wąski krąg przedsiębiorstw przemysłu terenowego współpracujących z przemysłem kluczowym, jak i tym, iż same przedsiębiorstwa, jako uczestnicy porozumień mają pewien wpływ na kształtowanie się wysokości obciążeń /wysokość wpłat określana jest przy pomocy uchwały wszystkich uczestników/.^{21/}

Podobnie jednak w przypadku wpłat na fundusz postępu techniczno-ekonomicznego, wpłaty na fundusz branży zjednoczeń kluczowych powodują zmniejszenie kwot akumulacji finansowej przejmowanej przez właściwe rady narodowe.

Wpłaty na ubezpieczenia gospodarcze posiadają formę prawną składki, konstruowanej w oparciu o normy prawa ubezpieczeniowego. Charakter prawny wpłat jest zróżnicowany w zależności od charakteru prawnego stosunku ubezpieczeniowego. Na skutek ewolucji, jaką przeszła w Polsce ochrona mienia gospodarki państwowej - przedsiębiorstwa państwowe nie podlegają w tym zakresie ubezpieczeniom obowiązkowym.^{22/} Z mocy prawa obowiązek ubezpie-

20/ Por. Uchwała Rady Ministrów z 28 X 1965 w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń... op.cit. MP 61/316/65

21/ Uchwała R.Min. z 14 V 1965 o współpracy i koordynacji gospodarczej MP 33/178/65

22/ Na temat tej ewolucji patrz szerzej A.Banasiński "System ubezpieczeń gospodarczych" w: "Finanse Polski Ludowej..." op.cit. s. 409 i dalsze oraz W. Warkalło w pracy pod jego redakcją "Ubezpieczenia majątkowe" W-wa 1967 §§ 19-21 - zagadnienie to jest szeroko dyskutowane w literaturze: por.

ozeniowy powstaje jedynie w zakresie odpowiedzialności za następstwa nieszczęśliwych wypadków oraz odpowiedzialności cywilnej z ruchu pojazdów mechanicznych.²³

Przedsiębiorstwa terenowe podlegają natomiast szeroko ubezpieczeniu środków trwałych i obrotowych na podstawie umów obligatoryjnych zawartych na podstawie przepisów normatywnych.²⁴

Umowy te dotyczą ubezpieczenia od ognia i innych zdarzeń losowych²⁵ oraz mienia w transporcie.²⁶ Obciążenia z tego tytułu już od roku 1951 są stałym elementem systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych, podczas gdy przedsiębiorstwa kluczowe nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia majątku trwałego.²⁷

Pobór dochodów od przedsiębiorstw terenowych na rzecz funduszy celowych powiązanych z budżetem centralnym stanowi o uszczupleniu dochodów rad narodowych od tych przedsiębiorstw. Jest jednocześnie wyrazem pewnej centralizacji decyzji gospodarczej. Forma prawna gromadzenia dochodów oraz cel ekonomiczny powiązań jest jednakże daleko bardziej zróżnicowany niż w przypadku świadczeń na rzecz budżetu centralnego.

przykł. L. Pokorzyński "Ekonomiczne przesłanki ubezpieczeń w socjalizmie" Z.N. WSE - Poznań nr 2/1956

W. Warkaliko "Ubezpieczenia majątkowe własności państwowej, czy system dotacji z budżetu państwa" Finanse 5/1956

S. Dmochowski "Ubezpieczenie, jako jeden z elementów samodzielności przedsiębiorstw" Wiadomości PZU 11-12/1956

szersze przedstawienie dyskusji S. Dmochowski "Ubezpieczenie mienia państwowego w gospodarce państwowej" W-wa 1966, s. 118-125

Wyłączenie ubezpieczenia środków trwałych przedsiębiorstw kluczowych nastąpiło na podstawie Uchwały Prez. Rządu z 3 I 1951 w sprawie ubezpieczenia śr. trwałych przedsiębiorstw przemysłu państwowego oraz jednostek budżetowych MP 4/47/51 oraz Okólnika Przewodn. PKPG z 8 VII 1955 w sprawie wyłączenia z ubezpieczenia środków trwałych wielkiego i średniego przemysłu Biuletyn FKPG 17/60/55

23/ Rozporządzenie R. Min. z 24 IV 1968 w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych DzU 15/89/68

24/ Podział taki przyjęty jest w prawie ubezpieczeniowym, por. praca pod red. W. Warkaliko s. 155; K. Karanicki G. Ławrynowicz "Prawo ubezpieczeń gospodarczych" W-wa 1969 s. 71

25/ Zarząd. Przewodn. PKPG z 7 VI 1951 w sprawie ubezpieczenia mienia jedn. gosp. uspoł. od ognia i innych zdarzeń losowych MP A-59/778/51

26/ Zarząd. Przewodn. PKPG z 10 IX 1951 w sprawie zasad ubezpie-

Pełna ocena celowości ponoszenia świadczeń w tym zakresie nastąpić może w kontekście zanalizowania celu i formy prawnej finansowania przedsiębiorstw z tych funduszy, oba te zagadnienia ściśle się bowiem nawzajem uwarunkowują.

Ogólnie jednak stwierdzić można, iż pobór dochodów od przedsiębiorstw terenowych na rzecz budżetu centralnego i funduszy celowych z nim powiązanych łączy się z pewnymi zadaniami pozafiskalnymi o randze ogólnonarodowej. Z tego też względu nawet przekazanie tych dochodów do budżetów terenowych nie mogłoby prowadzić do zwiększenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kształtowania wysokości obciążeń przedsiębiorstw.

Zakres przedmiotowy, charakter ekonomiczny i forma prawna obciążeń przekazywanych przez przedsiębiorstwa terenowe na rzecz zjednoczeń /grupa III/ wpływają na kompetencje oraz charakter działalności tych ostatnich. Od wielkości i źródła ekonomicznego dochodów zjednoczeń zależy zakres finansowania gospodarki przedsiębiorstw. Z drugiej zaś strony między wielkością obciążeń przekazywanych na rzecz zjednoczeń i na rzecz budżetu właściwej rady narodowej istnieje wzajemna zależność i uwarunkowanie. Oba te czynniki powodują, iż istnieje zależność między systemem finansowania zjednoczeń terenowych a zakresem oddziaływania finansowego rad narodowych.

Obciążenia przedsiębiorstw terenowych na rzecz zjednoczeń nie przedstawiają większego znaczenia zarówno z punktu widzenia ich wielkości jak i wagi ekonomicznej.²⁸ Mimo zróżnicowania organ-

czenia mienia w transporcie krajowym przez jed.gosp.uspok.
MP A-86/1182/51

27/ Czynione są eksperymentalnie próby ubezpieczenia mienia przedsiębiorstw kluczowych przemysłu lekkiego, Pismo Min.Fin. nr BP/RMU/1175/51/66 do centrali PZU

28/ Por. dane przytoczone przez T.Dębowską-Romanowską i C.Kosińskiego op.cit.; N.Gajl "System finansowania przedsiębiorstw przemysłu terenowego w całokształcie zasad systemu finansowego" *Ruch Prawn. Ekon. i Socjol.* 4/1966

zacji zjednoczeń poszczególnych rodzajów /komunalnych, przemysłowo-handlowych, ~~przemysłowych~~ ^{rolniczych}/ struktura ich dochodów jest zbliżona. Pozwala to na wysunięcie pewnych ogólniejszej natury wniosków, choć istnieją niewielkie różnice konstrukcyjne w poszczególnych przypadkach.

Zjednoczenia terenowe utrzymują działalność swych central z wpłat przedsiębiorstw obciążających ich koszty własne. Wysokość wpłat ustala się w stosunku procentowym od planowanej wartości produkcji, obrotu i usług²⁹, lub też planowanego rocznego funduszu płac w przedsiębiorstwie.³⁰ Ponoszenie obciążeń nie prowadzi wszakże do finansowania z tego tytułu gospodarki przedsiębiorstw i w związku z tym nie stanowi podstawy znaczniejszego oddziaływania finansowego zjednoczeń. Oddziaływanie takie następuje jedynie poprzez kształtowanie kosztów własnych w przedsiębiorstwie.

Większe znaczenie z tego punktu widzenia ma gromadzenie środków celowych funduszy redystrybucyjnych, służących finansowaniu przedsiębiorstw. W zjednoczeniach terenowych występują w tym zakresie fundusz rezerwowy oraz fakultatywnie fundusze: przedsięwzięć gospodarczych oraz branży.³¹ Te ostatnie powstają z wpłat dokonywanych na podstawie porozumień branżowych zawartych między przedsiębiorstwami lub też na podstawie planowanych w przedsiębiorstwie kosztów na odpowiednie cele eksploatacyjne, po uzgodnieniu wysokości ze zjednoczeniem. Wpłaty obciążają również koszty własne.

29/ Por. Uchwała R.Min. z 17 I 1963 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego MP 12/63/63, zm. MP 61/321/65 /Uchwała R.Min. z 28 X 1965/ podobnie w przedsiębiorstwach komunalnych, inwestycyjnych, handlowych

30/ Zarządzenie Min.Fin. z 17 I 1960 w sprawie zasad systemu finansowego zjednoczeń PGR MP 14/63/60

31/ Wprowadzone w odniesieniu do zjednoczeń przemysłowych Uchwałą R.Min. z 28 X 1965, op.cit. rozszerzoną następnie na przedsiębiorstwa komunalne Zarządzeniem Min.Fin. z 13 IX 1966 - MP 53/256/66 oraz przedsiębiorstwa melioracyjne i mechanizacji rolnictwa, Zarz. Min.Fin. z 18 V 1966 - MP 26/134/66

Fundusz rezerwowy zjednoczeń tworzy się z zysków nieprawidłowych i niezależnych przedsiębiorstw. Na rachunek tego funduszu przekazywane są także wpłaty z zysku prawidłowego. Udział zjednoczeń w zysku prawidłowym nie przybiera jednak formy bezpośredniego partycypowania. Jeśli wysokość środków zakumulowanych na rachunku funduszy rezerwowych przedsiębiorstw przekracza 8 % osobowego funduszu płac, to dalsze odpisy do wysokości 2 % osobowego funduszu płac w stosunku rocznym przekazywane są na fundusz zjednoczenia.³²

Podkreślić ^w na tym miejscu należy, iż nie wszystkie przedsiębiorstwa terenowe odprowadzają do zjednoczeń zyski nieprawidłowe i niezależne. Zasada ta dotyczy przedsiębiorstw przemysłowych, inwestycyjno-budowlanych, melioracyjnych, mechanizacji rolnictwa i innych.³³

Przedsiębiorstwa PKS wpłacają natomiast na rachunek funduszu rezerwowego tylko 50 % zysku nieprawidłowego.³⁴ Pozostałą część zysku nieprawidłowego oraz cały zysk niezależny odprowadzany jest do budżetu właściwej rady narodowej.

Wreszcie wojewódzkie przedsiębiorstwa gospodarki rolnej nie odprowadzają w ogóle zysków nieprawidłowych do zjednoczeń, przekazując je w całości do budżetu.³⁵ /Zysk niezależny w PGR-ach nie występuje/.

Obowiązują zatem w tym zakresie różne rozwiązania w stosunku

32/ Niektóre spośród przedsiębiorstw przemysłu terenowego mogą o 50 % podwyższyć odpisy na własne fundusze rezerwowe - por. Zarządzenie Min.Fin. z 26 VIII 1969 w sprawie odpisów na fundusz rezerwowy oraz pokrycie środków obrotowych fundusza-
mi własnymi w obrocie w przedsiębiorstwach przemysłu tereno-
wego nadzorowanych przez KDW MP 39/324/69

33/ patrz odnośnik 29 i 31

34/ Uchwała R.Min. z 17 I 1963 w sprawie zasad gospodarki finan-
sowej wojewódzkich przedsiębiorstw PKS MP 6/28/63

35/ Uchwała R.Min. z 19 II 1964 w sprawie zasad gospodarki fi-
nansowej PGR objętych planowaniem centralnym i terenowym
MP 17/79/64

do poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw. Widoczna jest jednak tendencja do ograniczania partycypacji budżetów terenowych w zyskach nieprawidłowych i niezależnych przedsiębiorstw terenowych oraz wzrost roli zjednoczeń w tym zakresie.

Uczynienie z zysku nieprawidłowego i niezależnego jednego z głównych dochodów zjednoczeń terenowych nie wydaje się rozwiązaniem prawidłowym. Stanowić może ono bowiem zachętę do tolerowania przez zjednoczenia nieprawidłowości w gospodarce przedsiębiorstw. Nadto dochody te nie są także zbyt wydajne pod względem fiskalnym.³⁶ Stąd też trudno jest oceniać wprowadzone w roku 1965

zasady przekazywania zysków nieprawidłowych na rzecz zjednoczeń³⁷ jako wyraz wzrastających kompetencji finansowych tych ostatnich.

Bardziej uzasadnionym wydaje się wprowadzona ostatnio w systemie finansowym przedsiębiorstw komunalnych zasada, iż przedsiębiorstwa te odprowadzają zyski nieprawidłowe na fundusz rezerwy zjednoczenia w przypadku ujawnienia ich przez samo przedsiębiorstwo lub jego jednostkę nadrzędną.³⁸ W pozostałych przypadkach zysk przejmowany jest przez budżet terenowy.

Najbardziej jednak celowym wydaje się przekazanie całości zysków nieprawidłowych i niezależnych do budżetów właściwych rad narodowych. Przemawia za tym w szczególności fakt, iż rady narodowe finansują także szeroko straty przedsiębiorstw im podporządkowanych. Z tego też względu postulowane rozwiązanie wydaje się lepszym, niż proponowane niekiedy przejęcie całości

36/ W świetle przeprowadzonych badań wpłaty do zjednoczeń stanowią przeciętnie 2,6 % akumulacji przejmowanej przez budżety terenowe, T. Dębowska-Romanowska C. Kosikowski op.cit. s. 257

37/ R. Lorek "Gospodarka finansowa przedsiębiorstw przemysłu terenowego" Gosp. i Adm. Ter. 1/1966

38/ Uchwała R. Min. z 28 I 1966 w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw gospodarki komunalnej MP 6/59/69

dochodów z tego tytułu przez budżet centralny.³⁹

Jak wskazaliśmy wyżej, zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych nie partycypują w zasadzie bezpośrednio w zyskach prawidłowych zgrupowanych przedsiębiorstw. Wyjątkiem są zjednoczenia PGR posiadające uprawnienia do odpisywania części zysków przedsiębiorstw na fundusz rezerwowy po dokonaniu kompensat strat innych przedsiębiorstw.

Zjednoczenia terenowe nie partycypują także w odpisach amortyzacyjnych przedsiębiorstw.

Ograniczony zakres przejmowanych przez zjednoczenia świadczeń przedsiębiorstw wytycza granice ich kompetencji w zakresie zarządzania finansowego tymi przedsiębiorstwami. Jest to fakt tym bardziej znamieny, iż w zakresie systemu finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw kluczowych stosowana jest z powodzeniem odmienna konstrukcja. Postępujący proces wzrostu funkcji finansowych zjednoczeń znajduje wyraz w przekazywaniu tym zjednoczeniom w coraz szerszym zakresie świadczeń o charakterze podstawowym z punktu widzenia oddziaływania finansowego na przedsiębiorstwa.⁴⁰ Obejmuje ono wpłaty części odpisów amortyzacyjnych przejmowane w szerokim zakresie wpłaty z zysku i przejmowanie oraz kompensowanie na szczeblu zjednoczeń nadwyżek i niedoborów środków obrotowych.⁴¹

Zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych nie uczestniczą w podstawowych z punktu widzenia systemu finansowego rozlicze-

39/ J.Kaleta "Finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych" w: "Rola rad narodowych..." s. 214

40/ Por. Uchwałę R.Min. z 28 X 1965 w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw planu centralnego MP 61/316/65, por. także N.Gajl "Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym w PRL" P. i P. nr 11/1965, tejże "Zagadnienie wyodrębnienia..." op.cit.
J.Górski "Reformy systemu gospodarczego PRL w świetle Uchwał V Zjazdu PZPR oraz II Plenum KC PZPR" P. i P. 8-9/1969

41/ Por. Projekt nowego systemu finansowego przemysłu, przedstawiony przez komisję działającą przy Min.Finansów - Życie Gospodarcze nr 50 z 1969 r.

niach - nie są odpowiedzialne za wyniki przedsiębiorstw przed budżetami właściwych rad narodowych. Nie posiadają także możliwości stosowania redystrybucji środków w skali branży.⁴²

Niewielka waga finansowa dochodów zjednoczeń terenowych i ich marginalne znaczenie dla systemu finansowego przedsiębiorstw powoduje ograniczenie oddziaływania finansowego zjednoczeń. Kształtowanie wielkości tych obciążeń /szczególnie na rzecz funduszu rezerwowego/ odbywa się na ogół w sposób niezależny od działalności zjednoczenia, a także w dużej mierze niezależnie od wyników finansowych przedsiębiorstw.

Ze względu na wzajemne uwarunkowanie - niewielka rola wpłat przedsiębiorstw na fundusze zjednoczeń wpływa na zwiększenie zakresu oraz wagi finansowej dochodów, pozostających w dyspozycji rad narodowych. Wyznacza ona przede wszystkim rolę budżetu terenowego w przedmiocie redystrybucji środków państwowych przedsiębiorstw terenowych.

Przechodząc do analizy powiązań państwowych przedsiębiorstw planu terenowego z budżetami rad narodowych oraz funduszami celowymi z nimi powiazanymi /grupa IV/ omawiać je będziemy zgodnie z tokiem przejmowania przez te podmioty akumulacji finansowej przedsiębiorstw.

Analiza całokształtu świadczeń ponoszonych przez przedsiębiorstwa terenowe prowadzić ma do określenia zakresu uprawnień rad narodowych towarzyszących poborowi wpływów.

Spośród ponoszonych w ciężar kosztów świadczeń przedsiębiorstw terenowych na odrębne omówienie zasługuje podatek od

42/ H.Gajl "System finansowy przedsiębiorstw przemysłu terenowego w całokształcie zasad systemu finansowego" op.cit. a także tejże "Systemy finansowe przedsiębiorstw społecznych" op.cit.

nieruchomości.⁴³ Podatek ten ma charakter powszechny i obejmuje wszystkie jednostki gospodarki uspołecznionej oraz gospodarke nieuspołecznioną i ludność. Podatek ten tradycyjnie, jeszcze od okresu samorządowego⁴⁴, włączony jest w krąg dochodów organów terenowych.

Spośród przedsiębiorstw terenowych obciąża on wszystkie z wyjątkiem przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej.⁴⁵ Zwolnienie to podyktowane jest specjalnym zakresem działalności tych przedsiębiorstw.

Aktualnie obowiązująca konstrukcja podatku od nieruchomości spotyka się z wieloma zarzutami w literaturze. Postuluje się zwłaszcza wyłącznie płatności z tego tytułu z obciążeń kosztów własnych przedsiębiorstw zarówno ze względu na charakter ekonomiczny tego podatku, jak i możliwość przerzucenia ciężaru.⁴⁶ Niektórzy z autorów opowiadają się za całkowitym jego zniesieniem, wskazując na jego niewielką wagę fiskalną.⁴⁷ Podnosi się nadto, iż podatek ten przejęty został ze struktury dochodów samorządowych w Polsce powojennej. Wobec wyodrębnienia prawno-majątkowego własności samorządowej, obciążenie przedsiębiorstw państwowych tym podatkiem znajdowało uzasadnienie. W świetle aktualnego stanu prawnego, gdy zarówno odrębna własność organów lokalnych, jak

43/ Dekret z 20 V 1955 o niektórych podatkach i opłatach terenowych zm. ostatnie ustawa z 11 X 1965 DzU 46/288/65 i 51/316/65, por. J.Franz "Niektóre podatki i opłaty terenowe" W-wa 1969 s. 6-7

44/ Dekret z 20 III 1946 o podatkach komunalnych DzU 40/198/47

45/ Zarz.Min.Fin. z 25 III 1968 w sprawie częściowego lub całkowitego zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych... DzU 14/91/68

46/ Z.Jaskiewicz "Przerzucalność podatków w polskim systemie podatkowym" Studia podatkowe i budżetowe" Toruń 1964, s. 154, N.Gajl "Systemy prawno-finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych"

47/ J.Wierzbicki "Budżety terenowe w Polsce Ludowej" s. 204 T.Dębowska-Romanowska C.Kosikowski "Prawno-finansowe formy powiazań państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. nr 3/1969; po raz pierwszy wypowiedział się na ten temat S.Bolland "O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego" op.cit.

i wyodrębnienie i pełne rozdzielenie dochodów rad narodowych od dochodów ogólnopństwowych nie może mieć miejsca,⁴⁸ uzasadnienie poboru podatku od nieruchomości nastąpić może przede wszystkim na płaszczyźnie spełnianych przezeń funkcji pozafiskalnych. W świetle aktualnej konstrukcji funkcje takie nie są jednak przez podatek od nieruchomości spełniane. Obciążenie o charakterze stałym i niewielkim znaczeniu finansowym zarówno dla gospodarki przedsiębiorstwa, jak i w strukturze dochodów rad narodowych⁴⁹, nie może stanowić w szerszym zakresie instrumentu oddziaływania finansowego rad narodowych.

Powszechny charakter tego obciążenia oraz przedmiot opodatkowania, czynią je wszakże predysponowanym do spełniania szerokiej funkcji w odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw. Wymaga to nakreślenia koncepcji roli, która może być spełniana przez to obciążenie w przypadku odpowiedniej zmiany konstrukcji prawnej.⁵⁰

Możliwe jest zwłaszcza uczynienie zeń obciążenia stymulującego racjonalną zabudowę przestrzenną na terenie miast. Silniejsze zróżnicowanie stawki podatkowej w zależności od wartości gruntu, ze szczególnym uwzględnieniem strefy miasta, w której się nieruchomość znajduje pozwoliłoby na wprowadzenie czynnika oddziaływania na lokalizację inwestycji do rachunku ekonomicz-

48/ J. Lubowicki "U podstaw budżetów terenowych" Gosp. i Adm. Ter. 6/1964 s. 29

zwolennikiem koncepcji wyodrębnienia prawno-majątkowego rad narodowych był A. Ginsbert "O gospodarczą samodzielność miast" Miasto 4/1958

49/ O braku zainteresowania poborem tego obciążenia świadczy fakt, iż nie jest ujmowany przez rady narodowe w odrębnych statystykach

T. Dębowska-Romanowska C. Kosikowski op.cit.

50/ Na temat reformy podatku od nieruchomości pisał /w odmiennym ujęciu/ Z. Herman "O reformę podatków terenowych od budynków i lokali" Finanse nr 4/1956 s. 84

por. także M. Wersalski "Podatki jako instrument oddziaływania na stosunki społeczno-gospodarcze" Materiały Seminaryjne Ośrodka Doskonalenia Kadr przy Min. Fin., styczeń 1964, tamże T. Kierczyński, głos w dyskusji

nego działalności przedsiębiorstw. Pojawiłby się bodziec do deglomeracji zakładów przemysłowych, uzupełniający w tym względzie decyzje administracyjne.

Zmianie koncepcji towarzyszyć także musiałoby zwiększenie ciężaru finansowego rozliczenia, bez czego nie mógłby być on skutecznym instrumentem oddziaływania, nie stanowiąc realnie odczuwanego obciążenia przedsiębiorstw ani znacznego dochodu rad narodowych.⁵¹

Ścisły związek tego podatku z gospodarką lokalną wskazuje także na potrzebę rozszerzenia uprawnień rad narodowych, poprzez pewną indywidualizację obciążenia w zakresie normatywnie ustalonej rozpiętości stawek.

Jednym z najważniejszych rozliczeń przedsiębiorstw dokonywanym w ramach kosztów własnych są niewątpliwie rozliczenia z tytułu wpłat amortyzacji. Ze względu jednak na to, iż wpłaty amortyzacji scentralizowanej na Terenowy Fundusz Inwestycyjny noszą wyraźnie charakter rozliczania nadwyżek akumulacji finansowej przedsiębiorstw zostaną one omówione w toku dalszych rozważań.

Do dochodów budżetów terenowych zaliczyć należy wszelkiego rodzaju wpłaty przedsiębiorstw z tytułu należności przedawnionych i prekludowanych, odsetek za zwłokę od płatności budżetowych, sankcji karno-skarbowych i t.p.⁵²

Spełniają one w stosunku do gospodarki przedsiębiorstw funkcje porządkowe i sankcyjne.⁵³ Oddziaływanie finansowe tego

51/ G. Wierzbicki "Zagadnienie akumulacji..." s. 251

52/ por. art. 117-125 kodeksu cywilnego DzU 16/93/64 oraz Dekret z 5 VIII 1949 o państwowym arbitrażu gospodarczym t.j. DzU 37/195/61

Uchwała Prez. Rządu z 30 V 1953 w sprawie obowiązku odpro-
wadzania do budżetu kwot przedawnionych i prekludowanych
zobowiązań przedsiębiorstw państwowych

53/ M. Mazurkiewicz "Odpowiedzialność finansowa za naruszenie
dyscypliny budżetowej" Wrocław 1968 s. 34 i 35

rodzaju rozliczeń ogranicza się tylko do wymienionych wyżej funkcji. Nie wpływają one natomiast w sposób istotny na całość kształt gospodarki finansowej przedsiębiorstw. Ich waga fiskalna jest na ogół również bardzo niewielka. Toteż jedyna funkcja stymulacyjna spełniana przez nie to możliwość sygnalizowania pewnych nieprawidłowości w gospodarce przedsiębiorstwa.⁵⁴ Niemniej jednak spełniane przez nie w tym zakresie zadania uzasadniają w pełni stosowanie tego rodzaju rozliczeń. W pełni uzasadnionym wydaje się także przekazywanie wpłat z tego tytułu do budżetów rad narodowych, którym przedsiębiorstwa są podporządkowane pod względem administracyjno-prawnym.

W ramach wstępnego przejęcia akumulacji finansowej przedsiębiorstw terenowych najważniejszym świadczeniem jest podatek obrotowy.

Podatek obrotowy⁵⁵ jest dochodem o wielkim znaczeniu fiskalnym w budżecie państwa. Odnosi się to szczególnie do roli jaką spełnia ten podatek w budżecie centralnym⁵⁶, bowiem w budżetach terenowych wpływy z tytułu podatku obrotowego ustępują pod względem wagi finansowej dochodom z tytułu wpłat z zysku przedsiębiorstw terenowych. Aczkolwiek i tu znaczenie tego dochodu jest bardzo duże /około 37 % całości wpływów od przedsiębiorstw terenowych/.

- 54/ por. na ten temat szerzej moje opracowanie "Uprawnienia wydziału finansowego w stosunku do przedsiębiorstw uspołecznionych" - część II art. N.Gajl, T.Dębowskiej-Romanowskiej, C.Kosikowskiego "Niektóre zagadnienia uprawnień finansowych wydziałów..." op.cit. Problemy Rad Narodowych nr 16 z 1969 r. s. 119 i nast.
- 55/ Uchwała R.Min. z 12 VIII 1968 w sprawie podatku obrotowego od jedn.gosp.uspoł. MP 35/244/68, uchwała ta zniosła Uchwałę z 3 XI w sprawie podatku obrotowego od jedn.gosp.uspoł. MP A-97/1488/52 ze zmianami oraz z tejże daty Uchwała w sprawie podatku od operacji nietowarowych od jedn.gosp.uspoł. MP 97/1489/52 ze zmianami, łącząc oba podatki w jeden podatek obrotowy
- 56/ Por."Rocznik Statystyczny Finansów 1945-1967" W-wa 1968 s. 57

Obok funkcji fiskalnych podatek obrotowy spełnia szerokie zadania w zakresie podziału dochodu narodowego, oraz oddziaływania na wewnętrzną gospodarkę przedsiębiorstw /szczególnie jako regulator rentowności tych przedsiębiorstw/. Funkcjom podatku obrotowego w gospodarce socjalistycznej poświęcona jest obszerna literatura.⁵⁷

Istotnymi dla referowanej tematyki są zwłaszcza te zagadnienia, które wskazują na szczególną, swoistą rolę podatku obrotowego w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych.

Podatkowi obrotowemu podlegają przedsiębiorstwa trudniące się wytwarzaniem, przetwarzaniem i wykończeniem produktu, a także jego naprawą lub odnowieniem oraz świadczeniem usług. Tym samym zatem w ramach przedsiębiorczości terenowej podatkowi podlegają przede wszystkim przedsiębiorstwa przemysłowe. Spośród innych przedsiębiorstw podlegających obciążeniu wymienić jeszcze trzeba hotele miejskie oraz przedsiębiorstwa gier liczbowych.⁵⁸

Najnowsza regulacja prawna, wprowadzona w 1968 roku potwierdziła tym samym zasadę poboru podatku obrotowego w przemyśle, a nie w handlu. Rozstrzygnięcie tej dyskutowanej szeroko w lite-

- 57/ Na temat funkcji podatku obrotowego istnieje bardzo obszerna literatura: K.Janbuchtin "Nałogi w usługach kapitalizmu i w sovětskim chozjaistwie" Moskwa 1934 s. 56-72
K.N.Płotnikow "Budżet socjalistycznego gosudarstwa, Moskwa 1948; K.Suczko "Dochody państwowe w ZSRR" W-wa 1951 s. 67; A.Baczurin "Zysk i podatek obrotowy" W-wa 1956
J.Lubowski "Podatek obrotowy" Myśl Gospodarcza 6/1957
M.Weralski "Kierunki reformy..."²⁰⁹ J.Wierzbiński "Zagadnienie akumulacji pieniężnej..." s. 94; E.Czerwińska "Wpływ opodatkowania obrotu na gospodarkę przedsiębiorstw" Finanse 12/1962; J.Zajda "Zagadnienie przebudowy..." tenże, "Zysk, procentowanie, podatek obrotowy" Poznań 1966; Zb.Jaśkiewicz "Teoria akcyzy w Polsce" Sopot 1963; M.A.Aleksandrow "Finansy socjalizmu" Leningrad 1965 s. 114-115 i inni.
- 58/ Zarz.Min.Fin. z 24 XII 1968 w sprawie szczegółowych zasad opodatkowania podatkiem obrotowym jedn.gosp.uspoł. oraz ulg i zwolnień od tego podatku MP 1/2/69

raturze kwestii⁵⁹ wydaje się w pełni prawidłowym z punktu widzenia zarządu sprawowanego przez rady narodowe. Jak to bowiem stwierdziło wielu autorów⁶⁰ pobór u źródła nie tylko zapewnia stały dopływ dochodów budżetowych, ale wydaje się w pełni uzasadnionym pod względem ekonomicznym, dając radzie narodowej potencjalną możliwość bezpośredniego wpływania na procesy produkcyjne.

Stawki podatku obrotowego w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych mają charakter procentowy i są zróżnicowane pod względem przedmiotowym.⁶¹ Pobór podatku obrotowego w formie procentowej uznać należy za cechę opodatkowania przedsiębiorstw terenowych, wykształconą w toku ewolucji.⁶² Wiąże się to z wieloasortymentowym charakterem produkcji przedsiębiorstw przemysłu terenowego.

Stosowanie procentowej, przedmiotowej stawki powoduje, iż podatek obrotowy w przemyśle terenowym staje się świadczeniem w pełni kategoryjnym.⁶³ Jednocześnie podatek obrotowy, pobierany

59/ Zwolennikiem poboru podatku obrotowego w handlu był H. Fiszel "Prawo wartości, a problematyka cen w przemyśle socjalistycznym" W-wa 1956 s. 109-111

60/ Z. Fedorowicz "Kierunki przebudowy systemu finansowego" W-wa 1958 s. 17; S. Bolland "Akumulacja formalna, czy faktyczna" Finanse 2/1963 s. 1

O. Niedziałkowski "Miejsce poboru podatku obrotowego" Finanse 9/1963; M. Weralski "Kierunki reformy..." s. 227; Kierczyński U. Wojciechowska "Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych" op.cit. s. 93-97

61/ Zarządzenie Min. Fin. z 3 IV 1968 w sprawie podatku obrotowego i od operacji nietowarowych od przedsiębiorstw podległych oraz nadzorowanych przez KDW oraz spółdzielni MP 19/120/68

62/ Stawkę procentową wprowadzono od roku 1956 Zarządzenie Min. Fin. nr 42/56 z 27 III 1956 w sprawie opodatkowania podatkiem obrotowym i podatkiem od operacji nietowarowych niektórych jednostek gospodarczych państwowego przemysłu drobnego, central spółdzielni i spółdzielni /niepubl./

podają za R. Lorkiem M. Żebrowskim "Uwagi o nowych zasadach gospodarki finansowej przemysłu i budownictwa terenowego" Finanse 2/1962

63/ Podatkowi obrotowemu o stawce różnicowej odmawia się niekiedy kategoryjnego charakteru, por. K. Ostrowski "Zagadnienie istoty i celowości podatków od gospodarki państwowej" P. i P. 7/1957

w formie procentowej jest obciążeniem o charakterze przychodowym, wstępnym, opartym na zewnętrznych przesłankach poborem akumulacji finansowej. W szczególności stosowanie stawki procentowej powoduje, iż zerwana zostaje, lub ograniczona zależność między kształtowaniem się nie tylko rzeczywistych kosztów produkcji w przedsiębiorstwie, lecz także i od kosztów przeciętnych, będących podstawą ustalania cen fabrycznych, a wysokością podatku. /Ceny takie nie stosowane są do całej produkcji przemysłu terenowego/. Jest to wynikiem tego, iż stawka procentowa jest z natury bardziej „sztywna”, mniej „indywidualizowana” niż stawka różnicowa. Na typowo przychodowy charakter obciążenia wskazują także szczegółowe rozwiązania konstrukcyjne, między innymi to, że stawki ustalane są nie dla poszczególnych asortymentów lecz dla całych grup podobnych artykułów. Podyktowane to jest faktem niezmiernie zróżnicowanego asortymentu produkcji przemysłu terenowego, co przy stosowaniu stawki procentowej stwarza znaczne trudności techniczne.

Pobór podatku obrotowego w formie procentowej lub różnicowej należy do zagadnień ocenianych w sposób niejednolity w literaturze. Za wady konstrukcji stawki procentowej, szczególnie w odniesieniu do przedsiębiorczości terenowej, uznaje się w pierwszym rzędzie nieplanowe kształtowanie się zysku w przedsiębiorstwie, połączone z nieuzasadnionym zróżnicowaniem wielkości marży tego zysku na poszczególnych artykułach.⁶⁴ Podkreśla się przy tym, iż stawka procentowa nie jest dostosowana do częstych zmian cen w przemyśle terenowym. Wysuwa się wreszcie argumenty natury technicznej; zastrzeżenia odnoszą się do

64/ O. Niedziałkowski "Ocena systemu opodatkowania obrotów towarowych przemysłu terenowego i spółdzielczego" Finanse 5/1969

nadmiernej ilości tych stawek.⁶⁵ Z punktu widzenia makro-ekonomicznego wysuwane są nadto obawy, iż stosowanie stawki procentowej prowadzi do naruszania przez przedsiębiorstwa preferencji ogólnospołecznych w zakresie wyboru asortymentu produkcji.⁶⁶

Z drugiej strony wysuwane są, szczególnie ostatnio postulaty zastosowania stawek procentowych nie tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych, lecz w stosunku do całego przemysłu.⁶⁷ Podkreśla się przy tym, iż konstrukcja procentowa jest czynnikiem stymulującym wzrost zysku w przedsiębiorstwach. Może ona również wpływać na ustalanie cen zbytu w proporcji do kosztów wytwarzania, a co za tym idzie, na kształtowanie właściwe popytu i podaży.⁶⁸

Pominąwszy tutaj obszerną, wychodzącą poza tematykę opracowania, problematykę cen w gospodarce planowej podkreślić należy, iż stawka ta wpływa bodźcowo na zwiększanie zysku w przedsiębiorstwie.⁶⁹ Jednocześnie rola podatku obrotowego, pobieranego w formie procentowej jest ograniczona w zakresie regulowania rentowności przedsiębiorstwa, czemu towarzyszą ujemne następstwa wskazane wyżej. Te ujemne następstwa mogą jednak zostać zneutralizowane przy przyjęciu koncepcji, iż normodawca świadomie zakłada, że podatek obrotowy ma być przede wszystkim stałym i wydajnym źródłem dochodów rad narodowych.⁷⁰ Ma on ponadto stanowić

65/ Tamże, aktualnie ilość stawek grupowych około 400

66/ O.Niedziałkowski "Różnicowa czy procentowa forma podatku obrotowego" Finanse 10/1969

67/ J.Wierzbicki "Zagadnienie akumulacji pieniężnej..." s. 258
B.Ciaś "Podatek obrotowy" Życie Gospodarcze 47/1969

68/ O.Niedziałkowski "O ekonomicznym oddziaływaniu na produkcję przy pomocy podatku obrotowego" Finanse 1/1959
J.Pajestka "Propozycje podstawowych powiązań systemu finansowo-ekonomicznego zjednoczeń i przedsiębiorstw przemysłowych" Prace Instytutu Planowania z. 9/1968, J.Trendota "Kierunki dalszego doskonalenia systemu finansowego przemysłu" Finanse 7/1969; E.Czerwińska "Ceny, koszty i podatek obrotowy" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. 4/1969

69/ J.Wierzbicki "Zagadnienie akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1964 s. 240

70/ Do powrotu do "naturalnych" /alimentacyjnych/ funkcji po-

dla przedsiębiorstw instrument zachęty do podejmowania produkcji wysoko akumulatywnej.

Przy założeniu, iż ceny oraz stawki podatku są planowym odbiciem preferencji ogólnospołecznych zadania te mają pierwszorzędną wagę. Przemysł terenowy winien bowiem szczególnie żywo reagować na zapotrzebowanie rynku, ze względu na konsumpcyjny charakter jego produkcji.

Ograniczenie funkcji podatku obrotowego, jako regulatora rentowności powoduje jednak, iż system finansowy, w szczególności zasady podziału zysku przemysłowych przedsiębiorstw terenowych muszą być specjalnie ukształtowane.

Konstrukcja stawek podatku obciążającego przedsiębiorstwa terenowe powoduje, iż spełnia on odmienną funkcję w systemie finansowym tych przedsiębiorstw.⁷¹

Do swoistych cech opodatkowania przedsiębiorstw terenowych należą stosowane w szerokim zakresie ulgi, zwolnienia i zaniechania poboru podatku obrotowego.⁷²

W zakresie stosowania tego rodzaju indywidualizacji wysokości obciążenia normodawca kierował się potrzebami ogólnospołecznymi /n.p. popieranie produkcji z odpadów, runa leśnego, czy rozwijania usług w miejscowościach wiejskich/. Zaniechanie poboru podatku następuje często w przypadku gdy cena zbytu danego produktu nie zapewnia osiągnięcia zysku w wysokości 5 % planowanego

71/ datku obrotowego nawołuje E.Czerwińska op.cit. s. 148
A.Krzyżkiewicz "Problemy samofinansowania w przemyśle terenowym" Finanse 11/1968, N.Gajl T.Dębowska-Romanowska C.Kosiński op.cit.

72/ Zarządzenie Min.Fin. z ~~24 IV 1968~~ op.cit. 16 I 1969 w sprawie podatku obrotowego od przedsiębiorstw podległych i nadzorowanych przez KDW oraz spółdzielni i ich związków MP 4/39/69

kosztu własnego. Zniżki mają charakter przedmiotowy, związany z rodzajem produkcji lub usług. Jest to logiczną konsekwencją konstrukcji tego podatku⁷³. Zwolnienia i ulgi oraz zaniechania stanowią dodatkowy bodziec do podejmowania produkcji potrzebnej społecznie. Stąd też winny być stosowane w szerokim zakresie.

Cechą charakterystyczną zarówno stawek, jak i ulg i zniżek w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw terenowych, jest to, że mają one charakter generalny, uregulowany wyczerpująco w aktach normatywnych. Brak jest szczególnych uprawnień rad narodowych do odpowiedniego różnicowania stawek lub dowolnego stosowania ulg i zwolnień. Uprawnienia te należą niemal wyłącznie do Ministra Finansów. Wyjątkiem jest w tym zakresie konstrukcja zaniechania poboru podatku z tytułu produkcji nie zapewniającej 5 % rentowności. Decyzja o zaniechaniu poboru podejmowana jest przez prezydium rady narodowej.

Tak więc podatek obrotowy stanowiąc instrument oddziaływania finansowego w kierunku zwiększenia zysku w przedsiębiorstwie - nie jest jednocześnie wyrazem szczególnych, szerokich uprawnień rad narodowych. Z interesującego nas punktu widzenia przekazanie dochodu z tego tytułu radom narodowym ma znaczenie drugoplanowe, nie wpłynęło bowiem na szersze wykształcenie się szczególnych uprawnień rad narodowych. Swoista forma opodatkowania przychodu przedsiębiorstw terenowych wpłynęła natomiast na wykształcenie się specjalnych zasad podziału zysku. Niemniej jednak w naszej płaszczyźnie rozważań, przekazanie dochodu do budżetu terenowego nie towarzyszyło przekazanie uprawnień do określania wysokości obciążenia.

73/ Por. Zarządzenie Min.Fin. z 16 V 1969 w sprawie podatku obrotowego od przedsiębiorstw podległych i nadzorowanych przez KDW MP 4/39/69
odmienne zdanie w tej kwestii O.Niedziałkowski "Ocena zasad." op.cit.

Podatek ten spełnia jednakże ważne funkcje fiskalne, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu samodzielności rad narodowych w zakresie dysponowania przez nie wydatkami budżetowymi.

Przejdźmy obecnie do rozważań nad trzema podstawowymi dla systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych rozliczeniami. Są to wpłaty z tytułu przejmowania środków obrotowych, amortyzacji oraz wpłaty z zysku. Za pomocą tych obciążeń regulowane są w przedsiębiorstwie procesy samofinansowania - ich wielkość oraz kierunek.

Stąd też zakwalifikowanie każdego z nich do jednej z wymienionej na wstępie podgrup ma istotne znaczenie dla określenia stopnia oddziaływania finansowego rad narodowych na podporządkowane im przedsiębiorstwa.

Rozliczenie z tytułu nadwyżek środków obrotowych zasługuje na uwagę w związku z ewolucją jaką przeszło ono w systemie finansowym przedsiębiorstw terenowych.

Rozliczenie z tytułu nadwyżek i niedoborów środków obrotowych było w początkowym etapie rozwoju tego systemu jednym z głównych kanałów budżetowego regulowania wielkości środków finansowych, pozostających w dyspozycji przedsiębiorstw.⁷⁴ Jednocześnie budżet właściwej rady narodowej spełniał funkcję funduszu kompensacyjnego. Stanowiło to o znacznych uprawnieniach rad narodowych do integracji w wewnętrzną gospodarkę przedsiębiorstw.

Wraz ze wzrostem samodzielności przedsiębiorstw terenowych rozliczenia te uległy na ogół likwidacji, a nadwyżki własnych

74/ Por. Uchwałę R.Min. z 6 IX 1950 w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych MP 102/1284/50 Uchwała R.Min. z 31 III 1951 w sprawie rozliczeń z budżetem terenowym z tytułu wpłat z zysku i pokrywania strat państwowych przedsiębiorstw podległych władzom terenowym MP A-31/388/51, podobnie w komunalnych, por. MP 71/921/51, patrz J.Szyrocki "Samofinansowanie przedsiębiorstw" W-wa 1957 s. 146, później rozliczano za pośrednictwem terenowych zarządów, por. Uchwałę R.Min. w sprawie rozliczeń przedsiębiorstw państwowych z budżetem centralnym i budżetami terenowymi, MP 31/451/53 z 4 IV 1953

środków obrotowych mogły być odtąd przekazywane na fundusz rozwoju.⁷⁵

Wyjątkiem w tym zakresie są przedsiębiorstwa socjalno-kulturalne, rozliczające się dotąd z budżetem wg starych zasad⁷⁶, to znaczy poprzez przekazywanie w ciągu roku nadwyżek środków obrotowych oraz finansowanie niedoborów. Ze względu na kompensacyjny charakter tego rodzaju rozliczenia dla pełnej jego oceny konieczne jest także zanalizowanie form finansowania z tego tytułu. Na tym miejscu można jednakże stwierdzić, iż bieżące rozliczanie z tytułu nadwyżek środków obrotowych stanowi podstawę znacznego oddziaływania finansowego rad narodowych, prowadzącego nawet do ograniczania samodzielności przedsiębiorstw.

W stosunku do pozostałych przedsiębiorstw stosuje się okresowe rozliczenie kompensacyjne nadwyżek i niedoborów środków obrotowych. Rozliczenia takie następują w okresach kilkuletnich, najczęściej ze zmianą systemu finansowego przedsiębiorstw.⁷⁷ Nadwyżka powstała w ramach tej kompensaty przekazywana jest przez rady narodowe stopnia powiatowego, do wojewódzkich rad, te zaś z kolei przekazują po dokonaniu kompensat we własnym zakresie nadwyżkę do budżetu centralnego. Jest to więc rodzaj rachunku pozabudżetowego, powiązanego z budżetem centralnym. Mimo tego jednak, radom narodowym przysługują uprawnienia do gromadzenia we własnym zakresie środków na tym rachunku, a także do dokonywa-

- 75/ Por. Uchwałę R.Min. z 19 XI 1957 w sprawie zasad wyrównywania różnic cen i podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych w państwowych przedsiębiorstwach przemysłu terenowego MP 91/538/57 zasadę tę wprowadzono następnie w odniesieniu do przedsiębiorstw handlowych MP 36/199/58, komunalnych MP 65/310/60 oraz wykonawstwa inwestycyjnego MP 42/192/59
- 76/ Uchwała R.Min. z 5 II 1955 w sprawie rozliczeń z budżetem centralnym i budżetami terenowymi z tytułu zysków i strat oraz środków obrotowych MP 21/205/55
- 77/ Por. jeśli chodzi o przedsiębiorstwa przemysłowe kolejne regulacje z roku 1961, na dzień 1 I 1962, Uchwała R.Min. z 26 VII 1961 MP 64/276 oraz na rok 1 I 1966 Zarz.Min.Fin. z 26 XI 1965 w sprawie rozliczeń związanych z wejściem w życie nowych zasad gospodarki finansowej państwowych przedsię-

nia wydatków. Uzasadnia to potraktowanie go jako instrumentu oddziaływania finansowego rad narodowych, zarówno w zakresie poboru obciążeń, jak i finansowania.

Przejmowanie nadwyżek środków obrotowych przedsiębiorstw terenowych zapewnia radom narodowym możliwość dość znacznego oddziaływania finansowego.

Wielkość przejmowanych środków określona jest jednak zasadami normowania oraz finansowania środków obrotowych w przedsiębiorstwie. Określona jest ona systemem finansowym przedsiębiorstw.

Zagadnienie podziału amortyzacji środków trwałych przedsiębiorstw należy do najistotniejszych w systemie finansowym. Stąd też jest ono szeroko dyskutowane w literaturze⁷⁸, w tym także i literaturze dotyczącej przedsiębiorczości terenowej.⁷⁹

Już od początku działania przedsiębiorstw terenowych część amortyzacji wyłączona była spod decyzji przedsiębiorstwa.⁸⁰

Udział rad narodowych w dysponowaniu amortyzacją przedsiębiorstw terenowych przybierał różne formy prawne. W szczególności w latach 1962-1965 część amortyzacji przejmowano bezpośrednio do budżetu właściwej rady narodowej.⁸¹ Od roku 1965 gromadzenie środków ma charakter w pełni celowy. Towarzyszy mu wyodrębnienie

- biorstw przemysłu terenowego MP 66/377/65, na ten temat szerzej N.Gajl "System finansowy przedsiębiorstw..." op.cit.
- 78/ L.Swatler "Systemy amortyzacyjne państw socjalistycznych" W-wa 1966 s. 135 i nast., K.Czyżniewski "Efektywność form finansowania reprodukcji środków trwałych" W-wa 1966 s. 232-233, A.Wołowczyk "Amortyzacja jako źródło finansowania inwestycji" Finanse 12/1967
- J.Jaśkiewiczowa Z.Jaśkiewicz "Zarys nauki finansów publicznych" W-wa 1968 s. 263, T.Kierczyński U.Wojciechowska "Finanse przedsiębiorstw..." s. 263
- 79/ S.Włoszczowski A.Wernik "Przedsiębiorstwa państwowego przemysłu terenowego /próba modelu/" W-wa 1960 s. 31
- K.Wiewióra "O właściwą rolę amortyzacji w finansowaniu inwestycji i kapitalnych remontów przedsiębiorstw terenowych" Finanse 4/1964 C.Kosikowski "Ewolucja zasad planowania i finansowania inwestycji rad narodowych" Zeszyty Naukowe UŁ s. I z. 51 z 1967 r.
- 80/ Uchwała Prezydium Rządu z 14 XII 1950 w sprawie zasad finansowania inwestycji na rok 1951 MP 133/1071/50
- 81/ Uchwała R.Min. z 10.I.1961 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych na rok 1961 MP 11/60/61

z gospodarki budżetowej, najpierw w formie rachunku budżetowego amortyzacji scentralizowanej w pełni podobnego do funduszu poza-budżetowego⁸², obecnie od roku 1970 w formie terenowego funduszu inwestycyjnego.⁸³

Terenowy fundusz inwestycyjny, podobnie jak uprzedni rachunek amortyzacji scentralizowanej tworzony jest na szczeblu wojewódzkiej rady narodowej z części odpisów amortyzacyjnych wszystkich przedsiębiorstw terenowych.

Uzasadnienia podziału wpływów z tytułu amortyzacji między przedsiębiorstwo, a fundusze doszukiwać się można zarówno w charakterze ekonomicznym tego rozliczenia, jak i zasadach rachunkowych dokonywania odpisów.

Amortyzację przedsiębiorstw uznaje się na ogół za źródło finansowania reprodukcji rozszerzonej⁸⁴, odpisów dokonuje się bowiem aż do zużycia fizycznego i wycofania środka trwałego, co prowadzić może do gromadzenia się środków finansowych przekraczających potrzeby przedsiębiorstwa.

Ze względu na ograniczone możliwości małych i na ogół słabo pod względem technicznym wyposażonych przedsiębiorstw terenowych wysuwano postulaty pozostawienia całości odpisów amortyzacyjnych w przedsiębiorstwie, aby zwiększyć tym samym zakres ich samofinansowania⁸⁵. Z drugiej strony wysunięte wyżej argumenty przemawiałyby mogły za stosowaniem różnego rodzaju form centralizacji wpły-

82/ Uchwała R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych MP 61/318/65, Zarz.Min.Fin. z 29 XII 1965 w sprawie odprowadzania i rozliczania amortyzacji jednostek państwowych MP 1/7/66 - ocena - S.Majewski "Zadania rad narodowych w zakresie realizacji budżetu na rok 1966" Gosp. i Adm.Ter. 1/1966

83/ Uchwała R.Min. z 15 VIII 1969 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów MP 32/237/69

84/ J.Szyrocki "Samofinansowanie..." s. 98, K.Ostrowski "Prawo finansowe" op.cit. s. 97

85/ S.Włoszczowski A.Weernik "Przedsiębiorstwo..." s. 31, A.Krzyżkiewicz "Problemy samofinansowania w przemyśle terenowym" Finanse 11/1968, K.Wiewióra "O właściwą rolę amortyzacji...", R.Stadt Müller "Amortyzacja środków trwałych, a akumulacja finansowa w przedsiębiorstwie" Finanse 5/1968,

wów z tego tytułu i stosowanie szerokich form planowej redystrybucji.

Jeśli założymy, iż pewien stopień centralizacji środków jest niezbędny do zapewnienia prawidłowej polityki inwestycyjnej /jest to praktykowane także i w odniesieniu do gospodarki centralnej/, to nie ulega wątpliwości, iż gromadzenie środków winno mieć formę dochodów celowych. Chroni to bowiem przed rozproszeniem nakładów finansowych i dekapitalizacją majątku trwałego przedsiębiorstw terenowych. Tak też ocenione zostało w literaturze wyłączenie środków amortyzacji scentralizowanej z dochodów budżetowych.⁸⁶

Gromadzenie amortyzacji scentralizowanej następuje na szczeblu wojewódzkich rad narodowych. Prezydium wojewódzkich rad narodowych mogą upoważnić prezydium powiatowych /miejskich/ rad narodowych do tworzenia powiatowych funduszy inwestycyjnych. W uzasadnionych przypadkach prezydium tych rad narodowych mogą także upoważnić zjednoczenia do tworzenia branżowych funduszy inwestycyjnych. Niemniej zasadą jest gromadzenie części scentralizowanej amortyzacji przedsiębiorstw na szczeblu wojewódzkim. Odstąpienie od tej zasady zależy przy tym również od decyzji prezydium wojewódzkiej rady narodowej.

Dla zakresu oddziaływania finansowego rad narodowych istotna jest forma prawna gromadzenia środków. W latach 1965-1970 wysokość wpłat przedsiębiorstw na rachunek amortyzacji scentralizowanej ustalana była przez prezydium wojewódzkich rad narodowych we własnym zakresie. Tego rodzaju forma prawna obciążenia

J. Zajda "Majątek przemysłowy Polski a rachunek ekonomiczny" Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol. 2/1969

86/ S. Sopiński "Gospodarka środkami trwałymi w przedsiębiorstwach przemysłu terenowego" Wiadomości NBP 3/1967

przedsiębiorstw była zatem podstawą szerokiego oddziaływania finansowego rad na gospodarkę przedsiębiorstw. Wielkość obciążenia była każdorazowo zależna od decyzji rady. Była więc tym samym wyrazem polityki finansowej jaką rada na terenie województwa sprawowała. Tak szerokie uprawnienia powodowały jednakże znaczne nieprawidłowości. Wysokość obciążeń z tego tytułu w poszczególnych województwach była zróżnicowana.⁸⁷ Uwidoczniła się przy tym tendencja do znacznego czasami nawet nadmiernego przejmowania środków przedsiębiorstw⁸⁸ /niekiedy przejmowano około 80 % amortyzacji/. Prowadzić to mogło do dekapitalizacji majątku przedsiębiorstw terenowych. Konstrukcja ta zatem mogła służyć swoistemu "fiskalizmowi", jeśli się zważy dodatkowo, iż w ten sposób gromadzono i redystrybowano dochody nie tylko w ramach jednej branży lecz w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw, znajdujących się na terenie wojewódzkiej rady narodowej.

Toteż za niezwykle istotną uznać należy wprowadzoną w najnowszym przepisach zmianę, iż ogólne normy podziału amortyzacji przedsiębiorstw terenowych ustala w porozumieniu z prezydiami wojewódzkich rad Minister Finansów. Te ogólne normy stanowią dopiero podstawę do ustalania przez prezydium szczegółowych norm wpłat dla poszczególnych przedsiębiorstw.

Rozliczenie z tytułu przejmowania amortyzacji ma duży wpływ na zakres samodzielności finansowej przedsiębiorstw, zarówno poprzez wpływanie na zakres samofinansowania, jak w drodze wydatkowania tak zgromadzonych zasobów na finansowanie inwestycji.

Ewolucja form przejmowania środków z tego tytułu zmierza jednak

87/ Por. badania przeprowadzone przez W.Gajl T.Dębowską-Romanowską i C.Kosikowskiego w zakresie terenowego przemysłu województwa łódzkiego, gdzie wpłaty amortyzacji kształtowały się przeciętnie na poziomie 30 % oraz dane J.Kalety w: "Finansowaniu gospodarki terenowej" op.cit.

88/ J.Kaleta op.cit., patrz wyżej, A.Krzyżkiewicz "Problemy samofinansowania w przemyśle terenowym" Finanse 11/1968

do pewnego ograniczenia uprawnień rad narodowych. W pierwszym etapie nastąpiło to w drodze celowego wyodrębnienia dochodów z amortyzacji z ogólnej puli środków budżetowych. W drugim etapie nastąpiło ograniczenie dowolności kształtowania przez rady narodowe wysokości obciążenia z tego tytułu.⁸⁹ Niemniej jednak biorąc pod uwagę fakt, iż radom przyznano uprawnienia do szczegółowego określania norm wpłat poszczególnych przedsiębiorstw - uznać należy, iż zakres oddziaływania finansowego rad narodowych jest w dalszym ciągu bardzo duży, a przekazanie dochodów z tego tytułu towarzyszy także przekazanie uprawnień do kształtowania ich wielkości.

Jak wynika z przeprowadzonej dotąd analizy - w systemie finansowym przedsiębiorstw terenowych szczególną rolę odgrywają zasady podziału zysku oraz wpłaty z zysku do budżetu.

Zasady podziału zysku wykształciły się w toku ewolucji w sposób różny dla poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw. Do roku 1956-1957 przedsiębiorstwa terenowe dzieliły zysk w sposób zasadniczo podobny jak przedsiębiorstwa kluczowe.⁹⁰ Jedynym wyjątkiem było w tym zakresie stworzenie w roku 1954 Wojewódzkiego Funduszu Rozwoju.⁹¹

Rozszerzenie uprawnień przedsiębiorstw terenowych połączone zostało z procesem różnicowania zasad podziału zysku poszczegól-

- 89/ Brak jest na razie przepisów szczegółowych, któreby określały stopień ogólności norm ustalanych przez Ministra Finansów
- 90/ Uchwała R.Min. z 6 IX 1950 w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw podległych władzom terenowym MP A-102/1284/50, Zarządzenie Min.Fin. w sprawie organizacji finansowej niektórych przedsiębiorstw komunalnych MP 71/921/51, Uchwała R.Min. z 4 IV 1953 w sprawie rozliczeń przedsiębiorstw państwowych z budżetem centralnym i terenowym z tytułu wpłat z zysku, pokrywania strat oraz środków obrotowych MP 31/451/53
- por. na ten temat szerzej N.Gajl "System finansowy państwowych przedsiębiorstw terenowych w całokształcie..." op.cit.
- 91/ Uchwała R.Min. z 23 XII 1953 w sprawie utworzenia Wojewódzkich Funduszy Rozwoju MP 45/637/54

nych rodzajów przedsiębiorstw terenowych, a także z wykształcaniem się nowych właściwych tylko terenowym przedsiębiorstwom form powiązań z budżetem z tego tytułu. Główne kierunki podziału zysku ustanowione zostały w odniesieniu do terenowych przedsiębiorstw przemysłowych już w 1957 r.⁹² Na podobieństwo tego systemu ukształtowały się w następnych latach zasady podziału zysku w przedsiębiorstwach wykonawstwa inwestycyjnego⁹³, komunalnych⁹⁴, melioracyjnych, hodowlanych⁹⁵ i innych.

Charakterystyczne cechy zasad podziału zysku w systemie finansowym przedsiębiorstw przemysłu terenowego oraz systemach nań wzorowanych to tworzenie w przedsiębiorstwach funduszu rezerwowego w określonym stosunku do wielkości osobowego funduszu płac oraz odprowadzenie w pierwszej kolejności wpłat z zysku do budżetu.⁹⁶

Tworzenie w przedsiębiorstwach terenowych funduszu rezerwowego z zysku powoduje określone reperkusje w zakresie odpowiedzialności tych przedsiębiorstw za osiągnięte wyniki finansowe. Wpływa ono jednocześnie na uszczuplenie zysku, przekazywanie go do budżetu właściwej rady narodowej. Zależność ta ma jednak charakter pośredni. Fakt bowiem, iż przejmowanie wpłat z zysku do budżetu odbywa się w przypadku tych przedsiębiorstw w pierwszej kolejności, powoduje, iż rozliczenie to jest elementem wyjściowym, a nie

92/ Uchwała R.Min. z 19 XI 1957 w sprawie zasad wyrównywania różnic cen podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego MP 91/538/57

93/ Uchwała R.Min. z 13 IV 1959 w sprawie zasad podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych przedsiębiorstw wykonawstwa inwestycyjnego podległych radom narodowym MP 42/192/59

94/ Uchwała R.Min. z 10 VIII 1960 w sprawie systemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki komunalnej MP 65/310/60

95/ Zarządzenie Min.Fin. z 18 V 1966 op.cit.

96/ Por. Uchwałę R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego, objętych planowaniem terenowym MP 61/320/65

podobnie przedsiębiorstwa PKS Uchwała R.Min. z 17 I 1963 w sprawie zasad gospodarki finansowej wojewódzkich przedsiębiorstw PKS podległych prezydiom w.r.n. MP 6/28/63

wynikowym podziału zysku w przedsiębiorstwie.⁹⁷

Wśród przedsiębiorstw terenowych znajdują się również takie, których zasady podziału zysku zostały ukształtowane odmiennie. Przedsiębiorstwa handlowe oraz rolne dzielą zysk według zasad wspólnych zarówno dla terenowych jak i centralnych przedsiębiorstw tego rodzaju.⁹⁸ Nie tworzą one funduszy rezerwowych, a wpłata z zysku odprowadzana jest w dalszej kolejności.

Ze względu na szeroki i zróżnicowany zakres przedsiębiorczości terenowej widoczne jest stosowanie w tej kwestii rozwiązań bądź wspólnych dla przedsiębiorstw podległych planowaniu terenowemu, bądź też rozwiązań wspólnych dla przedsiębiorstw danego rodzaju, bez względu na tryb ich podporządkowania.

Na konstrukcję wpłat z zysku do budżetu wpływa zakres oraz forma pozostałych obciążeń przekazywanych przez przedsiębiorstwa. Wyznaczają one bowiem funkcje, jakie w tym systemie spełniać winny wpłaty z zysku, jako forma ostatecznego przejęcia akumulacji finansowej.

Wskazane wyżej przesłanki powodują, iż konstrukcja wpłat z zysku przedsiębiorstw terenowych nie jest jednolita.

Pominąwszy tutaj nietypowe przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej, które w ogóle nie odprowadzają zysku do budżetu⁹⁹, wszystkie pozostałe konstrukcje możnaby z grubsza podzielić na trzy rodzaje:

-
- 97/ E. Czerwińska "Samodzielność finansowa przedsiębiorstwa państwowego" Poznań 1963 s. 82
- 98/ Uchwała z 19 II 1964 w sprawie gospodarki finansowej PGR objętych planowaniem centralnym i terenowym MP 17/79/64
Uchwała R.Min. z 20 II 1968 w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw podległych Min. Handlu Wewn. lub przez niego nadzorowanych MP 10/58/68
- 99/ Uchwała R.Min. z 28 I 1969 w sprawie gospodarki finansowej zarządów budynków mieszkalnych MP 6/58/69

Pierwszy rodzaj wpłat z zysku to obciążenia przekazywane do budżetu na podstawie normy ustalonej przez prezydium wojewódzkich rad narodowych corocznie we własnym zakresie lub też na podstawie ogólnej normy, ustalonej przez właściwego resortowo ministra. Taka konstrukcja obowiązuje przedsiębiorstwa handlowe oraz komunikacji samochodowej.

Drugi rodzaj obciążeń - to wpłaty dokonywane według stałej, normatywnie ustalonej stawki proporcjonalnej. Takie obciążenia ponoszą przedsiębiorstwa skupu drobnej wytwórczości oraz zasadniczo przedsiębiorstwa rolne.

Trzeci typ, obejmujący największą ilość przedsiębiorstw - to konstrukcja obciążenia progresywnego, uzależnionego od kształtowania się rentowności. Podkreślić należy, iż przedsiębiorstwa przemysłowe płacą to obciążenie także w zależności od kształtowania się kosztów osobowych w przedsiębiorstwie. Przy czym zależność ma w tym przypadku charakter regresywny. Inne natomiast przedsiębiorstwa /komunalne, wykonawstwa inwestycyjnego/ płacą wyłącznie w zależności od rentowności.

Ten trzeci rodzaj wpłat wykształcił się w toku ewolucji, jako swoista forma rozliczeń przedsiębiorstw terenowych. Powszechnie podkreśla się też jego charakter podatku dochodowego.¹⁰⁰

Spośród przedstawionych typów konstrukcji największe możliwości oddziaływania finansowego daje radom narodowym pierwszy rodzaj wpłat. Zapewnia bowiem możliwość realizowania własnej polityki finansowej w stosunku do przedsiębiorstw im podporządkowanych.

100/ Por. np. M. Weralski "Podstawy i funkcje dochodów budżetowych w PRL" Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol. 1/1964 s. 165
E. Czerwńska op.cit. s. 82
zastosowanie zbliżonej konstrukcji postulowane jest niekiedy również dla przemysłu kluczowego Z. Fedorowicz "Rentowność i rozliczenie z tytułu zysku w przedsiębiorstwach przemysłowych" Finanse 1/1969

Różnicowanie wielkości wpłat może następować w kolejnych latach. Znaczny zakres oddziaływania finansowego rad narodowych ogranicza jednak w dużej mierze samodzielność przedsiębiorstw. Brak jest zabezpieczeń instytucjonalnych dla stabilizacji norm wpłat. Utrudnia to prowadzenie niezbędnego w gospodarce przedsiębiorstwa planowania wieloletniego. Zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, jak i handlowych normę wpłat ustala prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Kompetencje w zakresie prowadzenia polityki finansowej posiadają więc do rady narodowej stopnia wojewódzkiego, podczas gdy dochód przejmują rady niższych szczebli.

Przeciwieństwo tej konstrukcji stanowi konstrukcja stałych, procentowych wpłat z zysku do budżetu. Wydaje się ona całkowicie nieprzystosowana do systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych. Waga, jaką w systemie finansowym przedsiębiorstw terenowych przypisuje się wpłatom z zysku, niweczy stała, sztywna stawka. Uniemożliwia ona jakiegokolwiek różnicowanie wielkości obciążenia, zarówno w zależności od wielkości samego zysku, jak i od innych mierników pracy przedsiębiorstwa. Porównanie dwu przedstawionych konstrukcji prowadzi do wniosku, iż wpłaty ustalane corocznie przez prezydium wojewódzkiej rady ograniczają w dużej mierze samodzielność przedsiębiorstw, natomiast wpłaty o charakterze proporcjonalnego opodatkowania zysku, nie dają możliwości odpowiedniej indywidualizacji obciążenia w zależności od wielkości wyniku finansowego.¹⁰¹

Ze względu na szczególną rolę konstrukcji podatku obrotowego koniecznym jest stosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw

101/ J.Kozioł "Problemy tworzenia i wykorzystywania funduszu rozwoju w PGR" Finanse 8/1969

przemysłu terenowego progresywnego opodatkowania zysku na rzecz budżetu.¹⁰² Wpłaty z zysku spełniać bowiem muszą w tym układzie funkcje regulacyjne w zakresie kształtowania akumulacji finansowej, pozostającej do dyspozycji przedsiębiorstw.

Konstrukcja podatkowa wpłat z zysku wprowadza czynnik stabilizacji do gospodarki przedsiębiorstwa.¹⁰³ Uzależnienie zaś wielkości świadczenia od rentowności daje możliwość ustalenia wysokości wpłat w oparciu o mierniki w pełni zobiektywizowane i stanowi zachętę do obniżki kosztów własnych.

Za nieuzasadnione pod względem ekonomicznym uznać należy wszakże regresywne uzależnianie wielkości wpłat z zysku od udziału nakładów osobowych w ogólnej kwocie kosztów. Celem tej konstrukcji było zachęcenie przedsiębiorstw do wzrostu zatrudnienia i związanej z tym aktywizacji gospodarczej terenu. W rezultacie jest to jednak zachęta do wzrostu nakładów osobowych kosztem nakładów rzeczowych, co w słabo wyposażonym pod względem technicznym przemyśle terenowym wywiera ujemne skutki ekonomiczne.¹⁰⁴ Pozostaje to także sprzeczne z systemem opodatkowania obrotu, stwarzającym bodźce od obniżenia kosztów własnych.

Za wadę o charakterze systemowym uznać należy także stosowanie w przepisach zbyt wysokiej progresji wpłat z zysku. Niweczy bowiem ona bodźce finansowe, jakie związane są ze stosowaniem podatkowej konstrukcji wpłat z zysku do budżetu. Nadmierne przejmowanie zysku przez budżet właściwej rady narodowej wpływa także ograniczająco na samodzielność finansową przedsiębiorstw.¹⁰⁵

102/ E.Czerwińska "Zysk jako przedmiot polityki finansowej" Poznań 1969 t. II s. 360

103/ Wierzbicki op.cit. "Budżety..." s. 193

104/ N.Gajl "Systemy finansowe..." op.cit., A.Krzyżkiewicz op.cit.

105/ Por. E.Czerwińska "Zysk jako..." op.cit. rozdział VIII
Wysokość wpłat z zysku państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego wynosiła w latach 1965-67 od 77,4 % do 81 %, podczas gdy analogiczne obciążenia przedsiębiorstw kluczowych kształtowały się w granicach 56,7-67 %, dane "Rocznik Statystyczny Finansów" s. 189, 196 oraz 56-58

Prowadzić może także do zwiększenia w sposób nieuzasadniony redystrybucji budżetowej środków przedsiębiorstw.

Normatywnie ustalane stawki wpłat z zysku nie umożliwiają radom narodowym dowolnego kształtowania wielkości obciążenia. Z zasad jednak konstrukcji wynika, iż rady narodowe władne są do odpowiednich /niezbędnych przy tak wielkich wpłatach/ zniżek i ulg. Zadaniem rad narodowych jest zatem "łagodzenie" fiskalizmu przepisów.¹⁰⁶ Z konstrukcji wpłat z zysku wynika, iż zniżki i ulgi winny mieć w zasadzie charakter podmiotowy i nawiązywać do kształtowania się wyniku finansowego przedsiębiorstwa. Kompetencje do ich dokonywania należeć winny do rad narodowych pobierających obciążenia. Aktualne konstrukcje czynią zadość tym postulatom.

Rady narodowe, które pobierają wpłaty, władne są obniżyć wysokość stawek, gdyby odprowadzenie w pełnej wysokości prowadziło do zmniejszenia odpisów na fundusz rezerwowy i zakładowy, a także planowanych odpisów na fundusz rozwoju. Możliwe jest także obniżenie wysokości wpłat w razie zaistnienia w przedsiębiorstwie szczególnych potrzeb, wymagających wzrostu funduszu rozwoju /jest to wtedy ukryta dotacja/. Wzrost rentowności przedsiębiorstw poprzez ponadplanową obniżkę kosztów własnych stanowić także może podstawę zmniejszenia wysokości wpłat z zysku do budżetu.

Przegląd form stosowanych zniżek pozwala stwierdzić, iż dzięki nim rady narodowe mogą w sposób elastyczny wpływać na wyniki

^{106/} A więc odwrotnie, niż się sądzi. Wobec rad narodowych wysuwa się często zarzuty nadmiernego fiskalizmu w zarządzaniu przedsiębiorstwami terenowymi, por. Zb. Pirożyński "Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych" Finanse 2/1960. Dyskusja nad projektem ustawy o prawie budżetowym" Studia Finansowe 4/1967 s. 200
S. Sopiński T. Matusiak "Funkcjonowanie systemu finansowego państwowego przemysłu terenowego" Finanse 11/1967

finansowe przedsiębiorstw, zakres ich samofinansowania, a nawet bieżącą gospodarkę /regulacja wielkości funduszy będących w dyspozycji przedsiębiorstwa/.

Jednocześnie jednak nadmiernie wysoka progresja opodatkowania powoduje, iż jest to z konieczności oddziaływanie jednostronne, zmierzające do zniżenia, a nie zwiększenia ciężaru. Złagodzenie progresji pozwoliłoby na bardziej prawidłowe i zróżnicowane ukierunkowanie oddziaływania finansowego rad.

W ten sposób podatkowa konstrukcja wpłat z zysku do budżetu stałaby się elementem systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych w pełni dostosowanym do zadań, stawianych przed tym rozliczeniem, z punktu widzenia zarządu finansowego rad narodowych.

Mimo wielu ograniczeń wynikających z pewnych nieprawidłowości konstrukcji wpłat z zysku do budżetu - przegląd poszczególnych rodzajów tych wpłat prowadzi do wniosku, iż rozliczenia z tego tytułu zapewniają radom narodowym stosunkowo szerokie możliwości oddziaływania finansowego. Realizacja uprawnień rad narodowych następować może albo w drodze ustalania wysokości wpłat, albo też poprzez odpowiednie zniżanie wysokości świadczenia w zależności od indywidualnej sytuacji przedsiębiorstwa.

Znaczenie wpłat z zysku do budżetu jako instrumentu finansowego oddziaływania rad narodowych jest tym większe, iż świadczenia te stanowią najbardziej wydajne pod względem fiskalnym rozliczenie przedsiębiorstw terenowych.

Analiza różnorodnych form prawnych obciążeń państwowych przedsiębiorstw terenowych pozwala stwierdzić, iż każda ze wskazanych na wstępie grup rozliczeń jest w swoim zakresie instrumentem zarządu i związanego z tym oddziaływania finansowego.

W szczególności świadczenia na rzecz budżetu centralnego oraz funduszy z nim powiązanych spełniają ważne funkcje w zakresie

ujednolicania i doprowadzania do stanu porównywalności wyników finansowych wszystkich przedsiębiorstw uspołeczniionych. Ze względu na wskazane wyżej funkcje uznać je należy za immanentny składnik systemu finansowego tych przedsiębiorstw.

Stanowiąc wyraz uprawnień organów centralnych rozliczenia te prowadzą jednakże do uszczuplenia uprawnień finansowych rad narodowych.

Rozpatrując powiązania finansowe przedsiębiorstw z finansami terenowymi dochodzimy do wniosku, iż dominujące znaczenie mają bezpośrednie rozliczenia z budżetem. Świadczenia przekazywane na rzecz zjednoczeń mają natomiast marginalne znaczenie ekonomiczne i finansowe z punktu widzenia gospodarki przedsiębiorstw. Podkreślić nadto należy, iż zjednoczenia terenowe nie posiadają uprawnień do kompensowania we własnym zakresie nadwyżek i niedoborów środków podległych przedsiębiorstw i rozliczania się saldem z budżetem. Powoduje to, iż w zakresie regulowania rentowności przedsiębiorstw główną rolę spełnia budżet.

Bezpośredniość rozliczeń z budżetem jest podstawą do twierdzeń, iż przedsiębiorstwa terenowe są pod względem finansowym mocno podporządkowane właściwym radom narodowym.¹⁰⁷ Można jednak z drugiej strony podnieść, iż nie wszystkie obciążenia przekazywane są do budżetów tych rad narodowych, którym podporządkowane są bezpośrednio przedsiębiorstwa.¹⁰⁸

Szeroki zakres przejmowanych obciążeń nie przesądza nadto o znacznym oddziaływaniu finansowym rad narodowych.

Przegląd konstrukcji powiązań finansowych prowadzi do wniosku, iż większość z nich ma zarówno podstawę, jak i wysokość świadcze-

107/ J. Wierzbicki op.cit. "Budżety terenowe..."

108/ Na ten temat por. rozważania i postulaty J. Wierzbickiego "Kierunki rozwoju dochodów terenowych" Finanse 7/1967

nia, a także zniżki i zwyczajki określone normatywnie. Występujące w zakresie poboru tych wpłat oddziaływanie finansowe rad narodowych wynika z istoty danych konstrukcji, nie jest wszakże wyrazem szczególniejszych uprawnień rad narodowych.

Większość rozliczeń kwalifikuje się zatem do pierwszej podgrupy. Umieścić tu należy zwłaszcza rozliczenia z tytułu podatku od nieruchomości, należności przedawnionych i prekludowanych, odsetek za zwłokę.

Analiza konstrukcji podatku obrotowego oraz rozliczeń z tytułu nadwyżek środków obrotowych prowadzi także do wniosku, iż z poborem tego rodzaju świadczeń nie łączą się szersze uprawnienia rad narodowych, mimo, że ich waga fiskalna i znaczenie ekonomiczne jest niewspółmiernie większe w porównaniu z rozliczeniami wskazanymi wyżej.

W szczególności konstrukcja podatku obrotowego, charakteryzująca się występowaniem szerokich ulg i zwolnień w stosunku do przedsiębiorstw terenowych nie zawiera uprawnień do stanowienia tych ulg przez rady narodowe we własnym zakresie.

W literaturze proces przekazywania radom narodowym dochodów od przedsiębiorstw terenowych określany był jako proces decentralizacji finansowej.¹⁰⁹

Proces wyposażenia rad narodowych w dochody od podporządkowanych jej przedsiębiorstw uznać należy niewątpliwie za wyraz rozszerzania ich uprawnień, przy rozpatrywaniu tego zjawiska w płaszczyźnie powiązania zagadnień dochodów i wydatków budżetowych. Wyposażenie w większe dochody oznacza bowiem możliwość

109/ J. Albrecht "O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych" *Finanse* 2/1958, tenże "Decentralizacja w aspekcie finansowym" *Gosp. i Adm. Ter.* 4/1961, podobnie A.W. Zawadzki "Z zagadnień decentralizacji w gospodarce budżetowej rad narodowych" *Finanse* 8/1966, autor ten wskazuje jednakże, iż tak pojmowana decentralizacja może mieć jedynie ograniczony charakter

względnie samodzielnego dysponowania nimi.¹¹⁰

Z interesującego nas punktu widzenia form prawnych oddziaływania finansowego rad narodowych przekazanie tego rodzaju dochodów do dyspozycji organów rad narodowych określone mogłoby być raczej mianem dekoncentracji finansowej.¹¹¹ Przekazanym bowiem dochodom nie towarzyszą zasadniczo uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji, co do wysokości obciążenia. Ważby mieć na względzie, iż oddziaływanie na gospodarkę przedsiębiorstw terenowych to jedno z zagadnień węższych wchodzących w skład pojęcia zarządu gospodarczego i gospodarki rad narodowych. Stąd też proces decentralizacji uprawnień finansowych nie we wszystkich dziedzinach zarządu finansowego rad narodowych musi się uwidaczniać.

Dwa natomiast bardzo istotne dla gospodarki przedsiębiorstw obciążenia są jednocześnie instrumentem polityki finansowej rad narodowych. Są to wpłaty z tytułu amortyzacji scentralizowanej oraz wpłaty z zysku. Pobór ich przez organa rad narodowych łączy się niewątpliwie z pewną decentralizacją uprawnień, a nie tylko przekazywaniem zadań. Decentralizacja ta ma jednakże charakter ograniczony. W zakresie wpłat z zysku dotyczy ona możliwości odpowiedniego zmniejszania wielkości wpłaty wynikającej z zastosowania normatywnie obowiązujących stawek. W zakresie wpłat amortyzacji scentralizowanej - rady narodowe władne są do indywidualizowania norm ogólnych, ustalanych przez Ministra Finansów.

Przewaga form dekoncentracji finansowej nad formami decentra-

- 110/ Zb. Pirożyński "Wiekłóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych" Finanse 2/1960. M. Weralski "Pojęcie decentralizacji finansowej" Gosp. i Adm. Ter. 9/1962, tenże w "Socjalistycznych instytucjach budżetowych" op.cit. na s. 92
- 111/ Pogląd taki reprezentuje L. Adam, por. L. Adam "Pojęcie finansów socjalistycznych i jego elementy składowe" w zb. "Istota i funkcje finansów socjalistycznych" W-wa 1965 s. 35

lizacji nie powinna być jednakże oceniana negatywnie. Normatywne regulowanie systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych przez organa administracji centralnej jest konsekwencją zasady jednolitej własności państwowej oraz gospodarki planowej. Wobec przewagi rozliczeń przedsiębiorstw terenowych z budżetami właściwych rad narodowych, decydującej o ich podporządkowaniu finansowemu - konieczne jest stosowanie szczegółowej regulacji normatywnej dla zachowania jednolitej polityki finansowej w skali kraju. Oddziaływanie finansowe rad narodowych poprzez pobór obciążeń przedsiębiorstw terenowych jest w dużej mierze konsekwencją przekazania zadań w tym zakresie, przy zachowaniu decyzji generalnej dla organów centralnych.

Nie wyklucza to wszakże możliwości oddziaływania pośredniego, poprzez realizację kompetencji prawno-organizacyjnych. Realizacja tych kompetencji umożliwia bowiem oddziaływanie na zjawiska kształtujące wyniki finansowe przedsiębiorstw /regulacja zatrudnienia, pomoc w zakresie organizacji zaopatrzenia, zbytu i t.p./.

Wzrost uprawnień rad narodowych jest ograniczony wskazanymi wyżej ramami. Stąd też nie wydaje się uzasadnionym zwiększanie rozliczeń przedsiębiorstw z budżetami terenowymi. Wskazana jest raczej modyfikacja już istniejących, celem lepszego ich zastosowania do spełnianych zadań.

W toku prowadzonej analizy postulaty tego rodzaju odnosiły się zwłaszcza do ograniczenia fiskalnego charakteru wpłat z zysku przedsiębiorstw przemysłowych oraz odpowiedniej przebudowy podatku od nieruchomości, celem spełniania przezeń właściwej funkcji stymulacyjnej.

W trakcie prowadzonych rozważań trudno było przy ocenie poszczególnych konstrukcji odgraniczyć sztucznie zagadnienia

poboru świadczeń i finansowania przedsiębiorstw. Są one bowiem ze sobą integralnie związane. Wynika to z zasad gospodarki przedsiębiorstw, gdzie wielkość dochodów i wydatków są wzajemnie uwarunkowane.¹¹² Przy gromadzeniu środków o charakterze celowym funduszowym, ocena roli obciążenia nastąpić może dopiero po zanalizowaniu zakresu oraz formy prawnej wydatków stąd finansowanych. Dlatego też pełna ocena zakresu oraz formy oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa terenowe nastąpić może dopiero po rozpatrzeniu wydatków.

112/ Por. E. Winter "Powiązania przedsiębiorstw socjalistycznych z budżetem w świetle prawa budżetowego" Studia Finansowe nr 1 z 1965 r. s. 48.

§ 2. Charakter oraz struktura obciążeń finansowych państwowych przedsiębiorstw planu centralnego

Odmienne zasady organizacji i finansowania państwowych przedsiębiorstw planu centralnego rzutują na zakres oraz formę prawną rozliczeń tych przedsiębiorstw z organami terenowymi.

Wobec silnego podporządkowania organizacyjnego i finansowego przedsiębiorstw kluczowych organom centralnym, ilość świadczeń przekazywanych na rzecz organów terenowych jest znacznie skromniejsza w porównaniu z ilością świadczeń przedsiębiorstw terenowych. Znajduje to uzasadnienie w wadze akumulacji finansowej tych przedsiębiorstw w gospodarce narodowej. Znaczenie fiskalne dochodów od przedsiębiorstw kluczowych nie pozwala bowiem w gospodarce planowej na równoważne dzielenie wpływów z tego tytułu między budżet centralny i budżety terenowe.¹

Dochodami rad narodowych od przedsiębiorstw kluczowych są obecnie jedynie podatek od nieruchomości oraz wpłaty z tytułu uczestniczenia w kosztach inwestycji wspólnych. Każdy z tych dochodów ma przy tym odmienny charakter prawny. Podatek od nieruchomości jest dochodem budżetowym, zaś wpłaty z tytułu uczestniczenia w kosztach inwestycji wspólnych stanowią swoisty dochód pozabudżetowy.

Pozostałe dochody przejmowane są bezpośrednio, lub za pośrednictwem zjednoczenia do budżetu centralnego.

Strukturę rozliczeń akumulacji finansowej przedsiębiorstw kluczowych obrazuje tabela:

^{1/} Jest to wyrazem niezbędnej w naszym ustroju centralizacji finansowej, por. D. Sokołowski "Węzłowe problemy centralnego planowania i zarządzania" w zbiorze "Dyskusja o funkcjonowaniu gospodarki socjalistycznej" W-wa 1969 s. 29

Tabela nr 1

Tytuł rozliczenia	Budżet centralny	Fundusze celowe powiązane z budżetem centralnym	Budżety terenowe	Fundusze celowe powiązane z budżetami terenowymi
	1	2	3	4
składki na ubezpieczenie społeczne	+			
składki na ubezpieczenie gospod.		+		
podatki od nieruchomości			+	
wpłaty z tytułu finansowania inwestycji wspólnych				+
wpłaty na fundusz przedsiębiorstw		+		
fund. i fundusz branży		+		
wpłaty na fund. postępu techn.-ekonom.		+		
zależności przedawnione i prekludowane	+			
podatki za zwłokę	+			
podatek obrotowy	+			
podatnie różnice budżetowe	+			
wpłaty nadwyżek środków obrot.		+		
wpłaty amortyzacji		+		
wpłaty z zysku niezależnego i nieprawidłowego	+	+		
wpłaty z zysku na fund. inwest.zjedn.		+		
procentowanie środ. trwałych	+			
wpłaty na fund.rezerwy zjedn.		+		
wpłaty z zysku do budżetu poprzez zjednoczenie/	+	+		

łącznie z funduszami zjednoczeń
 wpłaty te mogą być dokonywane na fundusz rezerwy zjednoczeń w wysokości 15%, jeśli zysk tego rodzaju zostanie wykryty przez organa kontroli zjednoczeń lub przedsiębiorstw

Odmiennosc struktury świadczeń przedsiębiorstw kluczowych, charakteryzują^{ca} się ogromną przewagą rozliczeń z budżetem centralnym i funduszami zeń powiązanymi nie pozwala nam na prowadzenie rozważań w oparciu o pełną klasyfikację podmiotową stosowaną w poprzednim paragrafie. Wynika to stąd, iż przekazywanie przez przedsiębiorstwa kluczowe wpłat do budżetu centralnego na rzecz funduszy powiązanych z tym budżetem nie łączy się z powstaniem odpowiednich uprawnień rad narodowych.

Swoistą formą uczestniczenia rad narodowych w dochodach od przedsiębiorstw kluczowych jest udział budżetów rad narodowych w dochodach budżetu centralnego od tych przedsiębiorstw.

Konstrukcja prawna udziału budżetów wojewódzkich rad narodowych w dochodach budżetu centralnego nie mieści się w dotychczas przyjętych kryteriach podziału rozliczeń. Udziały rad narodowych charakteryzują się bowiem tym, iż w przeciwieństwie do "dochodów własnych", nie stanowią wpływów przekazanych generalnie, na czas nieokreślony do dyspozycji rad narodowych. Czasokres pobierania dochodów, jego wysokość, tytuł prawny rozliczenia oraz zakres podmiotów zobowiązanych do przekazywania tych dochodów^{są} każdorazowo określone w kolejnych ustawach budżetowych. Możliwe jest przy tym dalsze stanowienie udziałów we wpływach rad narodowych szczebla wojewódzkiego z tego tytułu na rzecz budżetów narodowych niższych szczebli.

Te szczególne cechy konstrukcyjne udziału pozwalają uznać go za pośrednią, wtórną formę przyznawania przez rady narodowe dochodów od przedsiębiorstw kluczowych.

Wpływa to oczywiście na formę prawną oraz stopień nasilenia oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa kluczowe.

Tym bardziej, że waga fiskalna dochodów pośrednich od przedsiębiorstw kluczowych jest w budżetach terenowych bardzo duża, niewspółmiernie większa niż waga bezpośrednich dochodów budżetowych. Ilustruje to poniższa tabela.

Tabela nr 2 - dochody budżetów terenowych x/

ogółem		środki wyrównawcze		w tym dochody z gospo- darki zarządza- nej cen- tralnie		wpłaty z ty- tułu podatku od nierucho- mości ^{22/}	
W mln. zł	W %	W mln. zł	W %	W %	W mln. zł	W %	
41 432,2	100	20 362,6	49,1	21,0	1072,0	2,4	
47 066,6	100	23 480,3	49,9	18,1	438,0	0,9	
52 793,0	100	26 378,2	50,0	1,1	426,0	0,9	
58 667,4	100	28 439,0	48,5	1,6	937,0	1,5	
69 112,7	100	33 776,7	48,9	32,6	946,0	1,4	
78 585,5	100	33 695,5	47,1	32,1	947,0	1,1	
76 131,9	100	37 847,1	49,7	36,2	956,0	1,1	
81 226,4	100	40 883,6	50,3	38,1	956,0	1,1	
84 881,0	100	47 392,7	55,8	40,7	868,0	1,0	
88 243,4	100	49 495,0	56,0	45,9	873,0	0,9	

x/ dane z : Rocznika Statystycznego Finansów 1945-1967, s.59, 79 i 80

xx/ wpłaty podatku od nieruchomości ^{podane} łącznie od jednostek gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej
brak jest danych odnośnie wpływów z tytułu uczestniczenia jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji wspólnych

Jak wynika z przedstawionych danych wpływy z tytułu udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego od przedsiębiorstw kluczowych stanowią przeciętnie 1/3 dochodów budżetów terenowych. Znaczenie podatku od nieruchomości, jako dochodu budżetowego jest natomiast minimalne.

Reasumując stwierdzić można, iż struktura dochodów rad narodowych od przedsiębiorstw kluczowych charakteryzuje się występowaniem dochodów bezpośrednich oraz dochodów pośrednich. Dochody bezpośrednie reprezentowane są przez podatek od nieruchomości (dochód budżetowy/ oraz wpłaty z tytułu uczestniczenia w kosztach

inwestycji wspólnych /dochód pozabudżetowy/; dochody pośrednie zaś przez udziały we wpłatach budżetu centralnego.

Konstrukcja udziału budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego /budżetu państwa/, chociaż zmieniona i modyfikowana w różnych okresach, jest jedną ze stałych, integralnie związanych z gospodarką lokalną form regulowania dochodów².

Celem działania tych konstrukcji jest w pierwszym rzędzie zapewnienie odpowiednich wpływów radom narodowym, z drugiej zaś strony chodzi o planowe regulowanie przez organy centralne zasięgu gospodarki lokalnej. Udziały w dochodach budżetu centralnego są więc formą planowej redystrybucji dochodu narodowego w układzie terytorialnym kraju³. Konstrukcja ta jest zatem w pierwszym rzędzie wyrazem oddziaływania organów centralnych na gospodarkę budżetową rad narodowych.

Istnieją jednakże cechy budowy tego powiązania, które uzasadniają analizę roli w płaszczyźnie prawno-finansowego oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych. Cechą odróżniającą udział w porównaniu z dotacjami przekazywanymi z budżetu centralnego jest pewne wyodrębnienie celowe w budżecie zarówno tytułu rozliczenia, jak i kręgu podmiotów których świadczenia przezywane są do budżetu terenowego.

W okresie międzywojennym organa samorządu terytorialnego posiadały udziały w podatkach państwowych, por. Ustawa z 1923r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych DzU94/747/23 t.j. DzU 106/884/32 oraz 62/454/36 - por. A. Pragier "Zarys skarbowości komunalnej" W-wa 1926 s. 142, E. Taylor "Polityka podatkowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej" Poznań 1929 s. 383, R. Rybarski "Nauka skarbowości" W-wa 1935, patrz szerzej: J. Harasimowicz "Rozwój terenowego prawa budżetowego" W-wa 1952, R. Ciałkowski "System prawno-finansowy samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej" Zeszyty Naukowe S.I., z. 52, s. 64 ~~przyjęta~~. W systemie rad narodowych przyjęto koncepcję udziału - por. Uchwała R. Min. z 17.IV.1950 w sprawie wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951 MP 55/631/50, aktualnie podstawą stanowienia udziałów jest ustawa o prawie budżetowym op.cit. oraz ustawa o dochodach rad narodowych, patrz szerzej: H. Sochacka-Krysiakowa "Dochody podatkowe jako źródło finansowania zadań rad narodowych" Finanse 8/1960 J. Lubowski "U podstaw budżetów terenowych" Gosp.iAdmFer. 2/1962 A. Komar "Struktura budżetów w PRL" W-wa 1966 s. 66

W interesującym nas zakresie oznacza to wyodrębnienie pod względem celowym po stronie dochodów budżetowych pewnego kręgu podmiotów dokonujących wpłat.

Pierwszym warunkiem oddziaływania finansowego rad narodowych jest oczywiście to, by przedsiębiorstwa kluczowe, w których dochodach rady uczestniczą posiadały swą siedzibę na ich terenie. Obok momentu "związania" terytorialnego istnieją również pewne wymogi konstrukcyjne, które są przesłankami stymulacyjnymi oddziaływania tej konstrukcji na gospodarkę przedsiębiorstw oraz związanego z tym zainteresowania rad narodowych. Do takich wymogów zaliczyć zwłaszcza należy zasadę ustalania wysokości udziału w wielkościach procentowych a nie kwotowych. Pozwala to na wiązanie wielkości dochodów rad narodowych z wynikami finansowymi przedsiębiorstw.

Jak wskazaliśmy jednak wyżej płaszczyzna oddziaływania finansowego rad narodowych nie ma w przypadku konstrukcji udziału znaczenia pierwszoplanowego.

Głównym zadaniem tej konstrukcji jest redystrybuowanie w sposób planowy środków scentralizowanych. Stąd też w naszej gospodarce budżetowej praktykowane jest zawsze pewne ograniczenie w sposób normatywny owego ryzyka /w sensie zarówno dodatnim, jak i ujemnym dla rad narodowych/ związanego z procentową formą ustalania wysokości udziału.

Chociaż porzucono stosowaną w latach 1951-1956 metodę kwotowego określania wielkości udziału, to element wyliczenia kwotowego w zmodyfikowanej formie wprowadzono z powrotem od roku 1962. W ramach ustalonych orientacyjnie wielkości kwotowych rady narodowe otrzymują wyrównanie w przypadku niewykonania

4/ Zb. Wyrożebski "O prawidłową realizację budżetów terenowych w roku 1961" Finanse 4/1961 s.53

planu wpływów poniżej 98% oraz mają prawo do 3% dochodów ponadplanowych w stosunku do wielkości globalnej.⁵

Aktualny system udziałów wykazuje tym samym znaczne podobieństwo do dotycji wyrównawczych.⁶ Obie te konstrukcje wyrównywania dochodów budżetów terenowych traktowane są zresztą bardzo często przez normodawcę zamiennie.⁷

Ograniczenie uprawnień rad narodowych, wynikające z pewnych ram kwotowych ponoszonego ryzyka, wydaje się słusznym w gospodarce planowej. Nie eliminuje ona także całkowicie czynnika zainteresowania rad narodowych w wynikach finansowych przedsiębiorstw kluczowych. Inne wszakże cechy konstrukcyjne udziału wskazują na to, iż może być on jedynie pośrednią formą, uczestniczenia rad narodowych w zarządzaniu przedsiębiorstwami centralnymi. Do cech tych należy zaliczyć w pierwszym rzędzie brak stabilności dochodów z tego tytułu w budżetach terenowych. W przeciwieństwie do dochodów przekazanych na podstawie generalnej regulacji ustawowej do budżetów, dochody z tytułu udziału przekazywane są corocznie, przy czym ustalenia udziału w ustawie budżetowej poprzedniego roku nie stanowią podstawy do takiej samej formy regulowania dochodów lokalnych w latach następnych. Generalnie zatem to, co różni udziały od dochodów własnych, do których zostały one nieprawidłowo w ustawie⁸ o dochodach rad narodowych zaliczone to, nieprzekazanie wpływów

5/ Zarządzenie Min. Fin. z 22.XII.1961 w sprawie rozliczania udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego MP 2/5/62, zm. 10/35/65, zm. 19/160/69 zmianę tę ocenił pozytywnie Zb. Piórkowski "Decentralizacja w systemie budżetowym a planowy podział produktu społecznego" Finanse 10/62, negatywnie K. Wiewióra op.cit.

6/ Por. J. Wierzbicki "Budżety terenowe w Polsce Ludowej..." op.cit. s. 179

7/ przykładowo w niektórych ustawach budżetowych udziały określa się jako środki zastępcze zamiast dotacji wyrównawczej, por. Ustawa budżetowa na rok 1960 DzU 72/453/59 lub na odwrót zamiast udziałów mogą występować dotacje /ustawa budżetowa na rok 1958 DzU 16/69/58 por. uwagi J. Lubowickiego, U podstaw... "J. Wierzbicki "Gospodarka budżetowa rad narodowych", w zbiorze op.cit. s. 166 i in.

8/ rady narodowe nie korzystają z odrębnej osobowości publiczno-prawnej i nie ma racji bytu wyodrębnienie dochodów organów lokalnych z ogółu dochodów państwa

z tego tytułu na czas nieokreślony. Różnica ta, wobec jedności władzy i administracji terenowej i centralnej w ustroju socjalistycznym⁹ nie jest na tyle istotna, by nie mogła ulec zatarciu w razie ustalania i planowania udziałów na okresy wieloletnie. To postulowane w literaturze rozwiązanie pozwoliłoby na uczynienie z udziałów formy pośredniej w strukturze dochodów rad między dochodami własnymi i wyrównawczymi.

Wyrazem takiego przechodzenia od rocznego do wieloletniego planowania może być fakt ustalania¹⁰ corocznych ustawach budżetowych, od roku 1961 tych samych tytułów obciążeń od tego samego rodzaju przedsiębiorstw, jako dochodów wojewódzkich rad narodowych.¹⁹

Dotyczy to wpłat z zysku operacyjnego oddziałów PKO oraz wpłat z zysku niektórych przedsiębiorstw handlowych. Dochody te określane są, niezbyt zresztą prawidłowo¹¹, jako "dochody własne".

Widoczne jest zatem zacieranie się granic pomiędzy dochodami własnymi i wyrównawczymi.

Rozwiązanie takie, jest możliwe do zastosowania w odniesieniu do wpłat odznaczających się znaczną stabilnością i ponoszonych przez przedsiębiorstwa, których działalność jest silnie związana z gospodarką terenową.

Te tendencje do stabilizacji dochodów udziałowych nie wszędzie się jednak ujawniają. W stosunku do większości stanowiących udziałów uwiadczenia się dążność do zapewnienia możliwie największej elastyczności przepisów w celu bieżącego dostosowywania wielkości środków wyrównawczych w budżetach terenowych.

9/ J. Lubowski, "U podstaw..." op.cit.

10/ por. dane tabeli nr 4

11/ używanie w stosunku do tego rodzaju dochodów terminu: dochody własne krytykuje J. Rodziewicz, Regulowanie budżetów terenowych w PRL Zeszyty Naukowe UŁ s.I z.26 s. 60

Charakterystyczne są zwłaszcza szerokie kompetencje Ministra Finansów w tym zakresie.

Przykładowo ustawa budżetowa na rok 1961¹² zawierała upoważnienie dla Ministra Finansów do odpowiedniego podwyższania lub obniżania kwot dotacji wyrównawczych w zależności od kształtowania się wpływów z udziałów, a ustawa na rok 1968¹³ uprawniała do szczegółowego określenia wysokości stawek dla poszczególnych wojewódzkich rad narodowych. Oznacza to nie tylko odpowiednie przelanie kompetencji Sejmu na organ wychowawczy, ale także i znaczną zmienność tych dochodów, nawet w okresie rocznym. W takim ujęciu udział staje się formą bieżącej regulacji dochodów budżetowych. Wyodrębnienie celowe i związek dochodów przedsiębiorstw centralnych z gospodarką rad narodowych tracą wówczas na znaczeniu.

Wskazane wyżej cechy konstrukcji udziału, jako pośredniej formy uczestniczenia rad narodowych w zarządzaniu przedsiębiorstwami kluczowymi wytyczają w dużej mierze ramy zakresowe dla oddziaływania finansowego rad narodowych.

Brak bezpośrednich uprawnień rad narodowych, ograniczenie ryzyka, płynącego z procentowej stawki udziału a także praktycznie brak stabilizacji wpływów w okresie wieloletnim, a nawet i rocznym utrudniają oddziaływanie finansowe rad narodowych. Nie znaczy to wszakże, iż należy a priori takie oddziaływanie wykluczyć.

Rozważania literatury na konstrukcję udziału budżetu terenowego w dochodach budżetu centralnego skupiają się przede wszystkim na zagadnieniach równoważenia budżetów terenowych,

12/ DzU 59/327/60

13/ DzU 47/335/67

stabilizacji dochodów oraz wygody rozliczeń.

Znacznie mniej poświęca się natomiast uwagi kwestiom przydatności tej formy z punktu widzenia oddziaływania finansowego rady na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych. ¹⁵ Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż za pomocą udziału rady narodowe uczestniczą w dochodach, których forma prawna konstruowana jest pod kątem realizacji funkcji budżetu centralnego. Cele zaś administracji centralnej, jakkolwiek nie są sprzeczne z celami działania administracji terenowej w konkretnych przypadkach mogą się ze sobą nie pokrywać. Przyczyny tej potencjalnej odmienności tkwią w tym, iż organa centralne reprezentują interesy gospodarki ogólnonarodowej, organa zaś terenowe mogą niekiedy kierować się interesami partykularnymi.

- 14/ Zb. Pirożyński "Zagadnienie decentralizacji w systemie budżetowym rad narodowych" *Finanse* 6/1956 s. 24
 A.W. Zawadzki "O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych" *Finanse* 2/1958
 H. Sochacka-Krysiakowa "Dochody podatkowe jako źródło finansowania zadań rad narodowych" *Finanse* 8/1960
 J. Rodziewicz op.cit. J. Lubowski "Założenia rozwoju budżetów terenowych" *Zeszyty Naukowe UŁ* s. I z. 6
 K. Wiewióra "Udziały w dochodach budżetu centralnego jako forma równoważenia budżetów terenowych" *Finanse* 4/1963
 J. Kulek "Niektóre problemy terenowego planowania budżetowego" *Finanse* 2/1964
 tenże w "Terenowym planowaniu budżetowym" W-wa 1968 s. 119 i nast.
 M. Werański "Ogólne zasady gospodarki finansowej rad narodowych" *Ruch Prawn., Ek. i Socjol.* 3/1965
 tenże "Socjalistyczne instytucje budżetowe" W-wa 1966 s. 92 i nast.
 W. Łączkowski "Zadania rzeczowe i gospodarka ^{finansowa} rad narodowych" *Ruch Prawn., Ek. i Socjol.* 2/1965 s. 109
 J. Wierzbicki "Budżety terenowe..." s. 303 i nast.
 15/ Zb. Pirożyński "Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych" *Finanse* 2/1960, Zm. Pirożyński
 E. Winter op.cit. s. 74
 M. Werański "W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych" *Gosp. i Adm. Ter.* 11/1963
 M. Werański "Socjalistyczne instytucje..." s. 94
 J. Wierzbicki "Budżety terenowe..." op.cit. s. 302
 H. Sochacka-Krysiakowa "Dochody podatkowe..." op.cit.

Stąd też oddziaływanie za pomocą udziałów musi ulec ograniczeniu i mieścić się w ramach ogólnych celów pozafiskalnych, jakie na każde z rozliczeń w których ustanowione są udziały zostało nałożone. Oddziaływanie finansowe rady musi być zgodne z ogólnymi tendencjami rozwoju systemu finansowego przedsiębiorstw kluczowych.

Wytacza to z natury rzeczy bardzo wąskie ramy dla oddziaływania finansowego rad narodowych. Stosowniejszym wszakże wydaje się wykorzystanie cech danego rozliczenia, wynikających z charakteru¹⁴⁰ ekonomicznego niż stworzenie w sposób sztuczny nowych.

Konstrukcja udziału nie wydaje się przydatną dla realizacji celów szeroko podejmowanej odpłatności za świadczone przez rady narodowe usługi na rzecz przedsiębiorstw kluczowych. Zakres bowiem tych usług jest niezmiernie szeroki i niewymierny /infrastruktura, działalność socjalno-kulturalna, szkolnictwo zawodowe i t.p./. Dla zapewnienia odpowiednich środków w związku z wydatkami ponoszonymi przez rady narodowe można stosować inne formy prawne przejmowania dochodów, o charakterze bezpośrednim.

Tam gdzie wielkość wydatków ponoszonych przez rady narodowe ma charakter wymierny - tam stosowane być mogą różne formy odpłatności przedsiębiorstw kluczowych /udział w inwestycjach wspólnych, ponoszenie kosztów inwestycji towarzyszących, odpłatność za świadczone przez przedsiębiorstwa terenowe usługi komunalne/.

Są jednak takie dziedziny zarządu gospodarczego rad narodowych, które aczkolwiek wiążą się ściśle z działalnością przedsiębiorstw centralnych - to jednak nie znajdują i nie mogą znaleźć odpowiednika w przesunięciach środków finansowych. Przykładowo dla realizacji takich celów jak aktywizacja zatrudnienia, właściwe wykorzystanie powierzchni zajmowanej przez zakłady, zatrudnienie inwalidów i t.p. właściwymi są formy organizacyjno-prawne admi-

ministracji rad narodowych. Nie zawsze sprawowaniu zarządu w terenie musi towarzyszyć odpowiednie przenieszenie środków finansowych.

16

Realna możliwość oddziaływania rad przy pomocy konstrukcji udziału istnieje natomiast w zakresie stymulowania wzrostu i intensyfikacji produkcji, obniżenia kosztów własnych, zwiększenia obrotów, i t.p.

17

Te cele wynikają bowiem z konstrukcji obciążeń przekazywanych do budżetu centralnego i są zgodne z zasadami systemów finansowych przedsiębiorstw kluczowych.

Przekazanie części dochodów tych przedsiębiorstw może prowadzić nie tylko do lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych w terenie, lecz także do lepszej realizacji celów gospodarki ogólnonarodowej.

Oczywiście aby móc oddziaływać na przedsiębiorstwa kluczowe, nawet w tym ograniczonym zakresie, rady narodowe winny posiadać określone instrumenty prawno-organizacyjne oraz finansowe.

W literaturze na ogół sceptycznie podchodzi się do możliwości oddziaływania finansowego rad ze względu na brak zarówno instrumentów finansowych jak i organizacyjno-prawnych. Wydaje się, iż sceptycyzm ten nie jest w pełni uzasadniony. Wprawdzie instrumenty oddziaływania finansowego są ograniczone, lecz jest to logicznym następstwem funkcji powierzonych temu rozliczeniu w gospodarce narodowej. W dużej mierze zatem wpływ rad narodowych na przedsiębiorstwa kluczowe uzależniony jest od posiadanych uprawnień organizacyjnych i plan-

18

16/patrz szerzej §2 rozdziału I

17/podobnie sądzi J.Starościak w "Decentralizacji administracji" op.cit. s.148

18/M.Weralski "Ogólne zasady gospodarki finansowej rad narodowych" Ruch Prawn.Ek. i Socjol. 3/1965 s.150

J.Wierzbicki "Budżety terenowe w Polsce Ludowej" s.303

19/Zb.Piwożński i E.Winter uważają, iż brak jest uzasadnienia dla istnienia takiego oddziaływania. Udział w irysen spałniac wyłącznie funkcje regulacyjne "Budżet państwowy w PRL" s.74

nistycznych. Jak wskazaliśmy wyżej uprawnienia takie rady narodowe teoretycznie posiadają w stosunku do bardzo szerokiego zakresu spraw związanych z gospodarką wewnętrzną przedsiębiorstw. Dotyczą one właściwie wszystkich najważniejszych zagadnień gospodarki eksploatacyjnej i inwestycyjnej przedsiębiorstw kluczowych. Mimo szerokiego zakresu rzeczowego ogarna większość płynących stąd kompetencji rad narodowych ma jednakże charakter niewładzy. Toteż rzeczywisty wpływ rad na kształtowanie się gospodarki i wyników finansowych przedsiębiorstw kluczowych, zależy każdorazowo od formy współpracy obu podmiotów.

Istotna jest zwłaszcza inicjatywa prawna oraz faktyczna rad w podejmowaniu współpracy oraz koordynowaniu działalności tych przedsiębiorstw.

Nadto wspomnieć należy iż na wielkość wyniku finansowego przedsiębiorstw wpływa rada narodowa poprzez całokształt swej gospodarki finansowej. Rozwój szkolnictwa zawodowego, usług komunalnych, handlowych i kulturalnych - te wszystkie czynniki mają w dobie rozwoju postępu technicznego oraz specjalizacji produkcji znaczny wpływ na gospodarkę przedsiębiorstw. Wpływ ten choć nie wymierny finansowo - istnieje.

Obok tego konieczne jest jednakże egzekwowanie uprawnień koordynacyjnych w zakresie planowania gospodarczego i bieżącej działalności tych przedsiębiorstw.

Swoiste formy oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych wynikają z roli rad w gospodarce narodowej, a także z zasad organizacji i finansowania przedsiębiorstwa. Swoista forma oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych wynika z roli rad w gospodarce narodowej, a także z zasad organizacji i finansowania przedsiębiorstwa. Swoista forma oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych wynika z roli rad w gospodarce narodowej, a także z zasad organizacji i finansowania przedsiębiorstwa.

20/ Swoista forma oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych wynika z roli rad w gospodarce narodowej, a także z zasad organizacji i finansowania przedsiębiorstwa. Swoista forma oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych wynika z roli rad w gospodarce narodowej, a także z zasad organizacji i finansowania przedsiębiorstwa.

działalność koordynacyjna rad narodowych charakteryzowana jest przez wielu autorów jako "jednostkowe inicjatywy".
Ma ona w tym zakresie charakter postulatyczny.
Por. G. Bielak "Zagadnienia koordynacji terenowej instytucji i budownictwa" Gosp. Planowania 6/1969

siębiorstw planu centralnego . Silne podporządkowanie finansowe, organizacyjne tych przedsiębiorstw ich jednostkom nadrzednym uniemożliwia stałe rozszerzenie uprawnień rad narodowych w tym zakresie.

W ramach wytycznych dla konstrukcji udziału zadań pozafiskalnych sprecyzowania wymaga zakres podmiotów-przedsiębiorstw kluczowych, których obciążenia stanowić mogą podstawę udziału. Dalszą kwestią jest ustalenie właściwych tytułów rozliczeń. Koniecznym jest również naświetlenie pod tym kątem trybu dokonywania tych rozliczeń.

Przechodząc do kwestii ustalenia podmiotów, we wpłatach których mogłyby partycypować rady, stwierdzić można, iż winny to być przedsiębiorstwa silnie związane z gospodarką terenową. Kryterium to jest jednak bardzo nieprecyzyjne. Nie ulega n.p. wątpliwości, iż nie powinny to być przedsiębiorstwa handlu zagranicznego, czy też wojskowe /podległe MON/. Znacznie trudniej jest natomiast rozstrzygnąć kwestię wyboru pomiędzy n.p. przedsiębiorstwami przemysłowymi, budowlanymi, czy handlu wewnętrznego. Dochodzą tutaj dodatkowo czynniki zróżnicowania rozmieszczenia poszczególnych przedsiębiorstw w układzie terytorialnym, obowiązującego systemu cen i t.p.

W świetle wytyczonych wyżej funkcji stymulacyjnych udziałów celowym wydaje się objęcie zakresem podmiotowym przede wszystkim przedsiębiorstw przemysłowych, produkujących środki konsumpcji oraz przedsiębiorstw handlu wewnętrznego. Ze względu na obowiązujący system cen stwarza to równocześnie możliwości fiskalne dla rad narodowych.

Szczególnie uzasadnionym zarówno z punktu widzenia techniki

21/ Por. J. Wierzbicki "Warunki i perspektywy rozwoju budżetów terenowych" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 2/1966 s. 165

poboru jak i oddziaływania stymulacyjnego wydaje się stanowienie udziałów we wpływach od instytucji bankowych. Dwie najważniejsze dla gospodarki rad narodowych instytucje bankowe - NBP i PKO²² posiadają oddziały, działające na wewnętrznym rozrachunku gospodarczym i rozliczające się z budżetem. Podział organizacyjny wewnątrz tych instytucji jest zsynchronizowany ze strukturą rad narodowych.

Rola banków, szczególnie w świetle ostatnich zmian finansowania inwestycji oraz reorganizacji aparatu bankowego jest niezmiernie istotna dla gospodarki terenowej. Wielokierunkowy wpływ na gospodarkę budżetową za pomocą obsługi kasowej budżetu, kredytowania inwestycji budżetowych oraz współuczestniczenia w ich planowaniu stanowi uzupełnienie funkcji, jakie spełniają banki, szczególnie NBP w zakresie zarządzania i finansowania przedsiębiorstw terenowych.

Kształtowanie się zakresu podmiotowego przedsiębiorstw, których obciążenia stanowiły podstawę udziałów wojewódzkich rad narodowych w budżecie centralnym obrazuje tabela 3.

- 22/ Por. ustawa z 13.IV.1960 o planie bankowym DzU 20/121/64
zm DzU 8/50/66 Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.X.1969
w sprawie zasad i trybu likwidacji Banku Inwestycyjnego
DzU 31/252/69
Uchwała Rady Ministrów z 23.X.1969 w sprawie zadań PKO
oraz przyjęcia przez PKO zadań i czynności przedsiębior-
stwa O.R.S. MP 48/370/69
Zarządzenie Ministra Finansów z 27.XI.1969 w sprawie właś-
ciwości banków w zakresie finansowania działalności eks-
ploatacyjnej i inwestycyjnej MP 50/382/69
Por. St. Majewski "Warunki i perspektywy" "Reforma bankowości"
Finanse 8/1969 s.3

Tabela nr 3

rok	Przedsiębiorstwa			
	przemysłowe /przemysł lekki/	przemysłowe /przemysł ciężki/	komunikacyjne	handlowe bankowe
1958	+	+	+	
1959	+	+		
1960	+	+		+
/podano łącznie; szczegółowo określa Min.Fin./				+
1961				+
1962	+	+		+
1963	+	+		+
1964	+	+		+
1965	+	+		+
1966	+	+		+
1967	+	+		+
1968	+	+		+
1969	+	+		+

Dane do tabeli czerpane z kolejnych ustaw budżetowych: rok 1958
 DzU 16/69/58, rok 1959 DzU 16/89/59, rok 1960 DzU 72/453/59,
 rok 1961 DzU 59/327/60, rok 1962 DzU 60/334/61, rok 1963 DzU 67/
 50/62, rok 1964 DzU 59/323/63, rok 1965 DzU 45/303/64, rok 1966
 DzU 53/331/65, rok 1967 DzU 53/331/66, rok 1968 DzU 47/331/67 i rok
 1969 DzU 47/338/69

udziały we wpłatach z zysków przedsiębiorstw PKS, przekazanych
 następnie do budżetu terenowego
 /dotyczy udziału we wpływach oddziałów operacyjnych PKO, ustalo-
 nych z roku na rok od 1960 w jednakowej wysokości procentowej
 w stosunku do ogólnej kwoty zysku 50%. Udziały te, jak również
 udziały w marżach niektórych przedsiębiorstw handlowych określa-
 ne są w kolejnych /od 1960r./ ustawach budżetowych jako "dochody
 własne".

Na podstawie tabeli stwierdzić można, iż sposób stanowienia
 udziałów nabrął w rozważanym zakresie cech znacznej stabilizacji,
 szczególnie w latach 1961-1969. Nastąpiło to poprzez rozszerzenie
 zakresu stosowania udziałów w porównaniu z innymi formami równowa-
 żenia budżetów terenowych. Za charakterystyczne uznać należy zjawis-
 cie oparcia konstrukcji udziałów na wpływach trzech podstawowych ro-
 dzajów przedsiębiorstw: przemysłowych, handlu wewnętrznego oraz
 bankowych. Szczegółowa analiza ustaw budżetowych prowadzi do wnios-
 ku, iż spośród przedsiębiorstw przemysłowych, udziały dotyczą przede
 wszystkim przedsiębiorstw produkujących środki konsumpcji. Na trwałe
 została także zasada uczestniczenia rad narodowych we wpłatach przed-

-110-

siębiorstw handlowych planu centralnego. Spośród obciążeń przedsiębiorstw bankowych udziały obejmują jedynie rozliczenia PKO.

Oceniając zakres podmiotowy przedsiębiorstw uznać należy, iż z punktu widzenia wytycznych dla konstrukcji udziału funkcji, jest on realny i prawidłowy. Postulować należałoby jedynie, aby rady narodowe posiadały uprawnienia do uczestniczenia we wpłatach nie tylko PKO, lecz i NBP - instytucji, której działalność jest niezwykle silnie związana z gospodarką terenową.

Przechodząc do rozważań nad wyborem tytułów rozliczeń właściwych dla stanowienia udziałów opieramy się na przyjętej w literaturze finansowo-ekonomicznej klasyfikacji obciążeń.²³ Z punktu widzenia ekonomicznego obciążenia przedsiębiorstw dzielą się rozliczenia ponoszone w ramach kosztów własnych /przedwstępne przejęcie akumulacji/, następnie zaś rozliczenia wstępnego i ostatecznego przejęcia akumulacji finansowej przedsiębiorstw. W świetle przedstawionych wyżej tez bardziej celowym wydaje się wiązanie konstrukcji udziału ze wstępnym i ostatecznym przejęciem akumulacji.

Udział w obciążeniach ponoszonych w ramach kosztów własnych stanowić może dla rad narodowych wyraz potencjalnej zachęty do maksymalizacji rozliczeń, a co za tym idzie wzrostu kosztów przedsiębiorstw.

Może to doprowadzić do kolizji interesów rad narodowych oraz samego przedsiębiorstwa.

Spośród rozliczeń dokonywanych w ramach kosztów własnych za odpowiednie z punktu widzenia stanowienia udziałów uznano składki na ubezpieczenie społeczne.²⁴

23/ Por. J.Wierzbicki "Zagadnienia akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1964 s.88-91

24/ J.Wierzbicki "W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych" Finanse 6/1961
tamże "Budżety terenowe..." s.307

Zwracano ~~zwłaszcza~~ uwagę na znaczną wydajność fiskalną tego obciążenia, względną stałość wpływów oraz związek wielkości rozliczenia z kształtowaniem się zatrudnienia w przedsiębiorstwie.

Ostatni zwłaszcza czynnik wskazując miał na konieczność bezpośredniego lub pośredniego powiązania tego dochodu z budżetami terenowymi.

Stwierdzić należy jednak, iż stanowienie udziałów we wpłatach składek na ubezpieczenie społeczne spowodowałoby pośrednio zainteresowanie rad wzrostem zatrudnienia, a więc prowadziłoby do skierowania oddziaływania rad w kierunku sprzecznym z funkcją, jaką to rozliczenie w gospodarce przedsiębiorstw spełnia²⁵.

Wobec stworzenia funduszu emerytalnego w budżecie centralnym, udział w składkach dawałby obecnie również i mniej pod względem fiskalnym.

Szereg postulatów wysuwanych pod adresem udziału w składkach spełniać wreszcie może stosowana z powodzeniem na przestrzeni ostatnich lat konstrukcja udziału budżetów rad narodowych w podatku od wynagrodzeń /wydajność fiskalna, stabilizacja wpływów, nawiązanie w konstrukcji do wielkości zatrudnienia/.

Bardziej uzasadnionym wydaje się rozważenie celowości stanowienia udziałów we wpłatach, których oddziaływanie pozafiskalne wiąże się ze wzrostem produkcji lub usług oraz intensyfikacją gospodarki. Analizowane mogą być zwłaszcza: podatek obrotowy i dodatnie różnice budżetowe oraz rozliczenia zysku.

Podatkowi obrotowemu podlegają zasadniczo przedsiębiorstwa
25/ tak samo sądzi M. Werański por. recenzję pracy J. Wierzbickiego
"Zagadnienia akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej"
W-wa 1964, ogłoszona w Ruchu Prawn. Ek. i Socjol. 3/1965 s. 269
na temat funkcji składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku
do gospodarki przedsiębiorstw porównaj §1 rozdziału II

przemysłowe. Miejsce poboru podatku obrotowego w fazie wytwarzania było krytykowane pod kątem przydatności tak skonstruowanego obciążenia dla stanowienia udziałów.²⁷ W toku dyskusji podnoszone zwłaszcza wady poboru podatku obrotowego w przemyśle z punktu widzenia równomiernego finansowania rad narodowych. Stanowienie udziałów w podatku obrotowym wobec różnego stopnia uprzemysłowienia regionów może utrudnić prowadzenie jednolitej polityki finansowej w skali kraju.²⁸ Odpowiednie różnicowanie wysokości udziału również nie zawsze zapewnić może pozytywne efekty, bowiem regiony najmniej uprzemysłowione potrzebują z reguły największej pomocy finansowej.

Nowe formy grupowania przedsiębiorstw przemysłowych-kombinaty, w niektórych przypadkach opierają się na zasadzie łącznego rozliczenia przez kombinat podatku obrotowego.²⁹ Zakłady kombinatu mogą się znajdować na terenie różnych rad narodowych. To również wskazywałoby na pogłębianie się trudności w zakresie uczynienia z udziału w podatku obrotowym powszechnego dochodu rad narodowych.

W świetle przedstawionych założeń przeniesienie poboru podatku obrotowego do handlu spowodowałoby większą równomierność wpływów dla rad. Nadto umożliwiłoby ono radom narodowym oddziaływanie w kierunku zwiększenia obrotów handlowych oraz preferowania w handlu określonych produktów. Słowem służyć to mogłoby lepszemu zabezpieczeniu potrzeb rynku lokalnego, poprzez sterowanie procesami podaży.

- 26/ Uchwała R.Min. z 12.VIII 1968 w sprawie podatku obrotowego od jednostek gospodarki społecznej MP 35/244/68
Zarządzenie Min.Fin. w sprawie szczegółowych zasad opodatkowania podatkiem obrotowym jgu oraz ulg i zwolnień od tego podatku MP 1/2/69
- 27/ J.Wierzbicki "Kierunki rozwoju dochodów terenowych"Finanse 7/67 s.17. J.Jaremkow M.Trojnacki "Jeszcze w sprawie miejsca poboru podatku obrotowego"Finanse 8/1964 s.51
- 28/ J.Lubowski "Założenia..."J.Kaleta"Niekóre problemy terenowego planowania budżetowego"op.cit.A.W.Zawadzki"Niekóre zagadnienia gospodarki budżetowej rad narodowych"op.cit. A.W.Zawadzki"O niekórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych" Finanse 2/1958 s.54
- 29/ Por.Zarządzenie Min.Fin. z 30.X.1969 w sprawie gospodarki finansowej kombinatów przemysłowych MP 49/377/69

Nie mniej jednak zalety poboru podatku obrotowego /w przemyśle/ mają charakter przeważający. Wskazać zwłaszcza należy, iż pobór u źródła jest ekonomicznie uzasadniony, umożliwia on bowiem wpływanie na procesy produkcyjne w przedsiębiorstwie wytwórczym³⁰.

Z powodu zalet obu rozwiązań proponowane są niekiedy rozwiązania kompromisowe.

Proponuje się przykładowo przeniesienie części podatku obrotowego, odpowiadającej wielkości udziałów budżetów wojewódzkich rad narodowych do przedsiębiorstw handlowych³¹. Rozwiązanie takie nastroczałoby jednak szereg trudności natury technicznej. Trudności te nie byłyby przy tym zrównoważone odpowiednimi korzyściami. Udział jako pośrednia forma wpływania na gospodarkę przedsiębiorstw nie zabezpiecza bowiem dostatecznych uprawnień rad narodowych³².

W odniesieniu do przedsiębiorstw kluczowych stosuje się, poza nielicznymi wyjątkami stawkę różnicową³³. Powoduje to, iż podatek obrotowy spełnia wobec tych przedsiębiorstw funkcję regulatora rentowności³⁴. Daje to możliwość oddziaływania za pomocą poboru tego świadczenia na kształtowanie się kosztów własnych w przedsiębiorstwie.

- 30/ Por. literaturę podaną w poprzednim rozdziale oraz T. Kierczyński "Istota akumulacji pieniężnej" W-wa 1960 s. 144, O. Niedziałkowski "W sprawie miejsca poboru podatku obrotowego" Finanse 9/1963
31/ Z. Fedorowicz "Finanse w gospodarce socjalistycznej" op.cit. s. 236
32/ M. Werański "Zagadnienia systemu podatkowego w państwach socjalistycznych" W-wa 1965
33/ J. Wierzbicki "Kierunki rozwoju..." op.cit. Finanse 7/1967
34/ W. Jareńko, E. Trojński "Jeszcze w sprawie miejsca poboru podatku obrotowego" Finanse 8/1964
35/ Uchwała R. Min. z 1.II.1966 w sprawie zasad i trybu ustalania cen fabrycznych i cen rozliczeniowych w przemyśle społecznym oraz ich stosowania MP 7/54/66 oraz Zarządzenie Min. Fin. z 14.I.1969 op.cit.
36/ O. Niedziałkowski "O roli podatku obrotowego" Finanse 4/1960
37/ E. Winter, Z. Pirożyński "Budżet państwowy w PRL" op.cit. s. 98
38/ M. Gajl "Systemy finansowe..."

Z tych powodów podatek obrotowy stanowi rozliczenie w pełni dostosowane do możliwości stanowienia udziałów.

Jeśli chodzi o dodatnie różnice budżetowe, to zastrzeżenia co do nierównomiernego rozłożenia wpływów w układzie terytorialnym, braku stabilności mogą być jeszcze większe, niż jak w odniesieniu do podatku obrotowego. Znaczna część różnic jest pobierana od przedsiębiorstw handlu zagranicznego, których działalność nie wiąże się bezpośrednio z gospodarką rad narodowych. Stąd też mimo wydajności fiskalnej rozliczenia te nie wydają się przydatnymi dla stanowienia w nich udziałów.

Z kolei rozważyć można przydatność form prawnych przejmowania zysku przedsiębiorstw kluczowych pod kątem ich przydatności dla stanowienia udziałów budżetów terenowych.

W chwili obecnej stosowane są dwie konstrukcje uczestniczenia rad narodowych w zysku przedsiębiorstw centralnych. Obok formy procentowego uczestniczenia w wpływach z zysku niektórych przedsiębiorstw mamy także do czynienia z konstrukcjami polegającymi na bezpośredniej partycypacji organów terenowych w zysku prawidłowym przedsiębiorstw.

Konstrukcja taka obejmuje rozliczenia z zysku przedsiębiorstw, których wpłaty określone są w ostatecznych ustawach budżetowych jako "dochody własne" rad narodowych. Wskazać można przykładowo przekazywane corocznie udziały w zyskach operacyjnych oddziałów PKO, wynoszące 50% całości osiągniętego zysku. Wpłaty na rzecz budżetów wojewódzkich rad narodowych w wysokości 50% zysku wy-czerpują właściwie całość rozliczeń tej jednostki z budżetem.

Tego rodzaju rozliczenie jest więc rodzajem powiązania o cha-
 35
 rakterze pośrednim między udziałem, a dochodem własnym, jednej
 35/tak też należy rozumieć postulaty uzależniania udziałów bez-
 pośrednio od zysków, por. H. Sochacka-Krysiakowa "Struktura
 oraz perspektywy rozwoju terenowych dochodów budżetowych"
 Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 2/1962 s. 193 i nast.

bowiem strony mamy do czynienia z typową dla dochodów wyrównawczych cechą corocznego ustalania wysokości i tytułu rozliczenia z drugiej zaś z pełnym i wyłącznym powiązaniem danej jednostki w danym roku budżetowym z budżetem terenowym.

Typowymi natomiast dla konstrukcji udziału są formy uczestniczenia rad narodowych we wpłatach z zysku przedsiębiorstw kluczowych. Stanowienie udziału we wpłatach z zysku oceniane jest³⁶ pozytywnie w literaturze.

Konstrukcja taka umożliwia bowiem zainteresowanie rad narodowych w zwiększaniu zysku i obniżeniu kosztów w przedsiębiorstwie. Postuluje się nadto ustalenie norm wieloletnich, które pozwoliłyby na stałe związanie określonej części wpłat z budżetem danej rady narodowej.

Nie wszystkie jednak przedsiębiorstwa kluczowe posiadają zasady podziału i rozliczania zysku odpowiednie dla stanowienia tego rodzaju konstrukcji udziałów.

Postępujący proces koncentracji produkcji³⁷ spowodował, iż widoczne jest nasilenie się powiązań finansowych przedsiębiorstw kluczowych z ich jednostkami nadrzędnymi.³⁸ Te właśnie jednostki reprezentujące interesy całej branży rozliczają się z budżetem centralnym w imieniu zgrupowanych przedsiębiorstw dokonując jednocześnie szerszej redystrybucji środków. Za pośrednictwem zjednoczeń rozliczają się z zysków przedsiębiorstwa przemysłowe,³⁹ budowlane, rolne.

- 36/ K.Wiewióra "Udziały w dochodach budżetu centralnego, jako forma równoważenia budżetów terenowych" *Finanse* 4/1963 s.26, J.Lubowski "U podstaw..." J.Wierzbicki "Budżet..." s.305
- 37/ Por.B.Gliński "Teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi" W-wa 1964 s.152 i nast.
- 38/ N.Gajl "Zjednoczenie..." i inne cytowane pozycje
- 39/ Uchwała R.Min.z 28.X.1965 w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym MP 61/316/65
Uchwała R.Min.z 28.X.1965 w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń budownictwa i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym MP 61/317/65
Uchwała R.Min. z 19.II.1964 op.cit. MP 17/79/64

Projekt nowych zasad systemu finansowego przemysłowych przedsiębiorstw kluczowych, przewiduje, iż za pomocą wpłat z zysku do zjednoczenia przyjmowana będzie cała wielkość pozostała po dokonaniu obligatoryjnych odpisów na spłatę inwestycyjnego kredytu bankowego, na zapasy i fundusz inwestycyjno-reмонтowa /określone w normie procentowej przez zjednoczenie/ oraz na fundusz zakładowy .

Nasilenie się powiązań finansowych ze zjednoczeniami i związana z tym odpowiedzialność finansowa jednostek branżowych za wyniki finansowe zgrupowanych przedsiębiorstw powoduje, iż niemożliwe jest w tym zakresie szersze wiązanie wyników finansowych poszczególnych przedsiębiorstw z gospodarką rad narodowych .

Postępująca decentralizacja "branżowa" uprawnień w zakresie poboru świadczeń stanowi równocześnie ograniczenie dla decentralizacji terytorialnej uprawnień na rzecz rad narodowych.

Stąd też mimo postulatów literatury, zmierzających do rozwoju tej formy udziału od roku 1960 udziały stanowią one tylko we wpłatach z zysku przedsiębiorstw handlowych planu centralnego, tylko one bowiem rozliczają się bezpośrednio z budżetem.

Wielopłaszczyznowa analiza konstrukcji udziału prowadzi do wniosku, iż jego rola w zakresie oddziaływania rad na przedsiębiorstwa, 40/ Por. Projekt nowego systemu finansowego przemysłu - przedstawiony przez Ministerstwo Finansów Życie Gospodarcze 50/1967 41/ nasilenie odpowiedzialności finansowej występuje także w przypadku stworzenia kombinatu, opartego o działanie wyodrębnionych na wewnętrznym rozrachunku zakładów - zasady rozliczania zysku są wtedy podobne, Uchwała R.Min.z 234X.1969 w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych MP 46/362/69 42/ ob. lne konstrukcja wpłat z zysku utrudnia stabilizację wpływów z tego tytułu por.E.Czerwiński "Wpływ opodatkowania obrotu i dochodu na gospodarkę przedsiębiorstw"Finanse 12/1962 s.25 43/ Por.dane tabeli nr 4

biorstwa kluczowe jest z natury rzeczy ograniczona. Jest to forma uczestnictwa pośredniego w dochodach budżetu centralnego, łącząca się z pewnym wyodrębnieniem celowym dochodów przeznaczonych na udziały z ogółu dochodów budżetu. Wyodrębnienie celowe towarzyszy jednocześnie powiązaniu przedsiębiorstw kluczowych leżących na terenie rady z budżetem tej rady. Związek ten dotyczy jedynie wojewódzkich rad narodowych, lub rad narodowych miast z nimi zrównanych. Wynika to ze struktury hierarchicznej rad oraz struktury budżetu państwa.

Wobec tego, udział jest pośrednią formą gromadzenia dochodów od przedsiębiorstw kluczowych oddziaływanie rad winno być zgodne z ogólnymi celami pozafiskalnymi samej konstrukcji obciążenia. Udział nie jest natomiast formą przydatną do gromadzenia dochodów w oparciu o kryteria szczególnych zadań rad narodowych.

Udziały nie nadają się więc do realizowania takich celów jak wyrównywanie nakładów ponoszonych przez rady narodowe. Nie można też za pomocą konstrukcji udziału realizować celów nie leżących w sferze oddziaływania pozafiskalnego samego obciążenia.

Przegląd tytułów rozliczeń pozwala stwierdzić iż najbardziej przydatnymi dla stanowienia udziałów są - z punktu widzenia oddziaływania finansowego rad - podatek obrotowy oraz wpłaty z zysku przedsiębiorstw rozliczających się bezpośrednio z budżetem. Te właśnie rozliczenia stanowią w praktyce podstawę ustalania udziałów terenowych w dochodach budżetu centralnego.

Obrazuje to poniższa tabela:

44/ por. W. Łączkowski "Zagadnienie kompetencji organów państwa w zakresie autoryzacji budżetu" Poznań 1963 s.98

[illegible]

atrz objaśnienia, co do źródeł podano przy tabeli nr 3
działy w marży zysku niektórych przedsiębiorstw handlowych oraz
zysku oddziałów operacyjnych PKO występują od roku 1961 niezmien-
ie. W nomenkleaturze ustaw budżetowych określone są one jako
dochoły własne" od 1961 roku
dla uzupełnienia całości obrazu udziałów pod względem tytułów
prawnych rozliczeń warto również dodać, iż występowały jedynie
udziały w podatkach od ludności - t.zn. w podatku od wynagrodzeń.
Ustanawiały je: ustawa budżetowa na rok 1959 oraz ustawy budżeto-
we w latach 1962-1969

Ograniczony zakres oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych za pomocą konstrukcji udziału powoduje, iż podstawowe funkcje stymulacyjne w tym zakresie winny spełniać bezpośrednio obciążenia.

Jednocześnie jednak podkreślić należy, iż ograniczenia wynikające z ogólnej tendencji rozwoju przedsiębiorstw kluczowych, ^{ramy} po- ^{ami} tym samym przez koncentrację o charakterze branżowym - odnoszą się w stopniu do konstrukcji udziału jak i do konstrukcji bezpośrednich obciążeń. Determinują one w dużej mierze zakres, charakter ekonomiczny oraz wagę fiskalną tych ostatnich. Te ogólne ramy nie przekreślają jednakże możliwości "manewru" wyboru właściwych rozwiązań szczegółowych.

45
 "Dochody własne" rad narodowych od przedsiębiorstw kluczowych zawierają same w sobie, jak to się podkreśla w literaturze 46, znaczne możliwości dla sprawowania tą drogą zarządu finansowego przez rady.

Szersze możliwości tkwią mogą zarówno w samej konstrukcji oraz związanych z tym uprawnieniami do jej odpowiedniej indywidualizacji, jak i w związaniu podstawy wymiaru świadczeń ze zjawiskami ekonomicznymi leżącymi w zasięgu zainteresowania rady. Konieczna jest przy tym paralela między uprawnieniami prawno-organizacyjnymi i prawno-finansowymi rad. W szczególności realizacja uprawnień władczych rad narodowych, jako terenowych organów władzy i administracji państwowej wymaga stosowania przymusowego, publiczno-prawnych form przyjmowania obciążeń od przedsiębiorstw kluczowych. Z kolei zaś realizacja uprawnień koordynacyjnych opartych na uzgodnieniu i porozumieniu wymaga odmiennych form prawnych przejmowania środków finansowych.

Z wielorakiej roli, jaką spełniają rady narodowe w terenie wobec przedsiębiorstw zarządzanych centralnie wynika konieczność stosowania nie jednej, lecz kilka powiązań finansowych o odmiennej konstrukcji prawnej i zadaniach pozafiskalnych.

Jak wskazaliśmy wyżej aktualny stan prawny charakteryzuje się niewielkim zakresem ponoszonych przez przedsiębiorstwa kluczowe świadczeń na rzecz budżetów terenowych.

Z wstępujących obecnie dwu kanałów przejmowania akumulacji finansowej, tylko wpłaty z tytułu uczestniczenia w kosztach 45/przez "dochody własne" rozumie się dochody przekazane radom narodowym do ich dyspozycji na podstawie aktu generalnego /przede wszystkim ustawy o dochodach rad narodowych/ termin "dochód własny" nie ma nie wspólnego z własnością w sensie prawno-majątkowym 46/ Por. L. Adam "Założenia reformy budżetowej" Finanse 11/1957 J. Albrecht "Decentralizacja w aspekcie finansowym" Gosp. i Adm. Ter. 4/1961 M. Weralski "W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych" Gosp. i Adm. Ter. 11/1963

por. szerzej na ten temat M. Weralski "Socjalistyczne instytucje budżetowe" W-wa 1966 s. 93

inwestycji wspólnych uznane być mogą za formę prawną w pełni adekwatną do zadań organizacyjno-prawnych rad narodowych w terenie. Są one bowiem wyrazem realizacji funkcji koordynacyjnych rad narodowych w zakresie działalności inwestycyjnej w terenie. Jest to oczywiście wąski wycinek uprawnień koordynacyjnych rad narodowych. Jak jednak stwierdziliśmy wyżej nie wszystkie kompetencje prawno-organizacyjne mogą lub powinny znaleźć odbicie w uprawnieniach finansowych. Dotyczy to tylko tych, których wykonanie łączy się z pewnymi, wymiernymi pod względem finansowym nakładami.

W przeciwieństwie do podatków i opłat terenowych, tradycyjnie związanych z gospodarką lokalną - dochody rad narodowych z tytułu uczestniczenia podmiotów w kosztach inwestycji wspólnych są nową formą dochodu, związaną z rozwojem koordynacyjnych rad. Jest to dochód o charakterze celowym, wyłączony z budżetu. Konstrukcja tego obciążenia uległa znamiennej ewolucji, zmierzającej do rozszerzenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz precyzowania organizacji prawnej.

Uchwała z 1958 r. obejmowała jedynie obowiązkiem świadczenia przedsiębiorstwa centralne, już jednak uchwała z roku 1963 Por. Uchwała R.Min. z 15.III.1958 w sprawie udziału państwowych jednostek gospodarczych, objętych planem centralnym w kosztach inwestycji urzędów komunalnych MP 32/182/58
Uchwała R.Min. z 15.XII.1958 w sprawie zasad i trybu postępowania przy ustalaniu opłat z tytułu uczestniczenia państwowych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych MP 2/5/59 Uchwała R.Min. z 19.VII.1963 w sprawie udziału uspołecznionych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji i utrzymania dróg lokalnych MP 68/335/63
48/ Por. uwagi krytyczne na temat nieprawidłowości planowania inwestycji wspólnych S. Wawrzyniewicz "Udział przemysłu w budowie urzędów komunalnych" Gosp. i Adm. Ter. 5/1961 A. Kaczyński
"Udział jednostek zarządzanych centralnie w kosztach inwestycji urzędów komunalnych" Gosp. i Adm. Ter. 5/1961
49/ op.cit.
50/ op.cit.

dotyczyła wszystkich jednostek gospodarki uspołecznionej. Zasade
 tę⁵¹ powtórzyły: Uchwały R.Min. z 1965r. ⁵², 1967 ⁵³ oraz 1969.

Rozwiązanie takie wydaje się ze wszech miar słuszne - pozwala
 ono bowiem na prowadzenie przez rady narodowe jednolitej polityki⁵⁴
 w zakresie terenowego koordynowania inwestycji wspólnych. Nadto
 zasada odpłatności za korzystanie z inwestycji komunalnych stwa-
 rza dla wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych jednakowe wa-
 runki działania.

Tendencję rozszerzającą wykazuje również zakres przedmiotowy
 finansowania inwestycji wspólnych. Podczas gdy początkowo doty-
 czył on w interesującej nas dziedzinie wodociągów kanalizacyjnych
 oczyszczania ścieków, gazownictwa, ciepłownictwa, dróg lokalnych,
 to uchwała z 1965 roku oraz ostatnia uchwała z 1969 roku rozsze-
 rzyła obowiązek partycypacji w kosztach także i na usługi o cha-
 rakterze socjalno-bytowym /żłobki, przedszkola, obiekty wypoczyn-
 kowe i sportowe i t.p./. Trzeba na tym miejscu podkreślić, iż
 jeśli dokonywanie inwestycji przedsiębiorstw kluczowych wiąże
 się ze specjalnymi nakładami na rozbudowę urządzeń publicznych
 przez rady narodowe, to odpowiednie udziały w kosztach stąd wy-
 nikających pokrywane są w ramach kosztorysu inwestycji podstawo-
 wej /inwestycje towarzyszące/. W szczególności ^{prawniczo} kluczowe zobowią-
 zane są do pokrywania w tym trybie kosztów komunalnych ujęć wo-

51/Uchwała R.Min.z 27.IV.1965 w sprawie planowania i realizacji
 finansowania inwestycji wspólnych MP 26/128/65 oraz
 Zarządzenie Min. Gospod.Komunalnej z 9.XII.1965 w sprawie
 udziału jednostek gospodarczych w kosztach budowy urządzeń
 komunalnych MP 68/387/65

52/Uchwała R.Min.z 24.I.1967 w sprawie udziału państwowych i spół
 dzielczych jednostek gospodarczych w kosztach projektowania
 wykonania i utrzymania wspólnych obiektów budowlanych gospodar-
 ki wodnej MP 9/48

53/Uchwała R.Min.z 4.VII.1969 w sprawie terenowej koordynacji
 inwestycji oraz realizacji inwestycji wspólnych i towarzyszą-
 cych MP 31/227

54/J.Kaleta podnosił wady konstrukcji obciążających z tego tytułu
 tylko przedsiębiorstwa kluczowe "System finansowy gospodarki
 komunalnej" praca doktorska, Wrocław 1960 s.159

dociągowych, linii tramwajowych, uzbrojenia dzielnic przemysłowo-składowych i t.p.

Rozszerzające się związki między działalnością i rozwojem przedsiębiorstw a standartem i potrzebami życia w miastach są spowodowane podnoszeniem się poziomu technicznego produkcji, a także zwiększającymi się usługami towarzyszącymi wobec ludności pracującej w państwie socjalistycznym. Niektóre z potrzeb stąd wynikających przekraczają możliwości sfinansowania poszczególnych przedsiębiorstw, a nawet zjednoczeń. Stąd też najnowsze przepisy wprowadziły zasadę, iż rozwój budownictwa mieszkaniowego, związanego ze zwiększeniem zatrudnienia, finansowany jest z dotacji celowych udzielanych przez resorty, których przedsiębiorstwa rozszerzają swą działalność.⁵⁵

W ramach rozważań nad zakresem przedmiotowym obciążenia istotnym jest stwierdzenie, iż dotyczy ono jedynie budowy nowych obiektów, nie reguluje natomiast zasad odpłatności za korzystanie z usług już istniejących zakładów i przedsiębiorstw komunalnych. W tym przypadku obowiązuje przedsiębiorstwa odpłatność na zasadach ogólnych.⁵⁶

Należy jednak podkreślić, iż obowiązek uczestniczenia dotyczy przedsiębiorstw nie tylko w przypadku podejmowania przez radę narodową inwestycji, lecz w każdym przypadku, gdy potrzeby przedsiębiorstwa kluczowego przekraczają możliwości świadczeń ze strony zakładów i przedsiębiorstw rad narodowych.

Wysokość obciążenia ustala się na zasadzie ponoszenia kosztów proporcjonalnie do wysokości zapotrzebowania na odpowiednie usługi. Wysokość zapotrzebowania obejmuje także t.zw. inwestycje towarzyszące.

- 55/ Forma jest godna uwagi, ponieważ wysokość dotacji uzależniona jest pośrednio od wielkości zatrudnienia w zakładach
- 56/ J.Kaleta postuluje różnicowanie opłat "O zmianie trybu i zasad ustalania opłat i taryf komunalnych" Gosp. i Adm. Ter

W świetle obowiązujących przepisów nie przewiduje się zasadniczo żadnych zwolnień od obowiązku świadczenia przez przedsiębiorstwa.
57

Forma prawna świadczenia wymaga pewnej ^{analizy} ~~analizy~~ ^{wspatrywani}, ponieważ jest ona odmienna w porównaniu z ~~analizowanymi~~ ^{wywarianymi} dotąd konstrukcjami obciążeń. Podstawą prawną finansowania inwestycji jest z jednej strony umowa między inwestorami, co do wysokości ponoszonych udziałów, z drugiej zaś strony decyzja właściwego organu koordynacyjnego. Umowność stosunków między inwestorami ^{wywarianych} jest podstawą w literaturze poglądów, iż stosunki prawne powstające w wyniku tej umowy mają charakter cywilno-prawny.
58

Źródłem umowy jest jednakże generalny akt administracyjny, stwarzający dla przedsiębiorstw o b o w i ą z e k zawarcia umowy. Wprawdzie przepisy stwierdzają iż^w umowie reguluje się nie tylko wysokość udziałów w kosztach, lecz także termin ukończenia oraz zasady korzystania z oddanej inwestycji - jednakże warunkiem umowy jest podjęcie odpowiedniej decyzji przez organ koordynujący. Decyzja tego organu podjęta jest na podstawie szacunkowego ustalenia kosztów, zakresu udziałowców oraz zasad użytkowania. Zawarcie umowy następuje więc na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego, Oddanie inwestycji do użytku nie powoduje odpowiedniego zwiększenia majątku trwałego wszystkich udziałowców, lecz jedynie administratora. Pozostałe przedsiębiorstwa korzystając z usług oddanego obiektu płacą za nie, tak jak i wszystkie inne osoby prawne i fizyczne.

57/ Zarządzenie Min.Gospod.Komunalnej z 1965 r.op.cit.przewidywało zwolnienia przedsiębiorstw, których wysokość udziałów nie przekraczała 50 tys.żł obecnie w wyjątkowych przypadkach możliwe jest odstąpienie jedynie z współinwestorów za zgodą właściwego organu koordynującego

58/ por.A.Stelmachowski "Orzeczenia arbitrażu, a decyzje administracji" PUG 8-9/1969 s.270

Zagadnienia sporne w zakresie ustalania wielkości udziałów rozstrzygają w zasadzie organa administracyjne, a nie arbitraż gospodarczy.

Analiza elementów tej formy obciążeń prowadzi do wniosku, iż mamy do czynienia z umową typu administracyjnego, będącą podstawą świadczeń przedsiębiorstw.

Znaczenie tej formy w strukturze dochodów rad narodowych rozpatrywać można w kontekście przysługujących radom narodowym uprawnień koordynacyjnych. Bowiem właśnie organy rad narodowych szczebla powiatowego, jak i wojewódzkiego, władne są do wydawania decyzji odnośnie inwestycji wspólnych. Przepisy stwierdzają, iż administratorów obiektów socjalnych, kulturalnych i komunalnych, powstałych w ramach inwestycji wspólnych są w zasadzie organy rad narodowych. Nie tylko zatem od strony administracyjnej lecz i finansowej zakres obciążeń, ponoszonych przez przedsiębiorstwa wpływa na uprawnienia rad narodowych.

Konstrukcja świadczeń na inwestycje wspólne odbiega charakterem prawnym od dotychczas analizowanych świadczeń, których przyjmowanie oparte jest całkowicie na jednostronnym rozstrzygnięciu organu państwowego. Ta forma ma charakter nowy, elastyczny i jest odpowiednikiem odmiennego usytuowania rad narodowych. W zakresie zarządzania przedsiębiorstwami kluczowymi. Zapewnia ona w trakcie przyjmowania wpłat odpowiednie uprawnienia przedsiębiorstwom, stanowiąc jednocześnie podstawę dla nadrzędnej

59/por. orzeczenia G.K.A. zawarte w PUG nr 10/1966 oraz OSPIKA nr 9/1968 poz. 187 z glosą H. Dawidowicz
60/na temat charakteru prawnego aktów wynikających z działalności koordynacyjnej rad narodowych por. szerzej Z. Rybicki "Organ zarządzania gospodarką narodową i formy ich działania" w "Rola rad narodowych..." s. 59
Umowa administracyjna określana jest również niekiedy jako "porozumienie administracyjne" - por. rozważania H. Dawidowicz "Umowy administracyjne w gospodarce uspołecznionej" PUG 1/1964 oraz J. Starościaka "Studia z teorii prawa administracyjnego" Wrocław-Warszawa-Kraków 1967 s. 71 - tak rozumiana "umowa administracyjna" nie ma nic wspólnego z francuską "contract administratif", która oznacza umowę zawartą między organem administracji, a inną jednostką por. M. Waline "Droit administratif" Paris 1959 s. 525

roli rad narodowych.

Ewolucja przepisów w zakresie realizacji i finansowania inwestycji wspólnych zdaje się przy tym wskazywać, iż uprawnienia rad narodowych w wytyczonym zakresie nabierają w dużej mierze charakteru władczego.

Forma prawna uczestniczenia w kosztach inwestycji wspólnych łączy w sobie harmonijnie cele fiskalne z zainteresowaniem oraz oddziaływaniem stymulacyjnym. Perspektywy rozwoju tej swoistej formy finansowania rad narodowych ^{we} ~~przez~~ przedsiębiorstwa kluczowe, dotyczyć mogą przede wszystkim zakresu przedmiotowego obciążenia, rozszerzając się jeszcze na takie dziedziny, jak budownictwo zakładów usługowych dla ludności, sklepów i t.p. Perspektywy te jednak nie są nieograniczone.

Nie ma bowiem ani możliwości, ani głębszego uzasadnienia dla wprowadzenia przymusowych form odpłatności za wszystkie usługi świadczone przez rady narodowe przedsiębiorstwom państwowym planu centralnego. Rady narodowe są reprezentantami państwa w terenie i spełniają w wyznaczonym zakresie funkcje państwa wobec obywateli. Finansowanie zaś bezzwrotne najszerszych potrzeb ludności jest jedną z cech ustroju socjalistycznego. Nie zawsze przy tym konkretne potrzeby ludności dadzą się bezpośrednio powiązać z działalnością na terenie rady przedsiębiorstwa kluczowego.

W literaturze finansowej od dawna wysuwane są postulaty wprowadzenia bezpośrednich form opodatkowania przedsiębiorstw kluczowych na rzecz rad narodowych na terenie których znajdują się ich siedziba.

61/J.Kaleta "Organizacja i finansowanie gospodarki komunalnej" Ruch Prawn.Ek.i Socjol. 2/1966 s.163

62/For.M.Cielecki sprawozdanie z "Dyskusji nad projektem ustawy o dochodach rad narodowych" Finanse 7/1958, J.Wierzbiński "W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych" Finanse 6/1961
H.Sochacka-Krysiakowa "Struktura oraz perspektywy rozwoju terenowych dochodów budżetowych" Ruch Prawn.Ek i Socjol.2/1962
J.Kaleta "Niektóre problemy terenowego planowania budżetowego" Finanse 2/1964, tenże "Udział jednostek gospodarczych w koszt-

Mimo różnorodnych rozwiązań konstrukcyjnych w sferze motywacyjnej uzasadnienie wprowadzenia takiego podatku jest u wszystkich autorów wspólne. Opiera się ona na postulatach zapewnienia radom narodowym ekwiwalentu za świadczone przez nie usługi /nie chodzi oczywiście o odpłatność bezpośrednią/. Proponuje się przy tym najczęściej uzależnienie stawki podatku od wielkości zatrudnienia. Źródło ekonomiczne to na ogół wypracowany zysk.⁶³ Obok motywu fiskalnego, wysuwającego się na czoło rozważań, podnosi się również zalety formy podatkowej w zakresie sprawowania zarządu i oddziaływania finansowego przez rady. Ustanowienie takiego podatku nie jest jednakże zagadnieniem órostem, ani od strony praktycznej, ani teoretycznej, W związku z wysuwanymi argumentami, wysokość świadczenia musiałaby zależeć od wyliczenia kosztów związanych z działaniem danego przedsiębiorstwa, lub terenowo określonej grupy przedsiębiorstw. Jednakże nawet szacunkowe wyliczenie nakładów nie jest łatwe. W dodatku w różnych miastach koszty te kształtowałyby się różnie różnie w zależności od wielkości i poziomu municypalizacji, a także rodzaju przedsiębiorstwa. Ustalenie przeciętne nie spełniłoby wszakże zadań pozafiskalnych, wprowadzenie zaś dla rad narodowych specjalnych uprawnień do ustalania wysokości podatku - budzi znaczne obawy.

Wreszcie wprowadzenie nowej formy obciążeń wywiera określone, często nawet niezamierzane skutki w systemie finansowym przedsiębiorstw. Wobec wyraźnej tendencji do postępującego uzależniania przedsiębiorstw kluczowych od ich jednostek nadrzędnych wprowadzenie nowej formy poboru akumulacji organicznychby uprawnienia zarówno przedsiębiorstw, jak i zjednoczeń.

odnośnik z poprzedniej strony c.d.

tach inwestycji wspólnych" op.cit.a także w "Organizacji i finansowaniu..." op.cit.
63/por.uwagi H.Sochackiej-Krysiakowej"Struktura oraz perspektywy..." oraz J.Kaleta w art.cytowanym wyżej

Wywarłoby to także określony wpływ na strukturę dochodów budżetu centralnego. Zastrzeżenia budzi z tego względu zarówno propozycja stanowienia podatku w zależności od zysku, jak i podatku od obrotu.

Nasuwa się nadto uwaga, iż brak jest podstaw zarówno teoretycznych, jak i praktycznych dla obciążenia owym podatkiem tylko państwowych przedsiębiorstw planu centralnego. Motywacja przemawiająca za jego wprowadzeniem wskazywałaby raczej, iż winno^{to} być obciążenie o charakterze powszechnym, a więc dotyczące wszystkich przedsiębiorstw uspołeczniionych, a także i nieuspołeczniionych.

Z wymienionych wyżej względów wprowadzenie nowej formy opodatkowania budzi zastrzeżenia. Musiłoby się ono bowiem łączyć z odpowiednią modyfikacją systemu finansowego państwa.

O ostrożności koniecznej w tym zakresie świadczy chociażby, fakt, iż na podstawie ustawy budżetowej na rok 1959 Rada Ministrów została upoważniona do wprowadzenia terenowego podatku od obrotu państwowych przedsiębiorstw przemysłowych zarządzanych centralnie.⁶⁴ Z uprawnienia tego jednak nie skorzystała.

Bardziej uzasadnionym wydaje się raczej odpowiednie modyfikowanie już istniejących form powiązań. W szczególności dotyczy to podatku od nieruchomości. Obciąża onawszystkie przedsiębiorstwa, przedmiot zaś opodatkowania jest integralnie związany z gospodarką lokalną. Jego odpowiednia reforma w myśl postulatów omówionych wyżej pozwoliłaby mu na spełnienie szerszych funkcji stymulacyjnych w zakresie prawidłowej zabudowy miast.

Przegląd form świadczeń przedsiębiorstw państwowych planu centralnego wskazuje, iż rola rad narodowych w trakcie przejmowania tych świadczeń jest ograniczona. Ograniczenie to umo-

tywowane jest zarówno potrzebami finansowymi organów centralnych, jak i zasadami organizacji i finansowania przedsiębiorstw kluczowych, opierającymi się na ścisłym podporządkowaniu branżowym.

Nasilająca się tendencja do koncentracji uprawnień finansowych w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami kluczowymi na szczeblu zjednoczeń prowadzi do dalszego ograniczania uprawnień rad narodowych. Stąd też powiązania o charakterze bezpośrednich dochodów budżetowych odgrywają w praktyce bardzo niewielką rolę w zakresie oddziaływania finansowego rad.

Zgodnie z pozycją prawno-organizacyjną rad narodowych wobec jednostek gospodarczych zarządzanych centralnie wykształciły się jednak swoiste formy powiązań finansowych, będących jednocześnie instrumentami oddziaływania finansowego. Wymienić tu należy konstrukcje wpłat z tytułu uczestniczenia w kosztach inwestycji oraz konstrukcję udziału w dochodach budżetu centralnego od tych przedsiębiorstw.

Udziały są formą pośredniej partycypacji rad narodowych w akumulacji finansowej przedsiębiorstw kluczowych. Stąd też i możliwość oddziaływania finansowego rad narodowych związane z tego rodzaju rozliczeniem są ograniczone. Na plan pierwszy wysuwa się funkcje fiskalna tego powiązania oraz jego rola regulacyjna w zakresie kształtowania dochodów rad narodowych.

Nie wyklucza to jednak całkowicie oddziaływania rad narodowych. Kierunki tego oddziaływania zdeterminowane są jednak w pierwszym rzędzie charakterem ekonomicznym poszczególnych powiązań, będących podstawą udziału. Niemożliwe jest realizowanie za pomocą udziału celów pozafiskalnych wykraczających poza tak nakreślone ramy. Za pomocą konstrukcji udziału nie mogą być zwłaszcza realizowane ^{średnio} bardzo pojmowana odpłatność za świadczone przez rady narodowe usługi na rzecz przedsiębiorstw klu-

czowych.

Możliwa jest natomiast realizacja takich celów jak obniżka kosztów własnych, insyfikacja produkcji i t.p. Tego bowiem rodzaju zadania wynikają z konstrukcji poszczególnych rozliczeń.

Perspektywy rozwoju konstrukcji udziału opierają się przede wszystkim na wprowadzeniu planowania wieloletniego w tym zakresie. Poprzez stabilizację zasad ustalania udziałów kręgu podmiotów zobowiązanych do świadczenia, tytułów rozliczeń oraz orientacyjnej wysokości dochodów można będzie wydatnie zwiększyć uprawnienia rad.

Dochody rad narodowych z tytułu uczestniczenia przedsiębiorstw centralnych w kosztach inwestycji wspólnych są odpowiednikiem w płaszczyźnie finansowej kompetencji prawno-organizacyjnych. Dominującym w tym zakresie niewłaściwym uprawnieniom koordynacyjnym rad towarzyszy swoista, oparta częściowo o decyzję administracyjną, częściowo zaś umowę stron forma przejmowania dochodów. Tego rodzaju powiązanie uznać należy za nową, odpowiadającą pozycji rad narodowych wobec przedsiębiorstw centralnych formę ^{pne} przejmowania dochodów.

W tym zakresie widoczna jest szczególnie wyraźnie wzajemna zależność między realizacją uprawnień prawno-organizacyjnych i finansowych. Obie te dziedziny wzajemnie się uwarunkowują.

Ze względu na wskazane wyżej przesłanki perspektywy dalszej decentralizacji uprawnień finansowych rad narodowych w zakresie pobierania dochodów od przedsiębiorstw kluczowych opierać się winny przede wszystkim na właściwej modyfikacji już istniejących powiązań. ~~Celem~~ ich lepszego wykorzystania dla oddziaływania finansowego.

Mniej natomiast uzasadnionym jest tworzenie nowych finansowych w tym zakresie. ^{powiązań}

§ 3. Charakter oraz struktura obciążeń finansowych

przedsiębiorstw spółdzielczych

Zakres oraz forma prawna świadczeń przejmowanych od przedsiębiorstw spółdzielczych określone są zasadami organizacji prawnej i własnościowej spółdzielczości. Z drugiej strony są one konsekwencją posiadanych przez organy państwowe uprawnień.

Przejmowanie akumulacji finansowej przedsiębiorstw spółdzielczych wynika w pierwszym rzędzie z obowiązku alimentacji budżetu państwa, który ciąży na wszystkich jednostkach gospodarczych. Wysuwane są jednak w tym zakresie argumenty nie mniej ważne, lecz nawiązujące do szczególnej roli spółdzielczości w gospodarce planowej. Podkreśla się zwłaszcza, iż w spółdzielczości następuje realizacja produktu dodatkowego, wytworzonego w gospodarce państwowej.¹ Sytuacja taka jest następstwem planowego układu cen w gospodarce uspołecznionej. Przejmowanie akumulacji powstałej z tytułu określonego układu cen towarzyszy jednocześnie dofinansowywaniu gospodarki spółdzielczej w przypadku stosowania cen planowo-deficytowych.

Tak więc przejmowanie akumulacji finansowej przedsiębiorstw spółdzielczych jest z jednej strony następstwem spoczywających na spółdzielczości zadań w zakresie utrzymania aparatu państwowego z drugiej zaś wynika z faktu, iż własność spółdzielcza jest formą własności uspołecznionej.²

- 1/ M. Weralski "System finansowy spółdzielczości" Warszawa 1957 s. 202; H. Sochacka-Krysiakowa "Opodatkowanie przemysłu spółdzielczego" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. 2/1966 s. 138 i nast.
- 2/ Por. na ten temat szerzej monografia R. Malinowskiego "Państwo a spółdzielczość" op.cit.

Odmienna organizacja własnościowa spółdzielczości³ i związana z tym samodzielność i odpowiedzialność finansowa, w granicach wytyczonych normatywnie - powodują, iż ilość obciążeń przekazywanych na rzecz organów państwowych jest mniejsza. Związane jest to również z wyłączeniem budżetu państwa oraz funduszy z nim powiązanych z obowiązku finansowania rozwoju przedsiębiorstw spółdzielczych. Poza funduszami własnymi dużą rolę odgrywają w tym zakresie spółdzielcze fundusze redystrybucyjne i rozwojowe, gromadzone przez odpowiednie związki i centrale spółdzielcze. Gromadzenie tych funduszy następuje w oparciu o akumulację finansową przedsiębiorstw.⁴

Świadczenia przedsiębiorstw spółdzielczych przejmowane są zarówno przez organa administracji centralnej, jak i terenowej.

Podział rozliczeń pomiędzy budżet centralny i fundusze z nim powiązane oraz budżet terenowy i fundusze z nim powiązane wyznaczają zakres uprawnień organów administracji centralnej i terenowej.

3/ Por. na ten temat szerzej: K.Marks "Krytyka programu gotajskiego" W-wa 1949 s. 19-20 a także M.Weralski "System finansowy spółdzielczości" op.cit.

S.Szer "Własność spółdzielcza" W-wa 1961 s. 51

H.Sochacka-Krysiakowa "Zagadnienie podziału akumulacji finansowej przemysłu spółdzielczego" W-wa 1966 s. 223

4/ Por. przykładowo: Spółdzielczy Fundusz samorządowy, fundusz z wpłat spółdzielni ustalanych corocznie przez CZSP, przeznaczony na finansowanie potrzeb administracyjnych i celów socjalno-kulturalnych, Spółdzielczy Fundusz Rozwoju, tworzony z części zysku bilansowego spółdzielni oraz z oprocentowanych wpłat zwrotnych spółdzielni. Przeznaczony na udzielanie pożyczek na cele inwestycyjne i t.p.

Podział ten przedstawia poniższa tabela:

Tytuł rozliczenia ^{x/}	Budżet centralny	Fundusze celowe powiązane z budż. centralnym	Budżety terenowe	Fundusze celowe powiązane z budż. terenowymi
	1	2	3	4
Składki na ubezpie. społeczne	+			
składki na ubezpieczenia gospod.		+		
podatek od nieruchomości			+	
podatek od lokali			+	
wpłaty z tytułu finansowania inwestycji wspólnych				+
wpłaty na fund. branż. zjedn. państwowych				+
wpłaty na fundusz miejski				+
podatek obrotowy			+	
dodatnie różnice budżetowe	+			
podatek dochodowy			+	

^{x/} podano jedynie najważniejsze tytuły rozliczeń z pominięciem wpłat rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Dokonując podziału rozliczeń w myśl przyjętego kryterium podmiotowego stwierdzić można, iż najbardziej rozbudowane są powiązania przedsiębiorstw spółdzielczych z budżetami terenowymi. Obok tego występują rozliczenia na rzecz terenowych funduszy wyodrębnionych z budżetu.

Wpłaty przedsiębiorstw spółdzielczych do budżetu centralnego charakteryzują się podobną strukturą jak wpłaty państwowych

przedsiębiorstw terenowych.

Najmniej występuje natomiast powiązań przedsiębiorstw spółdzielczych z funduszami wyodrębnionymi z budżetu centralnego.

Strukturze rozliczeń odpowiada także waga fiskalna poszczególnych wpłat. Znaczenie fiskalne wpłat przedsiębiorstw spółdzielczych obrazuje na przykładzie rozliczeń spółdzielni handlowych i spółdzielni pracy województwa łódzkiego poniższa tabela:

	1966	1967
składki na ubezpiecz. społ. ^{xx/}	64,7	69,6
w % do całości wpłat	23,3	22,9
podatek obrotowy ^{x/}	72,0	75,6
w % do całości	26,4	25,2
dodatnie różnice budż.	6,4	6,1
w % do całości	3,1	2,9
podatek dochodowy	134,0	145,5
w % do całości	47,2	49,0
Udział budżetu państwa ^{xxx/}		
w akumulacji przedsiębiorstw	278,1	296,8
w %	100,0	100,0
z tego:		
udział budżetu centralnego		
w % do całości	26,4	25,8
udział budżetu terenowego		
w akumulacji przedsiębiorstw		
w % do całości	73,6	74,2

x/ łącznie z podatkiem od operacji niefinansowych

xx/ w odniesieniu do pozostałych rozliczeń brak danych

xxx/ dane zaczerpnięte z opracowania T. Dębowskiej-Romanowskiej C. Kosikowskiego "Prawno-finansowe formy oddziaływania rad narodowych na gospodarkę finansową przedsiębiorstw spółdzielczych", maszynopis s. 52

Jak wynika z przedstawionych danych wpłaty przedsiębiorstw spółdzielczych do budżetów terenowych posiadają dominujące znaczenie również i pod względem fiskalnym. Przy czym na plan pierw-

szy wysuwa się podatek dochodowy przed wpłatami z tytułu podatku obrotowego. I w tym zatem zakresie wskazywać można na pewne analogie ze strukturą fiskalną wpłat państwowych przedsiębiorstw terenowych. W ramach dochodów tych ostatnich również większe znaczenie fiskalne posiadają wpłaty z zysku, niż podatek obrotowy. Duże znaczenie fiskalne posiadają także wpłaty do budżetu centralnego.

Rozliczanie się przedsiębiorstw spółdzielczych z budżetem centralnym /grupa I/ spowodowane jest z jednej strony włączeniem spółdzielczości w obręb gospodarki planowej z drugiej zaś zadaniami spoczywającymi na budżecie w zakresie finansowania działalności socjalnej, kulturalnej i t.p.

Przykładem rozliczenia spełniającego te funkcje mogą być wpłaty z tytułu dodatnich różnic budżetowych.⁵ Konstrukcja ich jest jednakowa dla wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych. W stosunku do spółdzielczości przejmowanie dodatnich różnic budżetowych służy zarówno eliminacji zbędnych w przedsiębiorstwie środków finansowych, jak i planowej redystrybucji zasobów między funduszami spółdzielczymi, a budżetem państwa. Pobór dodatnich różnic budżetowych pozwala jednocześnie na doprowadzenie wyników finansowych przedsiębiorstw spółdzielczych do stanu porównywalności z wynikami finansowymi przedsiębiorstw państwowych. Jest on elementem włączającym, integrującym system finansowy spółdzielni z systemem pozostałych przedsiębiorstw uspołecznionych. Wiąże się to zresztą również z faktem finansowania z budżetu centralnego ujemnych różnic budżetowych na rzecz tych przedsiębiorstw.

5/ Por. Uchwałę R.Min. z 1967 r. op.cit.

W literaturze podnosi się nadto, iż dodatnie różnice budżetowe są bardziej precyzyjną formą regulowania rentowności spółdzielczości niż podatek obrotowy.⁶ Są one bowiem pobierane przede wszystkim w formie różnicowej, podczas, gdy podatek pobierany jest od spółdzielni wg stawek procentowych. Dodatnie różnice budżetowe mają duże znaczenie, obciążają bowiem nie tylko spółdzielnie przemysłowe, lecz także handlowe oraz trudniące się skupem.⁷

Również i pobór składek na ubezpieczenia społeczne następuje według tych samych zasad oraz w tej samej wysokości, jak i w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych. Wyjątkiem jest tylko możliwość ustalania obciążenia spółdzielni z tego tytułu w formie kwotowej, zryczałtowanej.⁸

Odstępstwo, nie powodujące zresztą realnych różnic w wysokości obciążenia tłumaczone być może dążnością do uproszczenia form poboru w małych spółdzielniach.

Charakter prawny i ekonomiczny składek na ubezpieczenia społeczne rysuje się wyraźniej w systemie finansowym przedsiębiorstw spółdzielczych niż w systemie finansowym przedsiębiorstw państwowych. Wynika to stąd, iż w przypadku przejmowania akumulacji przedsiębiorstw spółdzielczych mamy do czynienia z jednoczesną zmianą właściciela.⁹ Celowość ponoszenia świadczeń nie budzi tutaj wątpliwości. Służą one zabezpieczeniu środków na finansowanie świadczeń długo- i krótko-terminowych z tytułu ubezpie-

6/ J. Chróścicka "Podstawowe zasady systemu finansowego spółdzielczości" W-wa 1961 s. 100

7/ Por. opracowanie T. Dębowskiej-Romanowskiej C. Kosikowskiego "Prawno-finansowe formy oddziaływania rad narodowych na gospodarkę spółdzielczą" maszynopis s. 46

8/ Rozp. Przewodn. Komitetu Pracy i Płacy z 6 V 1961 w sprawie podstawy wymiaru składek na ubezp. społ., świadczeń z ubezpieczeń społecznych i rent członków spółdzielni pracy, zatrudnionych w niektórych zakładach usługowych DzU 26/127/61, zm. 3/8/62 i 46/259/63

9/ J. Chechliński "Z zagadnień teorii podatku" W-wa 1963 s. 245 i nast.

czenia społecznego członków i pracowników spółdzielni.

Jednocześnie jednak pobór składek jest czynnikiem regulacji wielkości akumulacji pozostałej do dyspozycji przedsiębiorstwa. Podobnie, jak w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych składki oddziałują na prawidłową i oszczędną politykę płacową w przedsiębiorstwie spółdzielczym.

Ze względu na zasięg tego obciążenia, można tak samo jak w przypadku dodatnich różnic budżetowych podnieść, iż składki te służą ujednoliceniu systemu finansowego przedsiębiorstw uspołecznionych. Pozwalają one na porównywanie wyników finansowych wszystkich tych przedsiębiorstw.

Rola obu rozliczeń z interesującego nas punktu widzenia jest analogiczna w stosunku do gospodarki wewnętrznej przedsiębiorstw spółdzielczych, jak i państwowych przedsiębiorstw terenowych. Funkcje spełniane przez dodatnie różnice budżetowe i składki na ubezpieczenia społeczne są również takie same w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw centralnych. Ponoszenie tych świadczeń na rzecz budżetu centralnego uznać należy za swoistą cechę systemu finansowego wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych.

Jak wskazaliśmy wyżej, przedsiębiorstwa spółdzielcze nie ponoszą w szerszym zakresie świadczeń na wyodrębnione z budżetu centralnego fundusze /grupa II/. W praktyce dotyczy to jedynie składek na ubezpieczenia gospodarcze. Podkreśla się przy tym celowość szerokiego zakresu ubezpieczeń obowiązkowych w stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych, powołując się na grupowy charakter własności spółdzielczej, co wiąże się z finansowaniem szkód losowych we własnym zakresie, a nie ze środków ogólnonarodowych.¹⁰

^{10/} M. Weralski, op.cit. s. 360

Praca zbiorowa pod red. W. Warkały "Ubezpieczenia majątkowe" W-wa 1965 s. 20

Podnosi się nadto, iż zapewnienie dla przedsiębiorstw spółdzielczych ochrony ubezpieczeniowej jest przejawem poparcia i pomocy państwa dla ruchu spółdzielczego.¹¹ Stąd też zakres ochrony ubezpieczeniowej jest w odniesieniu do spółdzielczości większy niż w stosunku do przedsiębiorstw państwowych.¹² Obowiązkowym ubezpieczeniom poddane są przedsiębiorstwa spółdzielcze /tak jak i pozostałe przedsiębiorstwa uspołecznione/ w zakresie odpowiedzialności cywilnej oraz następstw nieszczęśliwych wypadków z ruchu pojazdów mechanicznych.¹³ Wszystkie przedsiębiorstwa spółdzielcze podlegają nadto ubezpieczeniu środków trwałych i obrotowych od ognia i innych zdarzeń losowych¹⁴, mienia w transporcie krajowym i zagranicznym.¹⁵ Są to ubezpieczenia umowne-obligatoryjne, powstałe na mocy generalnego aktu administracyjnego. Jednostki spółdzielcze mogą nadto zawierać umowy ubezpieczeniowe na podstawie decyzji własnych organów nadrzędnych.¹⁶ Jednostki spółdzielcze mogą wreszcie całkowicie dobrowolnie zawierać umowy ubezpieczeniowe.

Aktualny zakres normatywnej ochrony ubezpieczeniowej przedsiębiorstw spółdzielczych jest w gruncie rzeczy zbliżony do zakresu ochrony ubezpieczeniowej państwowych przedsiębiorstw

- 11/ Praca zbiorowa pod red. W.Warkały op.cit. s. 20
- 12/ W.Warkały op.cit. s. 170, J. i Z.Jaśkiewiczowie "Polski system finansów publicznych" W-wa 1969 s. 217; L.Kurowski M.Weralski "Prawo finansowe" W-wa 1969 s. 364
- 13/ Por. Rozporządzenie R.Min. z 24 IV 1968 w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych DzU 15/89/68
Z zakresu rozważań wyłączamy rolnicze spółdzielnie produkcyjne, w stosunku do których zakres ubezpieczeń obowiązkowych jest oczywiście niewspółmiernie większy
- 14/ Zarząd.Przewodn. PKPG z 7 VI 1951 w sprawie zasad ubezpieczenia mienia jednostek gospodarki uspołecznionej od ognia i innych zdarzeń losowych MP A-59/778/51
- 15/ Zarząd.Przewodn. PKPG z 10 IX 1951 w sprawie zasad ubezpieczenia mienia w transporcie przez jednostki gospodarki uspoł. MP A-86/1182/51, Zarząd.Min.Pin. i Min. Handlu Zagr. z 25 VIII 1964 w sprawie zasad ubezpieczenia mienia będącego przedmiotem obrotu z zagranicą /niepubl./ podaje za "Źródłami prawa finansowego" pod red. N.Gajl t. II s. 218
- 16/ n.p. ubezpieczenie od kradzieży z włamaniem i rabunku, obowiązujące wszystkie przedsiębiorstwa spółdzielcze por. Okólnik CRS z 22 VI 1957 /niepubl./

terenowych. Zbliżone zasady traktowania jednostek państwowych i spółdzielczych w tym zakresie spotykają się niekiedy z krytyką w literaturze.¹⁷ Postuluje się różnicowanie zakresu ochrony ubezpieczeniowej wobec przedsiębiorstw spółdzielczych i państwowych.

Nie wdając się w spór można na tym miejscu stwierdzić, iż mimo odmienności organizacyjno-własnościowej przedsiębiorstw spółdzielczych, przekazywanie świadczeń na scentralizowany fundusz pozabudżetowy może być w płaszczyźnie oddziaływania finansowego rad narodowych oceniane tak samo jak przekazywanie wpłat państwowych przedsiębiorstw terenowych. Oznacza ono zmniejszenie akumulacji finansowej, przekazywanej organom terenowym. Celowość tego uszczuplenia nie ulega jednakże wątpliwości, przeciwnie w odniesieniu do gospodarki spółdzielczej jest ono szczególnie uzasadnione. Przedsiębiorstwa spółdzielcze mogą także na podstawie porozumień branżowych dokonywać wpłat na branżowe fundusze zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw planu centralnego i planu terenowego.

Zarówno forma gromadzenia środków finansowych, jak i wpływ obciążenia nawewnętrzną gospodarkę przedsiębiorstw spółdzielczych nie odbiega zasadniczo od form oddziaływania analogicznych obciążeń przedsiębiorstw państwowych.

Reasumując stwierdzić zatem można, iż mimo skromniejszego zakresu /przedsiębiorstwa spółdzielcze nie ponoszą obciążeń na fundusz postępu techniczno-ekonomicznego/ wpłaty spółdzielni na rzecz budżetu centralnego i funduszy z nim powiązanych spełniają takie same funkcje, jak analogiczne wpłaty przedsiębiorstw planu terenowego.

^{17/} W. Warkalło op.cit. s. 322 i nast.

Powiązania przedsiębiorstw spółdzielczych z budżetem terenowym i funduszami zeń wyodrębnionymi /grupa III i IV/ wynikają z dwu wskazanych wyżej funkcji spoczywających na radach narodowych.

Obciążenia te są z jednej strony następstwem władczych funkcji organów rad narodowych, będących dla przedsiębiorstw spółdzielczych reprezentantami administracji państwowej w terenie - z drugiej zaś spoczywających na radach narodowych funkcji koordynacyjnych z racji spełnianych przez nie zadań "gospodarzy terenu".

Do grupy IV zaliczyć należy zwłaszcza wpłaty z tytułu uczestniczenia w kosztach inwestycji wspólnych. W grupie III znajdują się podatki od nieruchomości i od lokali, podatki obrotowy i dochodowy.

Rozliczenia na rzecz budżetu terenowego mają wyłącznie podatkowy charakter. Jest to wyrazem władczych uprawnień jakie spoczywają na radach narodowych wobec przedsiębiorstw spółdzielczych. Powiązania podatkowe są dominujące zarówno pod względem wagi fiskalnej i ekonomicznej jak i tytułów rozliczeń. Brak jest natomiast powiązań o charakterze redystrybucyjno-celowym /przejmowanie nadwyżek środków obrotowych, części amortyzacji itd./.

Struktura obciążeń przedsiębiorstw spółdzielczych na rzecz organów rad narodowych zdaje się wskazywać na jej podobieństwo ze strukturą obciążeń przedsiębiorstw państwowych, zarówno terenowych, jak i kluczowych. Obciążenia obrotu i dochodu są odpowiednikami analogicznych obciążeń państwowych przedsiębiorstw terenowych; obciążenia z tytułu inwestycji wspólnych pobierane są na analogicznych zasadach, jak w odniesieniu do przedsię-

biorstw kluczowych. Wreszcie podatek od nieruchomości to obciążenie wspólne dla rozliczeń wszystkich przedsiębiorstw.

Jedynym rozliczeniem, nie znajdującym odpowiednika we wpłatach przedsiębiorstw państwowych jest podatek od lokali.

Ta paralelność struktury obciążeń, a niekiedy także i wspólność stosowanej konstrukcji pozwala na pomijanie w trakcie analizy cech konstrukcyjnych, naświetlonych wyżej oraz uwypuklanie cech różniących.

Podatek od nieruchomości, poza nielicznymi zwolnieniami¹⁸, obciąża wszystkie przedsiębiorstwa spółdzielcze. Pobór jego oceniany jest negatywnie.¹⁹ Podkreśla się zwłaszcza, iż jako obciążenie majątku, wpływa on hamująco na wzrost mienia spółdzielczego.

Pominąwszy fakt, iż podatek ten nie może wpływać hamująco w dzisiejszej postaci ze względu na jego nieznaczną wagę fiskalną, wskazać również należy, iż jest on obciążeniem tylko nominalnie majątkowym. W rzeczywistości jest on obciążeniem przychodu z nieruchomości.²⁰ Może więc być instrumentem stymulowania efektywnego wykorzystywania gruntu i budynków. Jego odpowiednie zreformowanie w myśl nakreślonych wyżej postulatów pozwoliłoby na uczynienie zeń instrumentu zarządu rad w dziedzinie prawidłowej zabudowy przestrzennej miast. Ma to szczególne znaczenie wobec przedsiębiorstw spółdzielczych. Ze względu bowiem na samodzielność organizacyjną i finansową spółdzielczości szczególnie

18/ Od podatku tego zwolnione są tylko budynki Związku Spółdz. Inwalidów oraz budynki spółdzielni zdrowia, zrzeszonych w Centrali Rolniczej "Samopomoc Chłopska" - Zarząd. Min.Fin. z 25 III 1968 w sprawie całkowitego lub częściowego zaniechania zobowiązań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości i od lokali oraz zawieszenia podatku od lokali
WP 14/91/68

19/ H. Sochacka-Krysiakowa "Opodatkowanie przemysłu spółdz."
op.cit. s. 144

20/ M. Weralski "Kierunki reformy polskiego..." s. 240

istotną rolę w zakresie zarządzania spełniają instrumenty pośredniego oddziaływania.²¹

Przedsiębiorstwa spółdzielcze płacą także podatek od lokali.²² Zakres zwolnień podmiotowych obejmuje spółdzielnie pracy prowadzące działalność usługową, oraz spółdzielnie inwalidów w odniesieniu do zakładów pracy chronione.²³ Podstawę opodatkowania stanowi wartość czynszowa lokalu, stawka wynosi 30 % dla wszystkich spółdzielni, świadczących usługi dla ludności /dla zakładów gastronomicznych wyjątkowo 15 %/.

Podatek od lokali uznawany jest za rodzaj podatku konsumpcyjnego²⁴, obciążającego dochód przedsiębiorstwa w toku jego wydatkowania. Mógłby on zatem spełniać ważne funkcje w zakresie oddziaływania na prawidłową gospodarkę lokalową, co szczególnie leży w sferze zainteresowań rad narodowych. Na przeszkodzie temu stoi jego bardzo niska waga fiskalna²⁵, na zmianę której nie wpłynęła istotnie nawet ostatnia regulacja wysokości czynszów.²⁶

Podkreślić nadto należy, iż szkolwiek postulat oszczędnej gospodarki lokalami znajduje uzasadnienie zarówno ze względów ogólnospołecznych /znane trudności lokalowe/, jak i z powodu szczególnych uprawnień rad narodowych w tym zakresie - to jednakże realizacja tego pozafiskalnego oddziaływania podatku od lokali nie zawsze wydaje się wskazana. Dążność do zmniejszania lokali mogłaby prowadzić do utrudnień w prowadzeniu racjonalnej gospodarki eksploatacyjnej, a także pogorszyć warunki bytowe

21/ Por. M. Weralski "System finansowy spółdzielczości" op.cit s. 33-35; H. Sochacka-Krysiskowa "Zagadnienie..." op.cit. s. 142

22/ Dekret z 20 V 1955 o niektórych podatkach i opłatach terenowych DzU 16/87/63, zm. Ustawa z 11 XI 1965 DzU 46/288/65

23/ Por. Zarz. Min. Fin. z 25 III 1958 cyt. wyż. MP 14/91/68

24/ M. Weralski "Kierunki reformy..." s. 272 J. i Zb. Jaśkiewiczowie "Polski system finansów publicznych" W-wa 1969 s. 145

25/ Podatek od lokali daje w skali kraju w roku 1967 = 280 mln zł podczas gdy podatek dochodowy od spółdz. 5,25 mld zł Rocznik Statyst. Finans. op.cit. s. 58 tab. 23

26/ Por. Rozp. R. Min. z 20 VIII 1965 DzU 35/224/65

załogi. Nasuwa się przy tym uwaga, iż w zakresie gospodarki lokalami uprawnienia administracyjne należą do rad narodowych. Przejawia się to przede wszystkim w kompetencjach do przydzielania lokali, spoczywających na odpowiednich wydziałach rad narodowych.²⁷

Tym samym zatem decyzje w tym zakresie leżą poza sferą swobodnego wyboru przedsiębiorstw spółdzielczych.

Opodatkowanie podatkiem od lokali dotyczy spośród przedsiębiorstw uspołecznionych - tylko spółdzielczych. Tę zrównanie spółdzielczości z prywatną gospodarką oraz ludnością w zakresie opodatkowania budzi wątpliwości. Znajdowałoby ono uzasadnienie gdyby także i przedsiębiorstwa państwowe /przede wszystkim handlowe/ odnajmujące lokale, podlegały opodatkowaniu. W obecnym kształcie prawnym podatek od lokali nie spełnia funkcji stymulujących w zakresie zarządu rad narodowych.

W stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych, podobnie, jak w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych funkcję wstępnego przejścia akumulacji spełnia podatek obrotowy.²⁸ Regulacja normatywna jest wspólna dla obu rodzajów przedsiębiorstw, co powoduje, iż główne zasady opodatkowania są wspólne.

Połączenie na podstawie uchwały z 1968 roku w ramach jednej konstrukcji prawnej podatku obrotowego i od operacji nietowarowych miało szczególnie pozytywne znaczenie, z punktu widzenia techniki legislacyjnej, w stosunku do spółdzielczości. Podatek od operacji nietowarowych dotyczył bowiem przede wszystkim

27/ Por. J. Pietkiewicz "Oddziaływanie rad narodowych na spółdzielczość miejską" w: "Rola rad narodowych w zarządzaniu..." s. 697 i 701 oraz J. Anuszewski "Rozwój gospodarki terenowej" Gosp. i Adm. Ter. ne specjalny z 1969 r. s. 11

28/ Por. Uchwała R.Min. z 12 VIII 1968 w sprawie podatku obrotowego od jednostek gospodarki uspołecznionej MP 35/224/68

przedsiębiorstw spółdzielczych. Ze względu na jednorodny charakter ekonomiczny obu podatków brak było uzasadnienia dla sztucznego ich rozdzielania.

Pobór podatku obrotowego i źródła wywiera taki sam wpływ na gospodarkę przedsiębiorstw spółdzielczych, jak i państwowych. W praktyce obciąża on spółdzielnie pracy, zakłady wytwórcze PSS Społem, zakłady naprawcze spółdzielni transportowych i t.p.

Za charakterystyczną cechą opodatkowania przedsiębiorstw spółdzielczych uznać należy to, iż opiera się ono na wspólnych podstawach prawnych z opodatkowaniem terenowych przedsiębiorstw państwowych. Ta zasada wspólnego opodatkowywania obu rodzajów przedsiębiorstw wykształciła się w toku ewolucji.²⁹ Wspólne zasady przejawiają się przede wszystkim w stosowanej stawce procentowej opodatkowania. Stawki te obciążają produkty i usługi niezależnie od tego, czy są one świadczone przez przedsiębiorstwa państwowe, przemysłu terenowego, czy spółdzielcze.

Są to przedmiotowe stawki grupowe. Na tym miejscu należy podkreślić, iż w stosunku do niektórych przedsiębiorstw spółdzielczych stosuje się stawkę procentową zróżnicowaną również i podmiotową.³⁰ Zasluguje to na podkreślenie jako cecha swoista, mimo, że stawki zróżnicowane przedmiotowo stanowią ogromną większość.

Stosowanie stawek procentowych w podatku obrotowym, obciążającym przedsiębiorstwa spółdzielcze wywołuje takie same reperkusje w zakresie ich gospodarki, jak i w gospodarce przedsiębiorstw państwowych. Stąd też oceny literatury, nawiązujące zarówno do pozytywnych, jak i negatywnych skutków takiej kon-

29/ Por. M. Weralski "System finansowy spółdzielczości" op.cit s. 208 oraz ~~edukator~~ nr § 1 rozdz. II

30/ Tego rodzaju stawki podmiotowo-przedmiotowe dotyczą przykładowo niektórych przedsiębiorstw PSS Społem, czy CPLiA, por. Zarz. Min.Fin. z 16 I 1969 w sprawie podatku obrotowego od przedsiębiorstw podległych i nadzorowanych przez KDW oraz spółdzielni i ich związków MP 4/39/69

strukcji są w zasadzie identyczne.³¹ Należy jednak zwrócić uwagę, iż charakter procentowego podatku obrotowego rzutuje w sposób wyraźniejszy na gospodarkę przedsiębiorstw spółdzielczych, niż państwowych. Fakt, iż procentowa forma podatku uniemożliwia elastyczną regulację rentowności i akumulacji pozostałej do dyspozycji przedsiębiorstwa, jest tuw tym istotniejszy, że brak jest charakterystycznych dla systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych obciążeń systemowych. Obciążenia o charakterze systemowym stanowią bowiem dodatkowe kanały regulacji wielkości akumulacji pozostającej do dyspozycji przedsiębiorstw.

Podobnie, jak w przypadku państwowych przedsiębiorstw terenowych podatek ten z założenia jest jedynie wstępnym typowo, przychodowym przejęciem akumulacji finansowej. Podobnie również, jak z opodatkowania terenowych przedsiębiorstw państwowych wynika, iż rolę regulatora wielkości akumulacji pozostającej do dyspozycji przedsiębiorstw spełniać musi obciążenie o charakterze dochodowym, sięgające do indywidualnej sytuacji finansowej podatnika.

Odrębny charakter własności spółdzielczej i wiążąca się z tym samodzielność finansowa powodują, iż rola podatku dochodowego jest w tym zakresie jeszcze większa, niż wpłat z zysku przedsiębiorstw terenowych.

Drugą ze swoistych cech opodatkowania obrotu państwowych przedsiębiorstw terenowych i spółdzielczych jest szeroki zakres stosowanych ulg, zwolnień i zaniechań.

Zwolnienia³², analogicznie, jak w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw terenowych mają przeważnie przedmiotowy charakter

31/ Por. zwłaszcza pozycje O.Niedziałkowskiego cyt. wyżej

32/ Por. Zarządzenie Min.Fin. z 16 I 1969 op.cit.

/np. produkcja z odpadów/. Duża część zwolnień, odnosząca się niemal wyłącznie do spółdzielczości, posiada jednak charakter podmiotowy - n.p. zwolnienie od podatku usług spółdzielni wydawniczych, mleczarskich, a także spółdzielni niektórych budowlanych. Również i ulgi³³ wiążą się zarówno z czynnikiem przedmiotowym /usługi dla ludności, praca nakładcza i t.p./, jak i podmiotowym/zniżki podatku dla spółdzielni nowo-powstałych, spółdzielni inwalidzkich i t.p./. Należy przy tym podkreślić, iż ulgi podatkowe o charakterze podmiotowym odnoszą się wyłącznie do przedsiębiorstw spółdzielczych.

Swoistą, właściwą tylko systemowi opodatkowania spółdzielni formą są wreszcie ulgi inwestycyjne, związane z rozszerzaniem świadczeń usług dla ludności. Ulgi te wymierzane są od łącznego opodatkowania podatkiem dochodowym i obrotowym. Polegają na potrąceniu z globalnej kwoty należności 50 % nakładów inwestycyjnych.³⁴

Formę zaniechania³⁵ stosuje się zarówno do państwowych, jak i spółdzielczych przedsiębiorstw terenowych. Polega ono na zaniechaniu poboru podatku na okres nie dłuższy od roku w całości lub takiej części, która umożliwiałaby zwiększenie zysku do wysokości 5 % kosztów własnych.

33/ Zarząd. Min.Fin. z 31 XII 1965 w sprawie ulg podatkowych dla przedsiębiorstw podległych radom narodowym oraz spółdzielni i ich związków MP 2/17/66, zm. Zarz.Min.Fin. z 2 IV 1969 MP 16/125/69 oraz Zarz. Min.Fin. z 20 II 1969 w sprawie poboru w formie ryczałtu podatku obrotowego i dochodowego od niektórych spółdzielczych zakładów usługowych MP 9/84/69

34/ System ulg został skonstruowany w ten sposób, że przedsiębiorstwa korzystać mogą tylko z jednej z ulg, tej która prowadzi do najniższego opodatkowania, podatek w wysokości nie przekraczającej 2 % obrotu nie pobiera się

35/ Zarz.Min.Fin. z 16 I 1969 op.cit. oraz Zarz. Min.Fin. z 19 IV 1969 w sprawie zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych od państwowych przedsiębiorstw terenowych i spółdzielni wykonujących roboty budowlane MP 17/143/69

Za formę traktowania ulgowego spółdzielczości uznać wreszcie należy stosowanie kwotowego ryczałtu podatkowego w zakresie łącznego poboru podatku dochodowego i obrotowego.³⁶ Ryczałt ten obejmuje najmniejsze zakłady spółdzielcze /od 2 do 5 osób zatrudnionych, obrót nie przekracza w ciągu roku 150 tys. zł na jednego zatrudnionego/, świadczące usługi dla ludności. Wysokość ryczałtu uzależniona jest od rodzaju usługi liczby zatrudnionych oraz rodzaju miejscowości.

Przedstawione formy wskazują na bogaty i zróżnicowany wachlarz instrumentów finansowych, jakimi posługuje się państwo w celu zachęcenia spółdzielni do podejmowania określonego działania. Zwraca przy tym uwagę, iż formy prawne indywidualizacji podatku obrotowego są bardziej zróżnicowane w stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych, niż państwowych. Swoistą cechą jest tu szerokie nawiązywanie do czynników o charakterze podmiotowym w zakresie stawek ulg i zwolnień. Występuje przy tym tendencja do łącznego traktowania całości obciążenia spółdzielczości.

Zarówno ze względu na charakter ekonomiczny, jak i procentową formę stawki podatek obrotowy nie wydaje się właściwym instrumentem dla regulowania /przykładowo/ zakresu procesów inwestycyjnych w przedsiębiorstwie. Tego rodzaju ulgi powinny się raczej łączyć z opodatkowaniem dochodu. Należy przy tym podkreślić, iż o ile sama konstrukcja podatku nie służy regulowaniu rentowności w spółdzielczości, to zniżki i zwolnienia pośrednio do kształtowania się tej rentowności nawiązują.

Funkcje stymulacyjne spełniane przez podatek obrotowy w odniesieniu do spółdzielczości polegają w pierwszym rzędzie na zachęce do związekzania zysku. Obok tych zadań podatek obrotowy

36/ Zarz. Min.Fin. z 24 II 1969 w sprawie poboru w formie ryczałtu podatków obrotowego i dochodowego od niektórych spółdzielczych zakładów usługowych MP 9/84/69

służy nadto jako instrument pośredniego oddziaływania na kierunki procesów produkcyjnych i rozwoju usług, a nawet stymuluje określone kierunki inwestowania. Jego rola jest więc w zakresie oddziaływania finansowego na gospodarkę przedsiębiorstw spółdzielczych szczególnie duża.

W zakresie gospodarki rad narodowych zadania spoczywające na tym podatku to przede wszystkim zasilanie właściwych budżetów terenowych. Choć ustalenie ulg, zwolnień od poboru następuje przez terenowe organa finansowe - to jednak nie łączy się to na ogół ze szczególnymi uprawnieniami rad narodowych. Wyjątkiem w tym przedmiocie jest konstrukcja zaniechania, która uzależnia wydanie decyzji od zgody właściwego wydziału przemysłu lub handlu rady narodowej. Podobnie zatem, jak i w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw terenowych jest to raczej w interesującej nas płaszczyźnie przekazanie zadań bez przekazania szerszych uprawnień. Mimo to, podatek ten spełnia istotną rolę w ramach instrumentów zarządu finansowego rad. Wynika to z samej jego konstrukcji, która służy szerokiemu oddziaływaniu finansowemu.

Przy omawianiu podatku obrotowego nawiązywaliśmy niejednokrotnie do podatku dochodowego, oba te podatki stanowią bowiem pewną integralną całość, a konstrukcja podatku obrotowego wyznacza zadania oraz formę prawną podatku dochodowego. Rola podatku dochodowego jest tym większa, że obejmuje on także i spółdzielcze zakłady handlowe, które nie płacą podatku obrotowego.³⁷ Rolę pozafiskalną wzmacnia także duże znaczenie finansowe tego dochodu.

37/ Por. J. Piskorski "Zasady systemu finansowego spółdzielni handlowych" *Finanse* 5/1968, M. Weralski "Zagadnienia systemu podatkowego w państwach socjalistycznych" W-wa 1965 s. 121

Aktualne zasady opodatkowania podatkiem dochodowym przedsiębiorstw spółdzielczych wykształciły się w toku ewolucji. Pierwotnie³⁸ przedsiębiorstwa spółdzielcze traktowane były podobnie jak jednostki gospodarki nieuspołecznionej. Uprzywilejowana pozycja spółdzielczości przejawiała się w odpowiednim obniżeniu skali podatkowej.³⁹ Od 1951 roku spółdzielnie płaciły odrębnie podatek wg skali proporcjonalnej, w wysokości 1/3 zysku bilansowego.⁴⁰ Obowiązujące zasady opodatkowania wprowadzone zostały uchwałą Rady Ministrów z 1955⁴¹, która mimo licznych nowelizacji⁴² zachowała dawny kształt prawny.

Na aktualnej konstrukcji podatku dochodowego zaważyło w pierwszym rzędzie to, że obejmuje on spółdzielnie różnych rodzajów /poza rolniczymi spółdzielniami produkcyjnymi w zakresie ich działalności podstawowej/. Zasadność łącznego traktowania wszystkich przedsiębiorstw spółdzielczych opiera się w pierwszym rzędzie na wspólnych zasadach organizacji wszystkich spółdzielni. Należy nadto zauważyć, iż podstawą opodatkowania wszystkich spółdzielni jest zysk bilansowy, którego konstrukcja pozwala na pełne porównywanie wyników poszczególnych przedsiębiorstw.

Podatek obciąża spółdzielnie i ich związki w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Nowością są zasady odrębnego rozliczania się zakładów spółdzielczych "Społem" z budżetami tych rad narodowych na terenie których mają siedzibę.⁴³

38/ Por. Dekret z 25 X 1948 o podatku dochodowym DzU 52/414/48

39/ Skala była obniżana o 25 %, a obciążenie nie mogło przekroczyć 1/3 dochodu

40/ Uchwała R.Min. z 10 II 1951 o podatku dochodowym od spółdzielczości MP A-17/224/51

41/ Uchwała R.Min. z 5 III 1955 o podatku dochodowym od spółdzielczości MP t.j. MP 78/367/62

42/ Por. kolejne zmiany po ogłoszeniu tekstu jedn. Uchwała R.Min. z 22 I 1964 MP 8/37/64, Uchwała R.Min. z 18 XI 1964 MP 81/383/64, Uchwała R.Min. z 12 VIII 1968 MP 35/243/68, Uchwała R.Min. z 11 VIII 1969 MP 36/277/69

43/ Wynika to z reorganizacji spółdzielni "Społem" /por. rozdział I/, na ten temat szerzej J. Piskorski op.cit. Zarządzenie Min. Fin. z 16 I 1969 op.cit.

Przedmiotem opodatkowania, i zarazem podstawą jest zysk bilansowy. Tym samym podatek ten sięga w większym stopniu niż podatek obrotowy do rzeczywistej sytuacji finansowej podatnika, uwzględniając indywidualne nakłady.⁴⁴ Wpływa to na zakres zarządu sprawowanego za pomocą tego obciążenia. Podatek dochodowy, jako ostateczne przejęcie akumulacji finansowej przedsiębiorstw spółdzielczych jest czynnikiem podziału zysku między organy państwowe, a organy wewnątrz-spółdzielcze oraz członków. Stąd też szczególne znaczenie przypisać należy stawkom podatkowym.

Stawki podatku dochodowego są zróżnicowane podmiotowo. Dla spółdzielni zrzeszonych w ZSS "Społem", gminnych spółdzielni "Samopomocy Chłopskiej", rzemieślniczych spółdzielni zaopatrzenia i zbytu, spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych i innych stawki mają charakter proporcjonalny i wahają się w granicach 53% - 15%. Stawki proporcjonalne dotyczą w zasadzie przedsiębiorstw handlowych, lub świadczących pewnego rodzaju usługi /np. SGP-y/. Ze względu jednak na przyjęcie kryterium podmiotowego zasada ta nie zawsze się potwierdza. Przykładowo wg stawki proporcjonalnej płacą także i wytwórcze przedsiębiorstwa, zrzeszone w ZSS "Społem". Generalnie jednak rzecz biorąc - w odniesieniu do spółdzielni handlowych realizacja celów polityki finansowej następuje nie poprzez zastosowanie ruchomej skali opodatkowania, lecz w drodze różnicowania podmiotowej stałej stawki proporcjonalnej.

Odmienne natomiast wykształciły się zasady opodatkowania dla spółdzielni pracy, nie prowadzących działalności handlowej. Na skutek wprowadzenia w życie Uchwały Rady Ministrów z 1955 r.⁴⁵

44/ Por. na ten temat A. Krzyżanowski "Nauka skarbowości" Poznań 1923 s. 122; J. Zdzitowiecki "Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym" Poznań 1939 rozdz. I

45/ Por. Uchwała R. Min. op.cit. MP 25/253/55

zastosowano w stosunku do nich skalę progresywną w zależności od kształtowania się rentowności. Stawki wynosiły od 24-80%. W roku 1958⁴⁶ nastąpiło podwyższenie stawek. Od roku 1964 wprowadzono do konstrukcji opodatkowania wskaźnik pracochłonności - procentowego udziału nakładów osobowych w nakładach ogółem.⁴⁷ O ile zależność wysokości podatku od rentowności miała charakter progresywny, to zależność od wskaźnika pracochłonności miała charakter regresywny.

W zależności od kształtowania się wskaźnika pracochłonności rozpiętość stawek /przy tej samej rentowności/ wahała się w granicach 20-40%. Dalsze zmiany⁴⁸ doprowadziły do ograniczenia wpływu wskaźnika pracochłonności na wysokość opodatkowania. Odpowiednie zmniejszenie opodatkowania następować może tylko w spółdzielniach osiągających rentowność w granicach do 5 %. W pozostałych przypadkach wysokość stawki zależy tylko od rentowności. Progresja jest przy tym bardzo wysoka /do 95%/.

Oceniając konstrukcję podatku dochodowego stwierdzić należy, iż stawki jego uwzględniają na ogół specyfikę działalności poszczególnych spółdzielni oraz preferencje państwa w tym zakresie. Konstrukcja stawek jest w dużej mierze uzależniona od tego, czy przedsiębiorstwa rozliczają się z tytułu podatku obrotowego, czy nie. Uderza przy tym podobieństwo konstrukcji podatku dochodowego od spółdzielczości oraz wpłat z zysku przedsiębiorstw terenowych. Z kolei spółdzielnie handlowe płacą podobnie jak państwowe przedsiębiorstwa handlowe planu terenowego wg stawek proporcjonalnych.⁴⁹

46/ Uchwała R.Min., zmieniająca Uchwałę z 1955 r. z 20 XII 1958 MP 3/11/59

47/ Zarz.Min.Fin. z 26 IX 1964 w sprawie skali podatku dochodowego od jednostek spółdzielczych zrzeszonych w CZSP MP 69/321/64

48/ Zarz.Min.Fin. z 20 IX 1966 w sprawie skali podatku dochodowego od jednostek spółdzielczych, zrzeszonych w CZSP MP 53/257/66

49/ Przy czym opodatkowanie przedsiębiorstw państwowych jest

Uchwała R.Min. z 31 XII 1968 zmieniająca podatek dochodowy od Spółdzielni MP 2/10/70

Stosowanie konstrukcji progresywnego opodatkowania wobec przedsiębiorstw terenowych i spółdzielczych jest logiczną konsekwencją budowy oraz zadań spoczywających na podatku obrotowym.

W związku z niedoskonałością tego pierwszego w zakresie regulowania rentowności, podatek dochodowy musi być precyzyjnym instrumentem regulowania wielkości czystej nadwyżki, pozostającej do dyspozycji przedsiębiorstw spółdzielczych. Wysoka progresja wydaje się także uzasadniona, gdyż stanowi ono wyraz zachęty do podejmowania przez spółdzielczość produkcji niskorentownej, lecz niezbędnej z punktu widzenia ogólnospołecznego. Nadmiernie wysoka progresja może jednak stanowić hamulec dla rozwoju spółdzielczości, zważywszy, iż rozwój ten odbywa się w całości ze środków własnych.

Prawidłową również wydaje się tendencja do ograniczenia roli wskaźnika pracochłonności w zakresie wysokości opodatkowania spółdzielczości. Wskaźnik ten może być czynnikiem hamowania rozwoju postępu technicznego, szczególnie dlatego, że kształtuje on wysokość obciążenia spółdzielni o najniższej rentowności, a więc z reguły i słabo wyposażonych technicznie.

W sumie jednak uznać należy podatek dochodowy za podstawowy instrument finansowy sprawowania przez państwo zarządu przedsiębiorstwami spółdzielczymi.

Z istoty konstrukcji podatku dochodowego wynika, iż w zakresie opodatkowania sięga on do indywidualnej sytuacji podatnika. Towarzyszą temu stosowane w szerokim zakresie ulgi i zwolnienia oraz zwyczki⁵⁰, przede wszystkim o charakterze podmiotowym.

niewspółmiernie wyższe - por. J. Piskorski op.cit.

50/ Zwyczki podatku wynikają z niezachowania przez przedsiębiorstwa spółdzielcze wymogów postępowania podatkowego oraz terminów płatności

Szereg zwolnień zawiera sama Uchwała Rady Ministrów o podatku dochodowym. Zwolnienia te dotyczą przede wszystkim spółdzielni nowo-powstałych, spółdzielni niewidomych, spółdzielni osiągających zyski z tytułu produkcji odpadów i t.p. Odpowiednie zniżki dotyczą spółdzielni świadczących usługi dla ludności, spółdzielczości inwalidzkiej i t.p.

Za charakterystyczną cechę opodatkowania dochodu spółdzielni uznać należy stosowanie szerokiej gamy ulg inwestycyjnych.⁵¹ Ulg te dotyczą często łącznie opodatkowania podatkiem dochodowym i obrotowym.⁵² Do interesujących form ulg zaliczyć należy stosowane w odniesieniu do spółdzielni mleczarskich wieloletnie obniżki wysokości podatku, pod warunkiem przekazania całości dodatkowego dochodu stąd powstałego na scentralizowany spółdzielczy fundusz rozwoju. Jest to więc konstrukcja mająca na celu mobilizację przedsiębiorstw spółdzielczych do centralizowania środków inwestycyjnych.

Stosowanie ulg inwestycyjnych, zwolnień i obniżek podatku należy do kompetencji terenowych organów finansowych. Następuje jednak w przypadkach określonych Uchwałą Rady Ministrów lub odpowiednimi zarządzeniami Ministra Finansów. Uprawnienia rad narodowych dotyczą jedynie pośrednio ulg inwestycyjnych, ponieważ warunkiem ich przyznania jest zatwierdzenie rzeczowo-finansowego planu inwestycji, w tym zaś zakresie radom narodowym przysługują znaczne uprawnienia.⁵³

51/ Por. na ten temat szerzej M. Werałski "Oddziaływanie za pomocą podatków na decyzje inwestycyjne" Roczniki Ekonom. PTE za rok 1967/68 s. 37 i nast.

52/ Zarz.Min.Fin. z 31 XII 1965 op.cit. MP 2/17/66 zm. MP 16/125/69 oraz Uchwała R.Min. z 11 VIII 1969 zmieniająca uchwałę o podatku dochodowym od spółdzielczości MP 36/277/69

53/ Poprzednio obowiązujące w tym zakresie Zarz.Min.Fin. z 7 XII 1963 w sprawie ulg inwestycyjnych dla spółdzielni i ich związków MP 94/439/63 zawierało wymóg z a t w i e r d z e n i a przez prezydium właściwej rady, że inwestycja kwalifikuje się do tego aby była przesłanką zniżki w opodatkowaniu spółdzielni

Z poborem podatku dochodowego nie łączą się zatem odrębne kompetencje rad narodowych. Przekazaniu zadań nie towarzyszy przekazanie kompetencji do indywidualizowania wysokości obciążenia. Z samej jednak konstrukcji podatku wynika, iż jest on instrumentem znacznego oddziaływania finansowego; instrumentem podstawowym w zakresie stymulowania kierunków i rozmiarów rozwoju przedsiębiorstw spółdzielczych. Rola rad narodowych, podobnie jak w przypadku podatku obrotowego wynika jednak jedynie z zadań, jakie nałożono na nie, jako na terenowe organy państwowe.

Powiązania przedsiębiorstw spółdzielczych z budżetami właściwych rad narodowych są liczniejsze niż powiązania z budżetem centralnym. Łączy się to niewątpliwie z trybem planowania rzeczowego i finansowego. Zarówno waga fiskalna, jak i ekonomiczna tych powiązań wskazywałaby na znaczne związki finansowy przedsiębiorstw spółdzielczych z radami narodowymi.

Cechą charakterystyczną jest to, że mimo różnic organizacyjno-własnościowych podobny tryb planowania wpłynął na znaczne podobieństwo rozwiązań konstrukcyjnych, dotyczących świadczeń państwowych przedsiębiorstw terenowych oraz przedsiębiorstw spółdzielczych. Ta zbieżność dwu systemów oceniana jest różnie w literaturze.⁵⁴

Pomijając na tym miejscu argumenty, które dotyczą ogólnej koncepcji /"modelu"/ zarządzania przedsiębiorczością spółdzielczą, podkreślić należy, iż zbieżności rozwiązań systemowych wynikają w dużej mierze z podobieństwa zadań oraz charakteru produkcji i usług świadczonych przez te dwa typy przedsiębiorstw. Wieloasortymentowość drobnych towarów i usług rzutuje na koniecz-

54/ Por. H. Sochacka-Krysiakowa "Zagadnienie podziału..." s. 95-96, 372, 379
por. ocenę tych poglądów Z. Krzyżkiewicza "Finanse państwowe-go..." s. 28-32

ność stosowania grupowych stawek procentowych w podatku obrotowym. To zaś z kolei wpływa na odpowiednie określenie roli wpłat z zysku i podatku dochodowego w całokształcie systemu finansowego obu rodzajów przedsiębiorstw. To właśnie determinuje fakt, iż cele fiskalne oraz pozafiskalne obciążeń obu rodzajów przedsiębiorstw są zbliżone.

Analogie te jednak nie idą zbyt daleko. Przedsiębiorstwa spółdzielcze nie przekazują na rzecz budżetów terenowych wpłat o charakterze celowo-redystrybucyjnym. Łączy się z tym ograniczenie roli rad narodowych w zakresie zarządzania oraz regulowania wewnętrznej gospodarki tych przedsiębiorstw. Tym bardziej, że z przejmowaniem tego rodzaju świadczeń od przedsiębiorstw państwowych planu terenowego łączy się największy zakres oddziaływania rad narodowych.

Uprawnienia rad narodowych w zakresie oddziaływania na gospodarkę spółdzielczą są z natury rzeczy mniejsze niż uprawnienia w stosunku do przedsiębiorstw państwowych planu terenowego. Choć konstrukcje obciążeń /szczególnie podatku obrotowego i dochodowego/ są instrumentem znacznego oddziaływania finansowego, to jednak z poborem ich nie łączą się znaczniejsze pozapodatkowe uprawnienia rad.

Dominująca rola rad narodowych, w porównaniu z rolą organów centralnych w tym zakresie przemawia dodatkowo za tym by regulację normatywną wielkości obciążeń pozostawić administracji centralnej w celu zachowania planowych proporcji. Tym bardziej, iż istniejące powiązania z budżetem centralnym mają mniejsze znaczenie dla systemu finansowego spółdzielczości.

Podkreślając szeroki związek spółdzielczości z gospodarką rad narodowych zwrócić należy ponadto uwagę na to, że realizacja kompetencji rad narodowych w zakresie zarządu finansowego tymi

przedsiębiorstwami zależy w dużej mierze od realizacji spoczywających na radach kompetencji organizacyjnych i planistycznych. Uprawnienia finansowe w gospodarce planowej muszą być bowiem ograniczone.

Wyrazem rozwijającej się zależności między uprawnieniami planistycznymi i finansowymi jest stosowanie wobec przedsiębiorstw spółdzielczych zasady uczestniczenia w kosztach inwestycji wspólnych. W tym zakresie wysokość obciążenia regulowana jest w oparciu o odmienną konstrukcję prawną. Podstawą obok decyzji administracyjnej rady jest tu także porozumienie stron. Zasady ponoszenia ciężaru są identyczne jak w odniesieniu do przedsiębiorstw kluczowych. Jest to forma prawna zapewniająca możliwości znacznego oddziaływania finansowego radom, przy jednoczesnym zabezpieczeniu uprawnień przedsiębiorstw.

W systemie zarządzania przedsiębiorstwami spółdzielczymi dominujące znaczenie posiadać muszą jednak obciążenia o charakterze w pełni przymusowym. Przekazanie ich do budżetów terenowych ma na celu w pierwszym rzędzie zapewnienie radom narodowym odpowiednich dochodów. Nie prowadzi natomiast do zwiększenia uprawnień rad narodowych w zakresie kształtowania wysokości tych dochodów. Z punktu widzenia gospodarki ogólnonarodowej jest więc raczej dekoncentracja, niż decentralizacja finansowa poboru świadczeń.

ROZDZIAŁ III

FINANSOWANIE GOSPODARKI PRZEDSIĘBIORSTW USPOŁECZNIONYCH JAKO FORMA ODDZIAŁYWANIA RAD NARODOWYCH

Szerokie formy finansowania przedsiębiorstw uspołeczniionych stanowią jedną z zasadniczych cech struktury organów gospodarki socjalistycznej.¹

Zakres finansowania wyznaczony jest funkcjami państwa w dziedzinie rozwoju gospodarki narodowej, finansowania działalności planowo-deficytowej, a także spożycia zbiorowego i działalności socjalno-kulturalnej, o ile jest ona prowadzona w formie przedsiębiorstw.²

Ze względu na cele ekonomiczne finansowania stwierdzić zatem można, iż jest ono podstawową formą realizacji zadań państwa, a jednocześnie ważnym instrumentem oddziaływania finansowego na gospodarkę przedsiębiorstw.

Nie tylko szerokie cele ekonomiczne finansowania powodują, że jego ranga, jako instrumentu oddziaływania finansowego jest we współczesnych państwach /także i kapitalistycznych/ tak wysoka.³ Znaczenie finansowania jako formy oddziaływania organów państwa opiera się również na możliwości stosowania zróżnicowanej, elastycznej formy prawnej, co pozwala na realizację zamierzonej długofalowej, bądź bieżącej polityki państwa.

W szczególności w ramach finansowania przedsiębiorstw występować

- 1/ Zb. Pirożyński "Budżet państwowy..." op.cit. s. 135
- 2/ M. Weralski "Prawno-finansowe zagadnienia przedsiębiorstw socjalistycznych" W-wa 1969 s. 220
- 3/ A. Dmitrjew "Próba ogólnej teorii wydatków publicznych" Prace seminarium skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki" Wilno 1931, t. I
- L. Kurowski "Podział wydatków administracyjnych w zwyczajnym budżecie polskim" tamże, t. III, Wilno 1939 s. 7
- H. Laufenburger "Les effets économiques de la dépense publique" w zb. "Les effets économiques des dépenses publiques" Congrès de Rome, Paris 1956 s. 26
- M. Duverger "Institutions financières" Paris 1957 s. 24
- M. Weralski "Na marginesie prawa Wagnera" Finance 10/1958

mogą bowiem obok rozliczeń, charakteryzujących się pełnym określeniem w akcie normatywnym kierunku oraz wysokości dofinansowania, również rozliczenia oparte na swobodnym uznaniu przez organ państwa wielkości i zasad dofinansowania.

Forma prawna i konstrukcja, według której następuje finansowanie przedsiębiorstw wynika w dużej mierze z zasad przejmowania akumulacji finansowej tych przedsiębiorstw.

Fakt przekazywania akumulacji zarówno na rzecz organów centralnych, jak i terenowych powoduje, iż dofinansowanie przedsiębiorstw odbywa się zarówno ze źródeł scentralizowanych, jak i ze środków rad narodowych.

Finansowanie następować może bezpośrednio z budżetu lub za pośrednictwem specjalnych funduszy celowych. Wielokanałowość ta uzasadniona jest odmiennością zadań i różną rangą poszczególnych celów finansowania w gospodarce narodowej.

§ 1. Charakter i struktura finansowania państwowych przedsiębiorstw planu terenowego

Zgodnie z zasadami systemu finansowego przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego podlegają finansowaniu zarówno przez organa centralne, jak i terenowe. W związku z tym, w ramach analizy tych powiązań celowym wydaje się przeprowadzenie podziału rozliczeń ze względu na źródło: na formy finansowania przez organa centralne oraz przez organa terenowe.

Ze względu na odmiennosć budżetowej i funduszowej formy finansowania rozliczenia z organami centralnymi i terenowymi podzielone zostaną w dalszym ciągu na formy finansowania z budżetu centralnego i funduszy z nim powiązanych oraz formy finansowania z budżetów terenowych i funduszy z nim powiązanych.

W toku rozważań nad formami finansowania przedsiębiorstw z funduszy celowych powiązanych z budżetami terenowymi odrębnie omówione zostaną fundusze zjednoczeń oraz fundusze celowe pozostające bezpośrednio w dyspozycji rad narodowych /określane skrótowo jako fundusze terenowe/. Uzasadnione jest to odmienną pozycją zjednoczeń terenowych w systemie organów rad.

Pozostaje jeszcze do omówienia kolejność, w jakiej następować będzie analiza poszczególnych form finansowania. Celowym wydaje się rozpoczęcie rozważań od zagadnień finansowania przedsiębiorstw terenowych przez organa centralne, a dopiero następnie przejście do omówienia finansowania z funduszy terenowych i na końcu z budżetu terenowego. Analiza wagi ekonomicznej oraz zakresu oddziaływania związanego z finansowaniem z budżetu centralnego i funduszy z nim powiązanych pozwoli bowiem na właściwą ocenę w skali makroekonomicznej znaczenia finansowania tereno-

wego.

W rezultacie zatem wyróżnione zostaną w toku rozważań następujące grupy rozliczeń:

- 1/ formy finansowania z budżetu centralnego
- 2/ formy finansowania ze scentralizowanych funduszy celowych
- 3/ formy finansowania ze zjednoczeń terenowych
- 4/ formy finansowania z terenowych funduszy celowych
- 5/ formy finansowania z budżetów terenowych

Obok podziału poszczególnych powiązań ze względu na źródło finansowania można je także klasyfikować ze względu na cel ekonomiczny, któremu finansowanie służy oraz metodę finansowania.

Pod kątem celu ekonomicznego finansowania dzielić można rozliczenia na służące finansowaniu działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej przedsiębiorstw oraz strat z całokształtu działalności /niektóre z tych rozliczeń służą jednocześnie kilku celom/.

Ze względu na metodę finansowania wyróżnić można natomiast finansowanie bezzwrotne oraz finansowanie zwrotne.

Strukturę finansowania przedsiębiorstw terenowych obrazuje poniższa tabela:

Tytuł rozliczenia	Budżet cen- tralny	Fundusze celowe powią- zane z budż. centr.	Budżety tere- nowe	Fundu- sze celowe powią- zane z budż. teren.	Fundu- sze zjedno- czeń
dotacje przedmiotowe	+				
ujemne różnice budżetowe	+				
dopłaty do cen usług przeds.komunalnych			+		
dotacje z fund. rezerw. zjedn. terenowego					+
dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe			+		
dotacja na wzrost środków obrotowych			+		
dotacja na sfinansowanie niedoboru śr.obrot.			+		
wypłaty z funduszu ubezpieczeń gospod.		+			
dotacje z fund. prewencyjnego PZU		+			
dotacje z funduszu postępu techn.-ekon.		+			
terenowy fundusz inwestycyjny /finansowanie zwrotne i bezzwrotne/				+	
dotacje z fund. miejskiego				+	
dotacje na fundusze inwestycyjno-remont.			+		
pożyczki z Funduszu Aktywizacji Małych Miast		+			

Jak wynika z przedstawionej tabeli finansowanie przedsiębiorstw terenowych odbywa się wielokanałowo, przy czym najwięcej powiązań finansowych występuje w tym zakresie między przedsiębiorstwami a właściwymi budżetami terenowymi. Dalej plasują się

rozliczenia ze scentralizowanymi funduszami celowymi i budżetem centralnym. Natomiast finansowanie przedsiębiorstw terenowych przez ich zjednoczenia odbywa się wyłącznie za pomocą funduszu rezerwowego.

O znaczeniu poszczególnych środków w procesie finansowania rozstrzyga nie tylko ilość powiązań lecz także ich znaczenie finansowe.

Obrazuje to tabela nr 2

Finansowanie przedsiębiorstw terenowych województwa łódzkiego^{x/}

rok 1967 / w mln zł /		
wysokość dofinansowania z budżetów terenowych /ogółem/	646,2	100
w tym:		
dopłaty do usług komunalnych	220,4	34
rolnictwo	191,6	29
przemysł terenowy	36,3	6
w tym:		
finansowanie ze środków obrotowych	5,7	0,9
finansowanie inwestycji z decyzji rad narodowych ^{xxx/}	30,6	5,1

wysokość dofinansowania z budżetu centralnego /ogółem/ ^{xx/}	35,1	100
w tym:		
dotacje przedmiotowe	33,4	90
ujemne różnice budżetowe	5,7	10

Razem	678,3	
z tego budżet terenowy %	94,0	
budżet centralny %	6,0	

x/ dane z Rocznika Statystycznego Finansów op.cit. s. 106 oraz badań gospodarki przedsiębiorstw terenowych woj. łódzkiego, opublikowanych w art. T.Dębowskiej-Romanowskiej C.Kosikowskiego op.cit.

xx/ podane łącznie z rachunkiem amortyzacji scentralizowanej

xxx/ brak jest danych o wysokości dofinansowania ze scentralizowanych funduszy pozabudżetowych

Z przedstawionej tabeli wynika, iż finansowanie z budżetów terenowych oraz funduszy z nimi powiązanych ma dominujące znaczenie w systemie zarządzania gospodarką terenową. Dotyczy ono zarówno gospodarki eksploatacyjnej inwestycyjnej, jak i finansowania strat, z tym, iż finansowanie gospodarki inwestycyjnej odbywa się przede wszystkim z funduszy wyodrębnionych z budżetów terenowych.

Natomiast finansowanie z budżetu centralnego, posiadające nierównie mniejsze znaczenie finansowe ogranicza się pod względem ekonomicznym do wyrównywania strat, powstałych z tytułu planowo-deficytowego układu cen.

Grupa I to rozliczenia z budżetem centralnym.

Finansowanie przedsiębiorstw planu terenowego przebiega w zasadzie dwukanałowo; poprzez dotacje przedmiotowe i ujemne różnice budżetowe.

Konstrukcja dotacji przedmiotowych należy do charakterystycznych i właściwych gospodarce socjalistycznej form finansowania.¹ Wykształciła się ona, jako metoda finansowania wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych w roku 1959.² Pierwotnie finansowanie strat z tego tytułu następowało z budżetu centralnego, za pośrednictwem jednak budżetów terenowych, które otrzymywały specjalną dotację na ten cel.³

Dotacje przedmiotowe⁴ zakresem swym obejmują przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe w sposób analogiczny do podatku

1/ Por. H.Gajl "Systemy przedsiębiorstw uspołecznionych" W-wa 1970 s. 175

2/ Zarz. Min. Finansów z 2 X 1959 w sprawie trybu rozliczenia dotacji przedmiotowych MP 88/470/59

3/ Por. przykładowo Uchwałę R.Min. z 19 XI 1957 w sprawie zasad wyrównywania różnic cen podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych państwowych przedsiębiorstw przem. terenowego MP 91/538/57

4/ Uchwała R.Min. z 22 XII 1966 w sprawie dotacji przedmiotowych MP 74/344/66

obrotowego. Stosuje się wówczas, gdy cena zbytu ustalana jest w sposób planowy na poziomie niższym, niż cena fabryczna. Są one więc wyrazem oraz konsekwencją pewnych preferencji społecznych i politycznych państwa, realizowanych za pomocą systemu cen.

Z konstrukcji dotacji przedmiotowych wynika, iż stanowią one w pewnym sensie instrument oddziaływania finansowego analogiczny do podatku obrotowego, aczkolwiek oddziaływanie to realizowane jest poprzez finansowanie, a nie przejmowanie świadczeń. Opierając się na przeciętnej cenie fabrycznej - dotacja przedmiotowa stanowić może nie tylko czynnik neutralizujący skutki cen planowo-deficytowych dla przedsiębiorstwa, lecz także służyć może jako instrument stymulacji obniżania kosztów własnych.⁵

Zasady ustalania wysokości dotacji są wspólne dla przedsiębiorstw terenowych i kluczowych⁶, z tym, że wobec nieustalenia cen fabrycznych dla niektórych artykułów produkowanych przez przemysł terenowy, istnieje w odniesieniu do tych przedsiębiorstw większe niebezpieczeństwo oderwania wielkości dotacji od rzeczywistych kosztów własnych produkcji.⁷

Zakres usług i towarów planowo-deficytowych określany jest corocznie odpowiednimi uchwałami Rady Ministrów.⁸ Waga dotacji przedmiotowych w całokształcie wydatków na finansowanie gospodarki powoduje, iż stosowane są również formy limitowania kwot dotacji. Jest to jednocześnie limitowanie produkcji i usług planowo-deficytowych.⁹

5/ Por. Zdz. Krajewski "W sprawie funkcjonowania systemu dotacji przedmiotowych" Finanse 6/1969

6/ Było to postulowane od dawna por. W. Jaremkow E. Trojnecki "Zadania terenowych organów finansowych w dziedzinie rozliczania podatku obrotowego i dotacji przedmiotowych na tle roli cen fabrycznych" Finanse 6/1964

7/ Zdz. Krajewski op.cit. proponuje w takich przypadkach ustalać stawki dotacji na okresy wieloletnie

8/ Są to coroczne uchwały w sprawie projektu budżetu państwa i niektórych zasad jego wykonywania

9/ Na temat limitu i jego znaczenia por. Zb. Pirotyński "Zagadnienie dyrektywności i elastyczności budżetu jako planu finansowego" Studia Finansowe 4 z 1967 r. s. 19

Proces finansowania przedsiębiorstw przebiega w układzie branżowym. Następuje poprzez właściwe resortowo organa administracji centralnej /w przypadku przedsiębiorstw terenowych będzie to Komitet Drobnej Wytwórczości/ oraz zjednoczenia. Organy te posiadają uprawnienia do różnicowania stawek w ramach ogólnych stawek średnich lub grupowych. Tym samym rady narodowe pozostają wyłączone z udziału w dysponowaniu środkami na ten cel. Stan ten spotyka się z krytyką w literaturze. Konieczność przekazania odpowiednich uprawnień w tym zakresie radom narodowym motywuje się tym, iż rady narodowe nie uczestnicząc w przydzielaniu przedsiębiorstwom środków z tego tytułu nie są jednocześnie zainteresowane w obniżaniu kosztów własnych.¹⁰ Z drugiej strony podnosi się, iż finansowanie z budżetu centralnego dotacji przedmiotowych utrudnia prawidłową ocenę znaczenia wyników finansowych przedsiębiorstw terenowych w dochodach budżetów terenowych.¹¹

Argumentom tym nie można odmówić słuszności. Dla pełnej oceny funkcjonowania obecnego systemu dotacji przedmiotowych konieczne jest jednak rozpatrzenie tego problemu nie tylko z mikro-ekonomicznego punktu widzenia gospodarki rad narodowych, lecz także pod kątem widzenia gospodarki ogólnonarodowej.

Za pozostawieniem w budżecie centralnym tego rodzaju wydatków przemawia to, że dotacje dotyczą wszystkich przedsiębiorstw upośleczeniowych - nie tylko przedsiębiorstw terenowych. Umieszczenie więc w budżecie centralnym tego rodzaju zadań umożliwia prowadzenie jednolitej polityki finansowej w skali kraju, a także pełną kontrolę Sejmu w tym zakresie.

Finansowanie z tytułu dotacji przedmiotowych winną się ogra-

10/ S.Chudzyński "Dotacje przedmiotowe w przemyśle terenowym" *Finanse* 12/1965, J.Kaleta "Finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych" op.cit. s. 224

11/ M.Gajl "Systemy finansowe przedsiębiorstw upośleczeniowych" op.cit. s. 188

niczać tylko do uzasadnionych społecznie przypadków. Jednocześnie środki przeznaczone na ten cel winny podlegać ścisłemu zarachowaniu. Stąd też nawet przekeżanie finansowania dotacji przedmiotowych budżetom terenowym nie prowadziłoby do zwiększenia odpowiednich uprawnień rad, ani w zakresie ustalania wysokości dotacji, ani też w zakresie dysponowania niewykorzystanymi środkami.

Przekazanie radom narodowym środków na finansowanie dotacji przedmiotowych na rzecz przemysłu terenowego prowadzić mogłoby także do tendencji do ograniczania przydzielania tych dotacji. Mogłoby to być sprzeczne z interesami społecznymi, które w tym przypadku winny mieć pierwszeństwo przed kryteriami wyłącznie ekonomicznymi.

Uznać należy za prawidłowe rozwiązanie, na mocy którego szczegółowego podziału dotacji dokonują zjednoczenia terenowe. Są to bowiem organy przygotowane pod względem fachowym do oceny kształtowania się kosztów produkcji w przedsiębiorstwie. Podkreślić jednakże należy, iż zjednoczenia terenowe nie posiadają tak szerokich kompetencji, jak zjednoczenia kluczowe, które władne są przyznawać we własnym zakresie z własnych środków dodatkowe dotacje przedmiotowe zgrupowanym przedsiębiorstwom.

Ogólnie zatem można stwierdzić, iż dotacje przedmiotowe spełniają głównie funkcję odciążania budżetów terenowych od finansowania strat przedsiębiorstw. Powoduje to jednocześnie eliminację oddziaływania finansowego rad w tym zakresie. Neutralizując skutki planowo-deficytowego systemu cen dotacje przedmiotowe wpływają jednocześnie na zwiększanie się dochodów budżetowych rad. Umożliwiają one zwłaszcza dokonywanie wpłat z zysku przedsiębiorstw.

Ta forma pośredniego finansowania budżetów terenowych, którą

fiskalny charakter wpłat z zysku szczególnie ułatwia, budzi w literaturze zastrzeżenia.¹² Jest ona jednak pewną koniecznością tak długo - jak długo istnieje system cen deficytowych. Argumenty odnośnie zacierania rachunku ekonomicznego wyników przedsiębiorstwa odnieść można nadto także i do przedsiębiorstw kluczowych oraz spółdzielczych.

Stymulacyjny charakter konstrukcji dotacji przedmiotowych, które oddziałują na obniżkę kosztów własnych w przedsiębiorstwie wpływa również dodatnio na kształtowanie się zarządu finansowego przedsiębiorstwami terenowymi.¹³

Znaczne analogie można przeprowadzać między funkcjami spełnianymi przez dotacje przedmiotowe i ujemne różnice budżetowe. Podstawową różnicą polega na tym, iż finansowaniu ujemnych różnic z budżetu centralnego towarzyszy pobieranie na rzecz tegoż budżetu dodatnich różnic. Ujemne różnice budżetowe występują nadto w szerszym zakresie niż dotacje przedmiotowe, stosowane są bowiem nie tylko do przedsiębiorstw przemysłowych, lecz także handlowych i innych.

Niemniej funkcje, jakie oba te rozliczenia spełniają w stosunku do przedsiębiorstw terenowych i gospodarki finansowej rad narodowych są zbliżone. Dotyczy to zwłaszcza dwu podstawowych funkcji: odciągania budżetów terenowych od wydatków z tytułu planowo-deficytowego układu cen oraz oddziaływanie na obniżanie kosztów własnych w przedsiębiorstwie.

Szeroki zasięg dotacji przedmiotowych i ujemnych różnic budżetowych, które obejmują wszystkie przedsiębiorstwa uspołecznione, powoduje, iż są one instrumentem jednolitej polityki

12/ H.Gajl "Systemy prawno-finansowe..." s. 188

13/ Por. rozważania E.Czerwińskiej "Zysk jako przedmiot polityki finansowej" Poznań 1969 s. 93 i nast. /rozdz. IV/

finansowej w skali całego kraju.

Oddziaływanie to ułatwia prosta, od strony technicznej, konstrukcja obu dotacji. Wiązanie wysokości dotacji z ilością świadczonych towarów lub usług umożliwia także szybką kontrolę prawidłowości rozliczeń.

Za charakterystyczną cechę dotacji przedmiotowych oraz ujemnych różnic budżetowych wypłacanych przedsiębiorstwom terenowym z budżetu centralnego uznać należy to, iż są one źródłem pośredniego finansowania budżetów terenowych. Organiczny związek całej gospodarki narodowej oraz wynikający z zasad systemu finansowego transfer środków pomiędzy gospodarką zarządzaną centralnie i terenowo - powodują, że finansowanie z budżetu centralnego przedsiębiorstw terenowych może wpływać na kształtowanie się dochodów budżetów terenowych. Wskazać jednak można także i zależność odwrotną, finansowanie z budżetów terenowych przedsiębiorstw planu centralnego - wpływa pośrednio na kształtowanie się dochodów budżetu centralnego.¹⁴

To wzajemne "przenikanie się" systemu finansowego gospodarki zarządzanej centralnie i terenowo, nie przesądza wszakże o celowości przekazania zadań w zakresie finansowania przedsiębiorstw planowo-deficytowych do budżetów terenowych. Przeciwnie, finansowanie bezzwrotne tego rodzaju strat wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych z budżetu centralnego uznać należy za cechę pozytywną ich systemu finansowego.

Grupa II to rozliczenia ze scentralizowanymi funduszami celowymi.

14/ Zagadnienie to zostanie szczegółowo przedstawione w § 2-gim.

Jak wskazaliśmy wyżej przedsiębiorstwa terenowe korzystają z szerokiego dofinansowania z tych funduszy. Z punktu widzenia oddziaływania finansowego rad narodowych fundusze te można by podzielić na trzy rodzaje.

Pierwszy rodzaj funduszy - to takie, które charakteryzują się scentralizowanym trybem gromadzenia środków i dysponowania nimi.

Drugi rodzaj funduszy opiera się na scentralizowanym trybie gromadzenia środków finansowych, natomiast w zakresie wydatkowania przewidziany jest współudział rad narodowych. Współudział ten przybierać może formę nadzorowania lub uczestniczenia w podziale zgromadzonych środków. Może być także realizowany poprzez przekazanie części środków funduszu radom narodowym do podziału we własnym zakresie.¹⁵

Trzeci wreszcie rodzaj opierający się również na scentralizowanym trybie gromadzenia środków i zdecentralizowanym trybie wydatkowania, charakteryzuje się przekazaniem kompetencji radom narodowym najniższych szczebli nie w ramach hierarchicznej struktury rad narodowych lecz za pomocą organu wyspecjalizowanego - banku.

Przykładem pierwszego rodzaju scentralizowanych funduszy celowych może być fundusz postępu techniczno-ekonomicznego.¹⁶

Jak wskazaliśmy w poprzednim rozdziale fundusz ten tworzony jest wprawdzie zarówno na szczeblu przedsiębiorstw i zjednoczeń, jak i na szczeblu centralnych organów resortowych. Ze względu jednak na to, że zarówno wysokość wpłat, jak zakres wydatków ustalany jest przez ministerstwa lub zrównane z nimi jednostki

15/ Fundusze takie omawia odrębnie J. Nierzwicki w "Budżetach terenowych w PRL", op.cit. s. 282, nazywa je "funduszami scentralizowanymi wykorzystywanymi przy udziale rad narodowych"

16/ Rozp.R.Min. z 8 X 1963 op.cit. DzU 49/274/63, zm. DzU 34/216/64 Zarz.Min.Fin. z 18 II 1964 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki funduszem postępu techniczno-ekonomicznego MP 13/60/64

/w naszym przypadku Komitet Drobnej Wytwórczości/ - uznać należy, iż tryb dysponowania funduszem ma charakter scentralizowany.

Obecnie obowiązujący system dysponowania środkami funduszy oparty jest na zasadach branżowej organizacji przedsiębiorstw.¹⁷ W ramach ustalonych przez Komitet Drobnej Wytwórczości limitów dysponuje funduszem w części sam Komitet oraz zjednoczenia, ustalające z kolei dla przedsiębiorstw wielkość planowanych nakładów finansowych. Rola zjednoczenia ogranicza się do funkcji dysponenta części zgromadzonych środków.

Finansowanie postępu technicznego ze specjalnego funduszu scentralizowanego oznacza dla rad narodowych odciążenie ich budżetów od kosztów i ryzyka podejmowania prac badawczych w tym zakresie, w rozmiarze przekraczającym możliwości finansowe i zainteresowania poszczególnych przedsiębiorstw. Nie wydaje się uzasadnionym tworzenie dla tych celów specjalnych funduszy w ramach gospodarki rad narodowych, nawet szczebla wojewódzkiego. Rady narodowe nie dysponują bowiem przygotowanym do spełniania tego celu zespołem ludzkim.

Zarządzanie przez rady narodowe dziedziną postępu techniczno-ekonomicznego oznaczałoby również znaczne rozproszenie środków oraz niejednolitość i zróżnicowanie pod względem terytorialnym stopnia rozwoju procesów postępu technicznego. Konieczność centralizacji środków na ten cel nie budzi zastrzeżeń w planowej gospodarce socjalistycznej.¹⁸

Zasady branżowego dysponowania funduszem postępu techniczno-ekonomicznego znajdują pełne uzasadnienie, aczkolwiek konstrukcja ta prowadzi do uszczuplenia uprawnień rad narodowych. Postu-

17/ J.Trendota "Kierunki dalszego doskonalenia systemu finansowego przemysłu" *Finanse* 7-8/1969 s. 12

18/ U.Wojciechowska "Finansowanie postępu technicznego" W-wa 1964 s. 86 i nast., T.Kierożyński U.Wojciechowska "Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych" W-wa 1967, rozdz. XI

lować można tylko aby nastąpiło rozszerzenie zakresu podmiotowego przedsiębiorstw podlegających finansowaniu z tego funduszu, np. na przedsiębiorstwa komunalne. Dotychczas bowiem obejmowało ono w praktyce tylko przedsiębiorstwa przemysłu terenowego.¹⁹

Odmienne częściowo funkcje w odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw terenowych spełnia fundusz ubezpieczeń gospodarczych choć z punktu widzenia oddziaływania finansowego rad jest on przykładem tego samego rodzaju funduszy scentralizowanych.

Ocena wpływu tego funduszu na gospodarkę przedsiębiorstw może być dokonana w aspekcie ponoszenia ciężaru szkód losowych. Przeniesienie ryzyka na instytucje ubezpieczeniowe, aczkolwiek oznacza uszczuplenie akumulacji, podlegającej podziałowi między przedsiębiorstwo, a budżet terenowy, prowadzi jednakże do ograniczenia wydatków budżetu terenowego w związku z wyrównywaniem szkód losowych. Jak wskazaliśmy wyżej zakres ubezpieczeń gospodarczych jest w stosunku do mienia przedsiębiorstw terenowych stosunkowo szeroki. Uznaliśmy to za cechę systemu finansowego tych przedsiębiorstw. Z drugiej jednak strony wydawać by się na pozór mogło, iż przedsiębiorstwa terenowe, w większym stopniu niż przedsiębiorstwa kluczowe mogą korzystać z samoubezpieczenia. Tworzą one bowiem we własnym zakresie fundusz rezerwowy przeznaczony na pokrywanie strat. Fundusze rezerwowe przedsiębiorstw terenowych są jednak stosunkowo niewysokie i nie zabezpieczają pełnego wyrównania szkód losowych, szczególnie w odniesieniu do środków trwałych. Ze względu na ograniczony zakres redystrybucji środków na rzecz zjednoczeń - także i zjednoczenia terenowe nie dysponują wystarczającymi zasobami.

Nie wydaje się również uzasadnionym tworzenie specjalnych

¹⁹ J. Kaleta "Finansowanie zjednoczeń terenowych" op.cit. oraz tenże "Finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych" op.cit. s. 248

funduszy na ten cel na szczeblu właściwych rad narodowych. Byłoby to niecelowe zarówno pod względem gospodarczym /rozproszenie środków/, jak i z punktu widzenia gospodarki budżetowej rad narodowych /stworzenie specjalnego funduszu, wyłączonego z ogólnej puli środków budżetowych/.

Powierzenie więc finansowania szkód losowych wyspecjalizowanym instytucjom ubezpieczeniowym wydaje się szczególnie uzasadnionym w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych.

Podobnie jak w przypadku funduszu postępu techniczno-ekonomicznego konstrukcja wyodrębnionego, scentralizowanego funduszu ubezpieczeniowego prowadzi do ograniczenia uprawnień rad narodowych w zakresie zarządzania podległymi im przedsiębiorstwami.

Dzieje się to z jednej strony poprzez przejmowanie części akumulacji finansowej przedsiębiorstw, prowadzące do uszczuplenia wpływów rad narodowych a z drugiej przez wyłączenie udziału rad narodowych w dysponowaniu funduszem. Podobnie jak w zakresie postępu techniczno-ekonomicznego, tak i przy wyrównywaniu szkód losowych mamy do czynienia z dziedzinami, których zarządzanie wymaga odpowiedniego przygotowania fachowego oraz stosowania swoistych metod wyliczania nakładów.

Na osobne potraktowanie zasługuje fundusz prewencyjny PZU, aczkolwiek jest on tworzony tak samo z wpłat składek przedsiębiorstw /koszty działalności prewencyjne w kalkulowane są w wysokość składki/.

Fundusz ten stanowić może przykład drugiego rodzaju funduszy powiązanych z budżetem centralnym; funduszy opartych o scentralizowany tryb gromadzenia środków i częściowo zdecentralizowany tryb ich wydatkowania.

Działalność prewencyjna PZU leży w zasięgu bezpośredniego zainteresowania rad narodowych. Stąd też na mocy Rozporządzenia

Rady Ministrów z 1963 r.²⁰ rady narodowe uzyskały uprawnienia do dysponowania w pewnym zakresie funduszem prewencyjnym. Kierunki finansowania działalności zapobiegawczej i wysokość kwot ustala Minister Finansów przy udziale wojewódzkich rad narodowych. Środki funduszu przekazywane są właściwym jednostkom jako fundusze celowe tych jednostek. Prezydium rad narodowych wyższego szczebla mogą tworzyć fundusze prewencyjne przeznaczone na realizację zadań rad narodowych niższych szczebli i przekazywać je sukcesywnie tym organom.²¹

Wprawdzie przepisy nie regulują, jak dotąd, zasad dysponowania funduszem prewencyjnym pochodzącym z wpłat przedsiębiorstw uspołecznionych, jednakże z braku przepisów normatywnych wykształciła się w tym zakresie praktyka łącznego traktowania środków funduszu prewencyjnego, tworzonego z wpłat jednostek gospodarki nieuspołecznionej i uspołecznionej.²²

Pełne uregulowanie prawne zasad dysponowania przez rady narodowe funduszem prewencyjnym PZU, pochodzącym z wpłat jednostek gospodarki uspołecznionej powinno być dalszym krokiem na drodze związania uprawnień rad narodowych w tym zakresie.

Odrębną wreszcie pozycję zajmuje w systemie finansowania państwowych przedsiębiorstw terenowych fundusz aktywizacji małych miast.²³ Fundusz ten stanowić może przykład trzeciego rodzaju funduszy powiązanych z budżetem centralnym.

Stworzony on został w ostatnich latach z dotacji budżetu cen-

20/ W sprawie współdziałania organów administracji państwowej oraz organów PZU w zakresie ubezpieczeń oraz zapobiegania powstawania szkód losowych DzU 8/47/63 oraz Zarz.Min.Fin. w sprawie szczegółowych zasad gospodarowania środkami funduszu prewencyjnego PZU MP 89/396/64, zm. MP 24/114/67

21/ Patrz szerzej J.Wierzbicki "Budżety terenowe..." op.cit. s. 281

22/ Na podstawie informacji oddziału Łódzkiego PZU

23/ Uchwała R.Min. z 6 IX 1966 w sprawie utworzenia funduszu aktywizacji małych miast MP 56/271/66

tralnego w celu aktywizacji gospodarczej małych miast i osiedli posiadających nadwyżki siły roboczej. Funduszem zawiaduje Narodowy Bank Polski. Środki funduszu przeznaczone są na budowę, rozbudowę i modernizację drobnych zakładów produkcyjnych, których produkcja oparta jest o miejscowe surowce. Ze środków funduszu korzystać mogą obok prezydiów rad narodowych także i wszystkie przedsiębiorstwa uspołecznione. Zasadniczo jednak przeznaczony jest on dla przedsiębiorstw państwowych planu terenowego oraz przedsiębiorstw spółdzielczych.²⁴

Przedsiębiorstwa korzystające ze środków tego funduszu nie przyczyniają się do jego powstania.

Pożyczki saciągnięte przez przedsiębiorstwa z tego funduszu udzielane są przez NBP i podlegają spłacie na warunkach niezmiernie dogodnych. Termin spłaty wynosi 10 lat, a oprocentowanie tylko 1 %. Jest on więc udzielany na warunkach o wiele dogodniejszych, niż "normalne" kredyty inwestycyjne udzielane przez bank - zarówno pod względem terminu spłaty, jak i wysokości oprocentowania. Ograniczenia polegają jedynie na określeniu limitu nakładów /10 mln zł/ i czasokresu realizacji /18 miesięcy/. Tym samym zatem dokonując inwestycji związanych z aktywizacją małych miast przedsiębiorstwa terenowe korzystają ze szczególnych, ulgowych zasad kredytowania.

Wyłączenie części środków budżetowych i przeznaczenie ich na finansowanie zwrotne potrzeb rozwojowych²⁵, połączone to

24/ Praktycznie najwięcej korzystają z niego przedsiębiorstwa spółdzielcze por. J. Brożek "Gospodarka funduszowa w 25 leciu PRL" Finanse 9/1969 s. 23

25/ Fundusz aktywizacji małych miast podobny jest w tym zakresie do Samorządowego Funduszu Wyrównawczego. Samorządowy Fundusz Wyrównawczy obsługiwany był przez Bank Komunalny Ustawa z 9 XII 1948 o Samorządowym Funduszu Wyrównawczym DzU 16/111/48, patrz szerzej J. Harasimowicz "System funduszy w Polsce" w zb. "Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego" Toruń 1949 s. 182

zostało z przekazaniem tych środków w zarząd organom bankowym. Stworzony stąd fundusz służyć ma szczególnemu zabezpieczeniu stałego i równomiernego dopływu środków na aktywizację gospodarczą zaniedbanych małych miast i osiedli. Konstrukcja funduszu celowego umożliwia pełniejszą realizację tego celu, niż finansowanie w oparciu o zasady gospodarki budżetowej. Wydzielenie funduszu celowego pozwala na niewygasanie środków z końcem okresu budżetowego. Finansowanie aktywizacji oparte jest o metodę zwrotności nakładów - metodę nie stosowaną w odniesieniu do gospodarki budżetowej.²⁶

Zasada zwrotności otrzymanych kredytów oraz ich oprocentowania zabezpiecza zainteresowanie przedsiębiorstw w efektywności podjętych inwestycji. Wydaje się to zgodne z zasadami stosowania rachunku ekonomicznego w zakresie podejmowania inwestycji. Fundusz aktywizacji małych miast staje się więc pozabudżetowym źródłem finansowania rozwoju gospodarki terenowej ze środków budżetu centralnego. Przekazanie środków na ten cel nie następuje przy tym w układzie hierarchicznym rad narodowych lecz za pomocą aparatu bankowego. Fundusz ten spełnia funkcję pośredniego regulatora dochodów rad narodowych niższych szczebli. Powstaje pytanie dlaczego regulacja ta nie następuje w drodze odpowiedniego przekazywania dochodów celowych z budżetu centralnego poprzez budżety wojewódzkie i powiatowe, aż do budżetów odpowiednich rad narodowych.

Wydaje się, iż składa się na to kilka przyczyn. W pierwszym rzędzie wymienić należy szczególne zasady finansowania z tego funduszu gospodarki przedsiębiorstw. Kredytowa forma finansowania powoduje, iż właściwym dysponentem jest raczej bank, niż

26/ Jediną formą zwrotną w naszej gospodarce budżetowej jest zwrotny zasiłek kasowy - patrz T. Dębowska-Romanowska "Nadwyżka budżetowa, rezerwa kasowa i zasiłek kasowy w świetle prawa budżetowego" Finanse 9/1969

jednostki budżetowe. Forma ta kojarzy jednocześnie interes ogólnonarodowy z zainteresowaniem materialnym przedsiębiorstwa i efektywnością inwestowania. Administracja banku zapewnia przy tym fachową obsługę funduszu.

Wyodrębnienie środków na ten cel poza strukturą rad narodowych pozwala również na pewną centralizację ogólnej decyzji gospodarczej ^{do} kierunków inwestowania z zachowaniem uprawnień zainteresowanych rad narodowych. Przekazywanie dochodów na ten cel w ramach struktury wojewódzkich i powiatowych rad narodowych mogłoby prowadzić do ograniczenia ingerencji organów centralnych w sprawy kierunków oraz rozmiarów redystrybucji środków na ten cel w układzie terytorialnym. W istniejącym systemie rola prezydiów wojewódzkich rad narodowych ograniczona jest do spełniania funkcji wnioskodawczych i opiniodawczych.

Fundusz aktywizacji małych miast można jedynie uznać za przykład konstrukcji zmierzającej do rozszerzenia ~~na~~ uprawnień rad narodowych najniższego szczebla nie drogą przekazywania kompetencji w układzie hierarchicznym rad narodowych, lecz za pomocą kredytowej działalności banku. Więcej nawet, konstrukcja funduszu zabezpiecza rozwój małych miast bez nadzoru i kontroli finansowej rad narodowych wyższego szczebla.

Przegląd form finansowania państwowych przedsiębiorstw terenowych ze środków funduszy powiązanych z budżetem centralnym pozwala wysunąć wniosek, iż finansowanie to nie ogranicza się jedynie do wyrównywania szkód i strat przedsiębiorstw /wypłata odszkodowań przez PZU/, lecz służy także szeroko pojmowanemu rozwojowi ich gospodarki /fundusz postępu techniczno-ekonomicznego, fundusz aktywizacji małych miast, fundusz prewencyjny PZU/. Można zatem stwierdzić, iż rola tych funduszy jest większa niż rola finansowania z budżetu centralnego, które to finansowanie ogranicza się

zasadniczo do wyrównywania strat z tytułu działalności planowo-deficytowej.

Fundusze formy finansowania gospodarki przedsiębiorstw są bardziej zróżnicowane, niż formy finansowania budżetowego. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza wprowadzenie elementów zwrotnego finansowania rozwoju przedsiębiorstw. Stosowanie takich form jest zgodne z tendencją rozwoju systemu finansowego zmierzającą do wyeliminowania lub ograniczenia bezzwrotnych form finansowania gospodarki przedsiębiorstw.²⁷

Podział funduszy na trzy rodzaje pozwala także na wysunięcie wniosków natury ogólniejszej z punktu widzenia oddziaływania finansowego rad narodowych na gospodarkę podporządkowanych przedsiębiorstw. Największe uprawnienia zapewniają radom narodowym fundusze charakteryzujące się scentralizowanym trybem gromadzenia środków oraz zdecentralizowanym /częściowo lub całkowicie/ trybem ich wydatkowania.

Fundusze te w konstrukcji swej łączą elementy centralizacji i decentralizacji finansowej. Gromadzenie środków na szczeblu centralnym zapewnia bowiem udział administracji centralnej w ustalaniu planowych proporcji rozwoju gospodarki narodowej. Jednocześnie zaś zdecentralizowany tryb finansowania przedsiębiorstw prowadzi do wzrostu uprawnień rad narodowych oraz do zwiększenia ich inicjatywy w zakresie oddziaływania na gospodarkę podporządkowanych im przedsiębiorstw.

Tworzenie funduszy celowych, wydzielonych z budżetu centralnego może być zatem wyrazem swoistej decentralizacji finansowej na rzecz organów terenowych. Decentralizacja tego rodzaju jest odmienna od dotychczas przyjmowanych form prawnych realizacji

27/ K. Czyżniewski "Efektywność form finansowania reprodukcji środków trwałych" W-wa 1966 s. 318

tego procesu. W szczególności wzrost uprawnień rad narodowych następuje nie w drodze poszerzania zakresu dochodów własnych, lecz poprzez umożliwienie partycypacji w dochodach scentralizowanych.

Ta nowa forma decentralizacji finansowej, zapewniająca z jednej strony organom centralnym uprawnienia w zakresie określania ogólnych proporcji finansowej z drugiej zaś strony dająca znaczną samodzielność radom narodowym jest niewątpliwie formą "przyszłościową". Zwiększenie tą drogą uprawnień rad narodowych wydaje się szczególnie wskazanym ze względu na to, iż podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe nabrał cech względnej stabilizacji, uniemożliwiając tym samym rozszerzanie się zakresu "dochodów własnych".

Tego rodzaju forma decentralizacji stosowana jest nie tylko w odniesieniu do finansowania przedsiębiorczości terenowej. Fundusz Rozwoju Rolnictwa spełnia analogiczną rolę w zakresie finansowania gromadzkich rad narodowych oraz kółek rolniczych.²⁸

Wyrazem swoistej decentralizacji uprawnień finansowych jest wreszcie Fundusz Aktywizacji Małych Miast. Konstrukcja jego służyć może w szczególności zwiększeniu inicjatywy gospodarczej najmniejszych miast i osiedli. Stąd też ograniczyła ona uprawnienia rad narodowych wyższych szczebli celem zabezpieczenia planowych proporcji rozwoju gospodarki małych miast. Bank jest w tym zakresie zobowiązany do zarządzania funduszem zgodnie z celami gospodarki ogólnonarodowej.

Natomiast fundusz postępu techniczno-ekonomicznego jest instrumentem centralizacji decyzji finansowych.

Następną grupę rozliczeń stanowią powiązania przedsiębiorstw

28/ Por. Uchwała R.Min. z 24 VII 1959 w sprawie utworzenia oraz zasad gospodarowania Funduszem Rozwoju Rolnictwa Dz.Urz.Min. Roln. 7/32/63

ze zjednoczeniami terenowymi.

Zjednoczenia terenowe, jako jednostki gospodarczego zarządu predystynowane są szczególnie do szerokiego oddziaływania na wewnętrzną gospodarkę przedsiębiorstw terenowych.

Zakres finansowania przedsiębiorstw terenowych przez ich zjednoczenia zdeterminowany jest wielkością oraz rodzajem funduszy tworzonych przez te zjednoczenia. Jak wskazaliśmy jednak wyżej, zakres przejmowanych od przedsiębiorstw świadczeń jest stosunkowo niewielki. Głównym źródłem finansowania jest fundusz rezerwowy. W stosunku do przedsiębiorstw, tworzących we własnym zakresie fundusze rezerwowe spełnia on rolę uzupełniającą.²⁹

Z funduszu rezerwowego zjednoczeń finansuje się w pierwszym rzędzie straty niezależne przedsiębiorstw.³⁰ To ogólne sformułowanie normatywne powinno jednak być uzupełnione stwierdzeniem, iż chodzi o pokrycie strat niezależnych, nie podlegających sfinansowaniu ze środków własnych funduszy rezerwowych przedsiębiorstw, dotacji budżetu centralnego, a także dotacji budżetu właściwej rady narodowej. Finansowanie strat przedsiębiorstw terenowych odbywa się bowiem z różnych źródeł. Ze względu na niewielkie środki funduszy rezerwowych zjednoczeń przyjąć należy, iż rola ich jest w tym zakresie pomocnicza. /Wyjątkiem są zjednoczenia PGR, gdzie fundusz rezerwowy jest bardzo duży/.

Z funduszu rezerwowego zjednoczenia terenowe mogą udzielać nadto dotacji na pokrycie kosztów związanych z budową prototypów i oprzyrządowania oraz rozruchem produkcji eksportowej lub antyimportowej. Może on być wreszcie przeznaczony na zwiększenie funduszy inwestycyjno-remontowych przedsiębiorstw w celu sfinansowania

29/ Fundusze takie tworzą przedsiębiorstwa przemysłowe, inwestycyjne-budowlane, melioracyjne, komunalne, PKS-u i inne /patrz § 1 rozdz. II/

30/ Przedsiębiorstwa PGR odprowadzają na fundusz rezerwowy zjednoczenia 20 % wpłat z zysku po pokryciu powstałych w przedsiębiorstwach strat. Por. Uchwała R.Min. z 12 III 1964 op. cit. MP 17/79/64

sowania inwestycji związanych z rozwojem usług dla ludności.

Jak wynika z przepisów zakres zadań objętych finansowaniem z funduszu rezerwowego zjednoczeń terenowych jest rozległy i obejmuje finansowanie zarówno gospodarki eksploatacyjnej, jak i inwestycyjnej. Należy jednak zwrócić uwagę na to, iż fundusz ten tworzony jest nie bezpośrednio z zysku przedsiębiorstw, lecz poprzez przejmowanie nadwyżek funduszy rezerwowych przedsiębiorstw, ponad 10 % osobowego funduszu płac oraz zysków niezależnych i nieprawidłowych. Podstawy tworzenia tego funduszu są zatem stałe, ale niezależne od kształtowania się wyników finansowych wszystkich zgrupowanych przedsiębiorstw. Ponadto źródła te nie są zbyt wydajne.

Stąd też rola funduszu w zakresie finansowania przedsiębiorstw, mimo szeroko sformułowanych celów tego finansowania jest w gruncie rzeczy ograniczona.

Podkreślić nadto należy, iż fundusz rezerwowy zjednoczeń nie jest jedynym źródłem finansowania strat przedsiębiorstw. Zmniejsza to niewątpliwie wagę tego funduszu w gospodarce terenowej.

Sposób gromadzenia i wydatkowania środków funduszu wskazuje, iż rola zjednoczenia jest raczej pomocnicza, a dominujące znaczenie mają bezpośrednie powiązania przedsiębiorstw z budżetami właściwych rad narodowych.

Poza funduszem rezerwowym brak jest właściwie funduszy będących źródłem finansowania przez zjednoczenia podporządkowanych im przedsiębiorstw. Zjednoczenia te nie tworzą w szczególności funduszu inwestycyjnego, będącego źródłem finansowania inwestycji branżowych.

Ograniczonemu zasięgowi redystrybucji środków na szczeblu zjednoczeń terenowych towarzyszy także brak zróżnicowania formy tego finansowania. Opiera się ona na dotowaniu gospodarki

przedsiębiorstw. Brak jest natomiast, charakterystycznych dla działalności zjednoczeń kluczowych, zwrotnych form finansowania.

Znacznie istotniejszą rolę w zakresie finansowania przedsiębiorstw terenowych spełniają fundusze celowe, powiązane z budżetami terenowymi i pozostające w ich dyspozycji. Grupa tych form rozliczeń obejmuje terenowy fundusz inwestycyjny oraz fundusz miejski.

Spośród nich szczególną pozycję w systemie finansowania przedsiębiorstw terenowych zajmuje terenowy fundusz inwestycyjny. Waga jego polega na tym, iż skupia on wszystkie środki finansowe przeznaczone na finansowanie inwestycji podejmowanych przez rady narodowe na rzecz przedsiębiorstw. Dotyczy on więc ogromnej większości inwestycji gospodarczych planu terenowego; nie obejmuje bowiem jedynie inwestycji własnych przedsiębiorstw, które w świetle nowych przepisów dotyczą tylko nakładów na inwestycje odtworzeniowe.³¹

Wykształcenie się aktualnych zasad finansowania inwestycji przedsiębiorstw terenowych nastąpiło w toku długiej ewolucji przepisów. Od czasu utworzenia państwowych przedsiębiorstw planu terenowego istniała kategoria inwestycji, które, będąc podejmowane z decyzji rad narodowych, finansowane były jednocześnie wyłącznie lub w przeważającym stopniu ze środków budżetowych tych rad.³² Już jednak w 1954 roku powstał Wojewódzki Fundusz Rozwoju Przemysłu Terenowego, tworzony on był z wpłat części zysku /40% / przedsiębiorstw przemysłowych. Pozostawał w dyspozycji Prezydentów W.R.N. Celem jego było finansowanie inwestycji pozalimitowych

31/ Uchwała R.Min. z 15 VII 1969 op.cit.

32/ Uchwała R.Min. z 23 XII 1954 w sprawie utworzenia wojewódzkich funduszy rozwoju MP A-45/637/54

oraz kapitalnych remontów. Konstrukcja tego funduszu opierała się na decentralizacji części zysków przedsiębiorstw w ramach gospodarki pozabudżetowej. Związek z budżetem przejawiał się w możliwości dotowania funduszu w przypadku braku środków finansowych. Należy podkreślić wreszcie, iż uprawnienia do redystrybucji środków przysługiwały wyłącznie prezydiom wojewódzkich rad narodowych.

Taka konstrukcja funduszu służyć miała zabezpieczeniu szybkiego rozwoju przemysłu terenowego.³³

Choć w toku dalszej ewolucji zasad finansowania inwestycji przedsiębiorstw terenowych zaniechano tworzenia tego funduszu³⁴ to jednak tendencja do centralizowania i wydzielania z budżetu części akumulacji finansowej przedsiębiorstw występowała nadal. W szczególności na podstawie Uchwały Rady Ministrów z 28 X 1965³⁵ stworzony został rachunek amortyzacji scentralizowanej, wykazujący w pełni cechy funduszu wyodrębnionego z budżetu rad narodowych.

Zasady gromadzenia środków na ten rachunek zostały przedstawione wyżej, na tym miejscu można jednakże podkreślić, iż rachunek ten gromadził środki amortyzacyjne wszystkich przedsiębiorstw planu terenowego przewidując jednocześnie możliwość dotowania z budżetu w razie istnienia potrzeb przerastających wielkość zgromadzonych środków.

Mimo wszystkie różnice, co do źródła ekonomicznego i formy gromadzenia środków obu funduszy wskazać można na ich pewne

33/ Por. na ten temat J. Starościak "Decentralizacja administracji" W-wa 1960 s. 138; C. Kosikowski "Ewolucja zasad planowania i finansowania inwestycji rad narodowych" ZR UL z. 51 Łódź 1967 s. 119

34/ Uchwała R.Min. z 19 XI 1957 w sprawie zasad wyrównywania różnic cen podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych przedsiębiorstw państwowych planu terenowego MP 91/53857

35/ W sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych MP 61/318

podobieństwa wynikające z sytuacji państwowych przedsiębiorstw planu terenowego. Tendencje do gromadzenia środków w sposób scentralizowany wynikały z obiektywnej konieczności dokonywania inwestycji w oparciu o decyzję organu zarządzającego. Łączyła się z tym możliwość nie tylko planowej redystrybucji środków pomiędzy przedsiębiorstwami, lecz także możliwość dokonywania inwestycji przerastających możliwości finansowe poszczególnych przedsiębiorstw. Wynikające stąd znaczne kompetencje odnośnie zarządzania i dysponowania środkami przekazywane były zawsze odpowiednim radom narodowym, nigdy zaś zjednoczeniom przedsiębiorstw. Charakterystyczną cechą finansowania inwestycji podejmowanych z decyzji rad narodowych była również tendencja do centralizowania środków i decyzji w tym zakresie na szczeblu wojewódzkich rad narodowych.³⁶

Wyodrębnianie z budżetu środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji na rzecz przedsiębiorstw terenowych podyktowane było obawą przed rozproszeniem tych środków w całości wydatków budżetowych. Zastosowanie formy funduszowej stanowiło o ograniczeniu swobody, jaką posiadały rady narodowe na tle zasad poprzednio obowiązującego systemu finansowania inwestycji,³⁷ przewidującego przekazywanie części centralizowanej amorytżacji bezpośrednio do budżetu właściwej rady narodowej.

Zasady finansowania inwestycji "scentralizowanych" na rzecz przedsiębiorstw terenowych opierały się zatem na szerokich kompetencjach prezydów rad narodowych /z wyłączeniem uprawnień

36/ W świetle Uchwały R.Min. z 1965 r. prezydów woj. rad narodowych posiadały uprawnienia do centralizacji środków zgromadzonych na rachunkach rad narodowych niższych szczebli - por. § 49 pkt 5

37/ Por. Uchwałę R.Min. z 26 VII 1961 w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwest. objętych planowaniem terenowym MP 64/276/61 oraz Uchwałę R.Min. z 27 III 1964 w sprawie zasad finans. inwest. i kap.remont. jedn.państw. MP 23/100/64

zjednoczeń/ oraz na wyodrębnieniu celowym środków na ten cel.

Z punktu widzenia zarządu sprawowanego przez rady narodowe istotną zmianą było rozciągnięcie w roku 1967 zasad finansowania inwestycji kredytem technicznym, również i na inwestycje planu terenowego.³⁸ Kredyt techniczny, stosowany dotąd tylko w odniesieniu do inwestycji centralnych, charakteryzował się tym, iż był nieprocentowany oraz podlegał spłacie z dotacji budżetowych. Znaczenie tej konstrukcji polegało przede wszystkim na tym, iż umożliwiła ona bankom sprawowanie kontroli przebiegu procesu inwestycyjnego.³⁹ Konstrukcja kredytu technicznego umożliwiała także stosowanie szeregu bodźców finansowych, stymulujących terminowe i oszczędne realizowanie inwestycji.

Wprowadzenie kredytu technicznego do finansowania inwestycji podejmowanych z decyzji rad narodowych oznaczało zwiększenie roli banku w procesie planowania i finansowania inwestycji,⁴⁰ de facto również w odniesieniu do organów rad narodowych.

Wzrost uprawnień banku spowodował zmianę zarówno formy prawnej, jak i ekonomicznej treści sprawowanego przez rady narodowe zarządu. Bank stał się z jednej strony współtwórcą decyzji inwestycyjnych, ponieważ decydował o przyjęciu inwestycji do sfinansowania. Z drugiej zaś strony bank sprawował bezpośredni nadzór nad realizacją procesu inwestycyjnego. Bank władny był do wymierzania sankcji finansowych za nieterminowość, bądź przekraczania planowanych kosztów inwestycji.⁴¹

38/ Zarz.Min.Pin. z 2 III 1967 w sprawie rozszerzenia zakresu inwestycji centralnych finansowanych z kredytu bankowego oraz objęcia kredytem inwestycji przedsiębiorstw rozliczających się z budżetami terenowymi MP 45/227/67

39/ Por. A.Wołowczyk "Instrumenty ekonomiczne w nowym systemie finansowania inwestycji" Finanse 8/1968

40/ Dotychczas uznawano, iż rola banku jest w tym zakresie niewielka, por. Zb.Krzyżkiewicz "Samofinansowanie..." op.cit.

41/ P.Holeczek "Rola kredytu na inwestycje centralne" Finanse 6/1968, N.Gajl "Systemy finansowe..." s. 417

Dzięki tym zmianom kompetencje rad narodowych nabrały bardziej ogólnego charakteru. Uprawnienia rad narodowych dotyczyły przede wszystkim ustalania wysokości środków gromadzonych na inwestycje oraz ogólnych kierunków i proporcji ich wydatkowania. Dzięki temu jednak rady narodowe określały tempo rozwoju poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw terenowych. Konstrukcja wspólnego funduszu amortyzacji scentralizowanej umożliwiała realizację tego zadania.

Zasady finansowania inwestycji przedsiębiorstw terenowych wprowadzone w 1969 roku⁴² są konsekwentnym rozwinięciem oraz kontynuacją przepisów uprzednich.

Źródłem finansowania inwestycji podejmowanych z decyzji rad narodowych pozostaje w dalszym ciągu scentralizowana amortyzacja przedsiębiorstw. Istnieje także możliwość dotowania z budżetu wojewódzkiej rady narodowej. Terenowe fundusze inwestycyjne są więc odpowiednikami dawnego rachunku amortyzacji scentralizowanej.

Mimo, iż w odniesieniu do inwestycji finansowanych z funduszy zastosowano nazwę "inwestycje branżowe" analogicznie jak w stosunku do inwestycji zjednoczeń przedsiębiorstw kluczowych - ani sposób gromadzenia, ani wydatkowania środków nie opiera się o kryteria branżowe. Terenowe Fundusze Inwestycyjne gromadzą wpłaty amortyzacji wszystkich przedsiębiorstw terenowych. Uprawnienia do zarządzania środkami posiadają wojewódzkie rady narodowe oraz bank, a nie zjednoczenia.

Utrzymane więc zostały zasady celowego wyodrębnienia środków na inwestycje. Zachowane zostały także kompetencje prezydów wojewódzkich rad narodowych.

42/ Nowe zasady obowiązują od roku 1970 /z pewnymi przepisami przejściowymi/

W świetle najnowszych przepisów wzrosły uprawnienia banku, który bierze czynny udział w planowaniu oraz finansowaniu inwestycji. Przyjęcie inwestycji do sfinansowania uzależnione jest nie tylko od jej celowości i efektywności, lecz przede wszystkim od planowego charakteru. Kredyt bankowy wprowadzony jest obligatoryjnie do finansowania wszystkich inwestycji, z wyjątkiem zakupów. Bank finansuje przyjęte zadanie inwestycyjne do wysokości kosztu planowego w oderwaniu od wielkości zgromadzonych na funduszu środków. Nie są przewidziane w sposób normatywny terminy spłaty kredytu. Stanowi to istotne ograniczenie uprawnień rad narodowych na rzecz kompetencji banku.

Prezydja rad narodowych podejmują we własnym zakresie jedynie ogólne decyzje co do kierunków i wielkości inwestowania - dalsze, bardziej szczegółowe ustalenia przyjmowane są już wspólnie z bankiem.

Z drugiej strony podnieść należy, iż wprowadzenie obligatoryjnego kredytu bankowego nie prowadzi, jak mogłoby się wydawać, do ograniczenia odpowiedzialności rad narodowych za terminowość spłaty i nieprzekraczanie planowych kosztów inwestycji. Wzmocnieniu tej odpowiedzialności służą konstrukcje bodźców finansowych, zarówno dodatnich, jak i ujemnych, związanych z bankową oceną prawidłowości przebiegu procesu inwestycyjnego.⁴³

Charakterystyczną cechą obowiązujących zasad finansowania inwestycji podejmowanych z decyzji rad narodowych jest to, że obligatoryjny kredyt bankowy może być także spłacany z dodatkowych zysków przedsiębiorstw, osiągniętych w ciągu 5 lat po oddaniu inwestycji do użytku. W przedsiębiorstwach wyseko-rentownych

43/ E. Reder "Różnicowanie oprocentowania kredytu bankowego na inwestycje w świetle uchwał II Plenum KC PZPR" *Finanse* 4/1970

spłata kredytu może w całości pochodzić z amortyzacji i przyszłych zysków.

Bank zawierając umowę kredytową z prezydium WRN określa w jakiej części kredyt będzie spłacany ze środków terenowego funduszu inwestycyjnego, a w jakiej ze środków przedsiębiorstw. Tym samym bank w umowie kredytowej określa również zakres odpowiedzialności rady narodowej i przedsiębiorstwa na rzecz którego dokonuje się inwestycji za zaciągnięte zobowiązanie.

W rezultacie ewolucji systemu finansowania inwestycji podejmowanych z decyzji rad narodowych wprowadzona została nowa forma tego finansowania - obligatoryjny kredyt bankowy. Kredyt ten charakteryzuje się tym, iż jest on udzielany w chwili przyjęcia przez bank inwestycji do sfinansowania - niezależnie, czy wysokość zgromadzonych na terenowym funduszu inwestycyjnym środków zapewnia terminowość spłaty. Bank we własnym zakresie określa także źródło i termin spłaty zaciągniętego kredytu.

W chwili obecnej zatem sferą finansowania inwestycji podejmowanych z decyzji rad narodowych zarządzają prezydium wojewódzkich rad narodowych oraz Narodowy Bank Polski. Charakterystyczny jest przy tym fakt, iż ewolucja przepisów wskazuje na ograniczenie uprawnień rad narodowych w tym zakresie.

Ograniczenie to w pierwszym etapie zrealizowane zostało poprzez stworzenie specjalnego funduszu celowego, który uniemożliwiał szeroką redystrybucję środków przedsiębiorstw, przeznaczonych na finansowanie inwestycji. Rady narodowe szczebla wojewódzkiego posiadały jednak swobodę w zakresie kształtowania wysokości dochodów /przede wszystkim wpłat amortyzacji scentralizowanej/.

Ze względu na to, że fundusz ten obejmował środki wszystkich

przedsiębiorstw terenowych, konstrukcja jego umożliwiała także radom narodowym prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, poprzez określanie tempa rozwoju poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw.

W II-gim etapie ograniczenie uprawnień rad narodowych zrealizowane zostało poprzez wprowadzenie obligatoryjnego kredytu bankowego. Doprowadziło to do rozwoju bankowych form zarządzania tą dziedziną. Ograniczeniu uległy także kompetencje rad narodowych w zakresie kształtowania wysokości wpłat na fundusz, dzięki temu, iż normy ogólne tych wpłat określa Minister Finansów.

Podkreślić należy, iż mimo tych ograniczeń kompetencje wojewódzkich rad narodowych w zakresie kształtowania rozwoju przedsiębiorstw terenowych są znaczne. Terenowy Fundusz Inwestycyjny tworzony z wpłat wszystkich przedsiębiorstw terenowych umożliwia bowiem radom narodowym w dalszym ciągu szeroką redystrybucję środków na ten cel. Łącząc się z tym centralizacja środków finansowych prowadzi do ograniczenia uprawnień rad narodowych niższych szczebli, oraz zjednoczeń terenowych. Stan taki spotyka się z krytyką w literaturze. Podważana jest zwłaszcza celowość centralizowania wspólnej puli środków wszystkich przedsiębiorstw terenowych. Podkreśla się, iż taka metoda finansowania nie prowadzi do zabezpieczenia środków na inwestycje w stosunku do tych rodzajów przedsiębiorstw, które z racji swej działalności wymagają stałego rozwoju i modernizacji. Wskazać tu zwłaszcza ^{można} należy na przedsiębiorstwa przemysłowe. Na skutek szerokiego zasięgu redystrybucji środków amortyzacji scentralizowanej oraz znacznych wpłat na fundusz w przedsiębiorstwach przemysłu terenowego daje się zaobserwować zjawisko dekapitalizacji majątku.⁴⁴

44/ A. Krzyżkiewicz "Finanse państwowego przemysłu terenowego" W-wa 1969 s. 263 i 337

Środki zaradcze, jakie się proponuje w tym zakresie to przede wszystkim rozszerzenie kompetencji zjednoczeń.⁴⁵ Zjednoczenia te, jako organizacje gospodarcze winny tworzyć fundusze inwestycyjne z wpłat amortyzacji podległych przedsiębiorstw. Rozwiązanie takie zapewniałoby bardziej prawidłową politykę w zakresie rozwoju poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw terenowych. Konceptcja taka znajduje swój odpowiednik w rozwijających się branżowych formach zarządu państwowych przedsiębiorstw kluczowych.

Należy jednak wskazać z drugiej strony, iż tworzenie branżowych funduszy inwestycyjnych prowadziłoby do całkowitego wyeliminowania kompetencji rad narodowych. Zarówno dawne "inwestycje podejmowane z decyzji rad narodowych" jak i obecne "inwestycje branżowe" są odpowiednikami inwestycji centralnych - w budżecie centralnym.⁴⁶

Rezygnacja z tej kategorii inwestycji w budżecie centralnym wiąże się jednak ze znacznym potencjałem ekonomicznym i finansowym zjednoczeń kluczowych. Zjednoczenia terenowe i podporządkowane im przedsiębiorstwa są słabsze ekonomicznie. Ograniczenie uprawnień rad poprzez wprowadzenie branżowej metody finansowania inwestycji przedsiębiorstw terenowych prowadzić może do rozproszenia niewielkich zasobów finansowych.

Rozwiązanie kompromisowe mogłoby opierać się o zasady branżowego gromadzenia i wydatkowania środków na inwestycje z zastrzeżeniem, iż rady narodowe stopnia wojewódzkiego powinny posiadać uprawnienia do redystrybuowania środków pomiędzy poszczególnymi zjednoczeniami i zrzeszeniami. W odniesieniu do przedsiębiorstw bezpośrednio podporządkowanych radom narodowym obecne przepisy

45/ N.Gajl "System finansowy przedsiębiorstw przemysłu terenowego w całokształcie..." op.cit.

S.Sopiński "Gospodarka środkami trwałymi w przedsiębiorstwach państwowych przemysłu terenowego" Wiadomości NBP 3/1967, A.Krzyżkiewicz op.cit. s. 337

46/ A.Wołowczyk "Instrumenty ekonomiczne w nowym systemie finansowania inwestycji" Finanse 8/1968 /tabela/, N.Gajl op. cit

znajdują w pełni uzasadnienie.

Finansowanie działalności inwestycyjno-remontowej drobnych przedsiębiorstw produkcyjnych i komunalnych następować może także z Funduszu Miejskiego.⁴⁷ Fundusz ten tworzony jest wyłącznie w miastach nie stanowiących powiatów. Dochodami funduszu dysponuje bezpośrednio prezydium, rada zaś uchwała jego plan łącznie z budżetem oraz sprawuje nadzór nad jego wydatkowaniem poprzez odpowiednie komisje. Przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego nie ponoszą świadczeń na ten fundusz. Fundusz ten tworzony jest m. innymi z części dochodów własnych rad narodowych /podatku od lokali, opłat uzdrowiskowych/ dobrowolnych świadczeń ludności oraz wpłat przedsiębiorstw kluczowych i spółdzielczych, ponoszonych z funduszy zakładowych lub czystej nadwyżki. Świadczenia z tego funduszu są zasadniczo bezzwrotne. Wprawdzie przedsiębiorstwa korzystające z wyposażenia sfinansowanego z funduszu zobowiązane są w przeciągu trzech lat od chwili uruchomienia przekazywać wpłaty z zysku nie bezpośrednio do budżetu, lecz na rachunek funduszu - z punktu widzenia przedsiębiorstw nie ma to jednak większego znaczenia.

Oceniając rolę tego funduszu w zakresie oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw terenowych stwierdzić należy, iż służy on rozwojowi przedsiębiorstw podporządkowanych radom najniższych szczebli. Są to z reguły bardzo drobne przedsiębiorstwa. Wyodrębnienie środków z budżetu oraz włączenie różnorodnych źródeł dochodów pozabudżetowych służy wyzwoleniu inicjatywy społecznej oraz aktywizacji gospodarczej terenu. Forma funduszu służy zabezpieczeniu środków na ten cel.

47/ Rozporządzenie R.Min. z 25 XI 1966 w sprawie utworzenia funduszu miejskiego w miastach nie stanowiących powiatów
DzU 54/226/66

W efekcie wyodrębnienie i celowe powiązanie tych środków pozwala na bardziej elastyczną politykę rady narodowej oraz uniezależnienie wydatków od kształtowania się corocznych dochodów budżetowych.

Ocena roli funduszy celowych, pozostających w dyspozycji rad narodowych wskazuje na ich rosnące znaczenie w zakresie finansowania gospodarki przedsiębiorstw terenowych.

Waga tych funduszy w systemie gospodarki terenowej polega przede wszystkim na tym, iż są one podstawowym źródłem finansowania inwestycji na rzecz przedsiębiorstw.

Oparcie zasad finansowania inwestycji na rzecz przedsiębiorstw terenowych o fundusze formę gromadzenia i wydatkowania środków spowodowało wyłączenie tej bardzo istotnej dziedziny z zakresu finansowania budżetowego. Jak wskazaliśmy wyżej stanowi to pewne ograniczenie uprawnień wojewódzkich rad narodowych, na szczeblu których tworzony jest terenowy fundusz inwestycyjny. Powstanie funduszu spowodowało jednak znacznie większe ograniczenie kompetencji rad narodowych niższych szczebli, w zakresie zarządzania podporządkowanymi im przedsiębiorstwami. Realizacja najważniejszych inwestycji przedsiębiorstw odbywa się bowiem bez udziału tych rad narodowych.

Rola rad narodowych niższych szczebli w zakresie finansowania gospodarki inwestycyjnej przedsiębiorstw im podporządkowanych przejawia się jedynie w dofinansowywaniu bezpośredniej działalności przedsiębiorstw w tym zakresie. Następuje to poprzez dotowanie funduszy inwestycyjno-reмонтowych przedsiębiorstw przemysłowych, inwestycyjnych, komunalnych, przedsiębiorstw PKS oraz niektórych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.⁴⁸

48/ § 17 Uchwały z 28 X 1965 op.cit. MP 61/320/65, § 15 pkt 2 Uchwały z 28 I 1969 op.cit. MP 6/59/69, § 24 Uchwały z 17 I 1963 op.cit. MP 6/28/63

191

Przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej mogą otrzymać dotację na zasilenie funduszu remontów kapitałnych, ta bowiem dziedzina ich działalności jest ważniejsza od niewielkich inwestycji własnych.⁴⁹ Państwowe Gospodarstwa Rolne nie otrzymują dotacji, ani na fundusz inwestycyjny, ani remontowy.⁵⁰ Zjednoczenia ich tworzą natomiast większe, niż pozostałe zjednoczenia fundusze rezerwowe. Natomiast przedsiębiorstwa handlowe nie otrzymują w ogóle dotacji z tego tytułu.⁵¹

Dotowanie funduszy inwestycyjno-remontowych, lub tylko remontowych umożliwia radom narodowym oddziaływanie finansowe na decyzje przedsiębiorstw podejmowane w tym przedmiocie. Wiąże się to jednak z osłabieniem zależności między wynikiem finansowym przedsiębiorstwa, a wielkością i kierunkami jego rozwoju. Dotowanie wewnętrznej gospodarki przedsiębiorstw jest jednak następstwem zbyt szerokiego zakresu przejmowanej akumulacji finansowej tych przedsiębiorstw /szczególnie wpłat z zysku/.

Należy jednak jeszcze raz podkreślić, iż oddziaływanie finansowe rad narodowych niższych szczebli na gospodarkę inwestycyjną ogranicza się jedynie do sfery inwestycji własnych przedsiębiorstw, które w obecnym systemie mają niewspółmiernie mniejsze znaczenie niż inwestycje finansowane z terenowego funduszu inwestycyjnego.

Można zatem stwierdzić, iż rozwój funduszowych form finansowania gospodarki inwestycyjnej przedsiębiorstw terenowych doprowadził do pewnej dezintegracji gospodarki budżetowej.⁵² Wprowa-

49/ Por. § 24 Uchwały R.Min. z 28 I 1969 op.cit. MP 6/58/69

50/ Por. § 8, § 9 oraz § 24 Uchwały R.Min. z 19 II 1964 op.cit. MP 17/79/64

51/ Por. § 10 Uchwały R.Min. z 20 II 1968 op.cit. MP 10/58/68

52/ Mianem dezintegracji określa J.Wierszicki proces wyłączenia z budżetu zadań i ograniczenia powiązań finansowych z budżetem "Zagadnienie dezintegracji i decentralizacji budżetu socjalistycznego" Roczniki Ekonomiczne t. XX za rok 1967/68

dzenie formy funduszowej nie spowodowało wzrostu uprawnień ani rad narodowych szczebla wojewódzkiego, ani rad narodowych niższych szczebli.

Tworzenie funduszy celowych powiązanych z budżetami terenowymi i pozostających we władaniu rad narodowych nie jest zatem wyrazem decentralizacji finansowej lecz raczej "poziomej dekoncentracji" finansów.⁵³

Dezintegracja gospodarki budżetowej realizowana przy pomocy tworzenia funduszy, finansujących przedsiębiorstwa terenowe jest z pewnością zjawiskiem ujemnym. Z drugiej strony podnieść jednak należy istotne zalety konstrukcji funduszowej. Wskazać zwłaszcza można, iż wprowadzenie tej konstrukcji umożliwia stosowanie bardziej elastycznych, zwrotnych metod finansowania. Pozwala także na uniknięcie rygorów gospodarki budżetowej, takich np. jak wygasanie kredytów z końcem roku budżetowego. Tworzenie wreszcie wydzielonej puli środków zabezpiecza planowe proporcje rozwoju danej dziedziny.⁵⁴ Przyjąć zatem można, iż rozwój funduszowych form finansowania gospodarki jest koniecznością.⁵⁵

Rozwój form funduszowych w ramach gospodarki terenowej byłby bardziej uzasadnionym, gdyby fundusze te pozostawały w dyspozycji jednostek wydzielonych pod względem organizacyjnym, a nie w dyspozycji tych samych organów rad, które uchwalają budżet. Jednostkami takimi w systemie organów terenowych są zjednoczenia.

53/ W pracy zgodnie z przyjętą definicją proces wyłączenia z budżetu i przekazywania zadań nazwaliśmy za L.Adamem procesem dekoncentracji finansowej, por. L.Adam "Pojęcie finansów socjalistycznych i jego elementy składowe" w zb. "Istota i funkcje finansów socjalistycznych" W-wa 1965 s. 33

54/ Por. J.Wierzbicki "Elementy gospodarki finansowej w systemie rad narodowych" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. 4/1966

55/ Por. J.Wierzbicki "Wynik finansowy, a rozliczenia przedsiębiorstw przemysłowych z budżetem" w zbiorze "Wynik finansowy przedsiębiorstwa", "Zagadnienia dyskusyjne" W-wa 1970 s. 95

W świetle przepisów widoczny jest jednak brak skryształizowanej koncepcji zjednoczenia terenowego. Wieliczne fundusze tworzone przez nie dla finansowania przedsiębiorstw, przyczyniają się raczej do dalszego rozproszenia, dezintegracji decyzji finansowych. Stworzenie branżowych funduszy inwestycyjnych w zjednoczeniach zwiększyłoby ich odpowiedzialność za kierunek i tempo rozwoju podporządkowanych przedsiębiorstw.

Skupienie decyzji finansowej w jednym ośrodku usprawniłoby także zarząd tymi przedsiębiorstwami.

Przejdźmy obecnie do rozważań nad formami finansowania przedsiębiorstw terenowych z budżetów rad narodowych /grupa V/.

Finansowanie to przebiega wielokanałowo. Pod względem ekonomicznym dotyczy ono gospodarki eksploatacyjnej, inwestycyjnej oraz finansowania strat z całokształtu działalności.

Zakres oraz proporcje finansowania poszczególnych celów ekonomicznych z budżetów właściwych rad narodowych uzależnione są od systemu wpłat do budżetów terenowych oraz od zakresu finansowania z innych źródeł.

Wyrazem posiadanych przez rady narodowe kompetencji do prowadzenia bezpośredniej działalności gospodarczej jest powoływanie przedsiębiorstw terenowych. W przedsiębiorstwach nowopowstałych fundusz statutowy tworzy się z przydzielonych z budżetu właściwej rady narodowej dotacji na nabycie lub wytworzenie środków trwałych i obrotowych.⁵⁶

Według aktualnych zasad finansowania inwestycji tworzenie majątku trwałego przedsiębiorstw nowych odbywać się będzie jednak ze środków pozabudżetowych. Z budżetu będą natomiast przedsiębiorstwa wyposażane w dalszym ciągu w środki obrotowe. To

56/ Art 8 ust. 2 Dekretu oraz § 7 pkt 4 ust. 7 Uchwały R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad gospodarki finansowej op.cit.

pierwotne wyposażenie przedsiębiorstwa z budżetu nie zawsze obejmuje całość zapotrzebowania na środki obrotowe. Przykładowo przedsiębiorstwa handlowe otrzymują z budżetu dotację na sfinansowanie tylko części planowanej wielkości środków obrotowych /od 10% do 60%/.⁵⁷

Powoływanie i wyposażanie przedsiębiorstw stanowi jeden z najważniejszych instrumentów sprawowania polityki gospodarczej w terenie. Oprócz pierwotnego wyposażenia budżety terenowe finansują także szeroko środki obrotowe przedsiębiorstw podporządkowanych danym radom narodowym.

Rola budżetu jako regulatora zasięgu gospodarki eksploatacyjnej przedsiębiorstw jest w ramach gospodarki terenowej niewspółmiernie większa niż rola budżetu centralnego w analogicznym zakresie.

Przyczyny, których występowanie prowadzi do obligatoryjnego lub fakultatywnego finansowania z budżetu środków obrotowych są różnorakie.

Rady narodowe finansują w szczególności wzrost środków obrotowych w przypadku rozszerzenia działalności przedsiębiorstw lub powstania niedoboru. Budżet terenowy może wreszcie spełniać funkcję rachunku stałych okresowych rozliczeń nadwyżek i niedoborów środków obrotowych.

Rady narodowe mogą udzielić dotacji na powiększenie środków obrotowych w związku z uruchomieniem nowych zakładów w przedsiębiorstwie, gdy zgromadzone na ten cel środki funduszu rozwoju są

57/ Wysokość wyposażenia zależy od rodzaju przedsiębiorstwa - por. U.R.Min. z 20 II 1968 w sprawie gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw podległych MHW lub przez niego nadzorowanych MP 10/50/68

niewystarczające.⁵⁸ Z pomocy tej nie korzystają przedsiębiorstwa handlowe/.

W przedsiębiorstwach rolnych wzrost środków obrotowych z tytułu przyrostu wartości inwentarza żywego finansowany jest /prawie w całości /90%/ obligatoryjnie z budżetu właściwej rady narodowej.⁵⁹

Uprawnienia do finansowania wzrostu środków obrotowych przedsiębiorstw, oraz obowiązujące w tym zakresie nakazy wskazują, iż budżet terenowy spełnia czynną rolę w procesie oddziaływania na gospodarkę przedsiębiorstw terenowych. Możliwość udzielania szerokiej pomocy finansowej stawia przedsiębiorstwa terenowe w sytuacji korzystniejszej niż przedsiębiorstwa kluczowe. Stosowanie tak szerokiego dotowania, szczególnie w odniesieniu do wzrostu środków obrotowych związanego z oddaniem do użytku inwestycji budzić może wątpliwości z punktu widzenia rachunku ekonomicznego. Realizacja inwestycji powinna bowiem pozwolić przedsiębiorstwu na możliwie szybkie sfinansowanie wzrostu środków obrotowych. W okresie przejściowym sfinansowanie tego wzrostu winno opierać się o środki funduszu rozwoju oraz kredyt bankowy. Stosowanie w szerszym zakresie środków własnych i kredytu jest zgodne z zasadą samodzielności przedsiębiorstwa i jego odpowiedzialności za efektywne wykorzystanie oddanych do użytku inwestycji.

Podkreślić jednak należy, iż fundusze rozwoju przedsiębiorstw

- 58/ Por. § 7 pkt 7 U.R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad gospodarki finansowej państwowych przeds.przem.teren. i wykonawstwa inwest. objętych planowaniem terenowym MP 61/320/65
 § 11 ust. 3 U.R.Min. z 28 I 1969 w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw gospodarki komunalnej MP 6/59/69
 § 20 pkt 3 Uchwały R.Min. z 28 I 1969 w sprawie gospodarki finansowej zarządów budynków mieszkalnych rad narodowych MP 6/58/69
 § 22 Uchwały R.Min. z 17 I 1963 w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw PKS, podległych Prezydium WRN MP 6/28/63
- 59/ Uchwała R.Min. z 19 II 1964 op.cit. MP 17/79/64, § 12 pkt 4

terenowych są stosunkowo niewielkie. Wynika to z fiskalnego charakteru wpłat z zysku. Również i fundusz rezerwy zjednoczeń terenowych ze względu na wadliwą konstrukcję nie może spełniać funkcji redystrybucyjnych w tym zakresie. Stąd budżet spełnia rolę regulacyjną w odniesieniu do gospodarki eksploatacyjnej przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwa przemysłowe, wykonawstwa inwestycyjnego oraz niektóre przedsiębiorstwa rolne mogą także otrzymać z budżetu dotację na sfinansowanie niedoboru środków obrotowych, powstałego w ciągu roku.⁶⁰

Powstanie w przedsiębiorstwie niedoboru środków, nie sfinansowanego w ciągu roku jest z pewnością sygnałem powstałych w gospodarce przedsiębiorstwa nieprawidłowości. Niedobór ten ma najczęściej swe źródło w działalności samego przedsiębiorstwa. Zasady kredytowania przez bank działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw uwzględniają podział zapasów na prawidłowe, nieprawidłowe oraz zapasy sezonowe i rezerwy.⁶¹ Klasyfikacja ta oraz związane z nią zróżnicowanie zasad kredytowania środków obrotowych powodują, iż przedsiębiorstwa ponoszą konsekwencje finansowe tej nieprawidłowej działalności. Przewidziana prawnie możliwość finansowania dotacyjnego potrzeb przedsiębiorstw w tym zakresie prowadzić może do niweczenia bodźców finansowych skierowanych na właściwą gospodarkę środkami obrotowymi. Finansowanie dotacyjne jest bowiem dla przedsiębiorstwa korzystniejsze.⁶²

60/ Uchwała R.Min. z 28 X 1965 op.cit., § 7 pkt 9 oraz Zarz.Min. Fin. z 18 V 1966 w sprawie zasad gospodarki finansowej niektórych przedsiębiorstw gospodarki rolnej objętych planowaniem terenowym MP 26/131/66

61/ Instrukcja służbowa A-9 kredytowanie przedsiębiorstw uspołecznionych wyd. NBP #-wa 1969

62/ T.Matusiak S.Sopiński "Funkcjonowanie systemu finansowego przemysłu terenowego" Finanse 11/1967 s. 51

Finansowanie z budżetu niedoborów środków obrotowych może stanowić pośrednią formę finansowania deficytu. Jest to sprzeczne nie tylko z zasadą odpowiedzialności przedsiębiorstwa za wynik finansowy swej działalności, ale także z przyjętą w odniesieniu do przedsiębiorstw przemysłu terenowego oraz wykonawstwa inwestycyjnego koncepcją, w myśl której przedsiębiorstwa te winny być rentowne, lub co najmniej samowystarczalne.

Finansowanie niedoboru środków obrotowych z budżetu może powodować określone trudności w zakresie planowania budżetowego. W budżecie terenowym najczęściej nie planuje się wydatków na ten cel. W praktyce źródłem pokrywania niedoborów środków obrotowych są nadwyżki budżetowe lat ubiegłych. Nadwyżki te służą zatem finansowaniu niedoborów, zamiast finansowaniu rozwoju gospodarki terenowej.

W odniesieniu do przedsiębiorstw socjalno-kulturalnych /teatrów, kin, instytucji muzycznych, wojewódzkich przedsiębiorstw aptek i t.p./ stosuje się formę każdorazowego sfinansowania niedoboru środków obrotowych w porównaniu z planowanym normatywnem. Łączy się to z równoczesnym przejmowaniem nadwyżek środków obrotowych.⁶³ Przedsiębiorstwa te rozliczają się z budżetami właściwych rad narodowych na podstawie przepisów, od stosowania których dawno już odstąpiono w odniesieniu do innych przedsiębiorstw terenowych. Stałe rozliczanie nadwyżek i niedoborów środków obrotowych przedsiębiorstw powoduje ogromne uzależnienie od budżetu, który na bieżąco spełnia funkcje regulacyjne wobec ich gospodarki finansowej. Łączy się to z ograniczeniem ich samodzielności. Przedsiębiorstwa te nie są ponadto zainteresowane

63/ Uchwała R.Min. z 5 II 1955 w sprawie rozliczeń z budżetem centralnym i budżetami terenowymi z tytułu zysków i strat oraz środków obrotowych MP 21/205/55, Zarz.Min.Fin. z 26 II 1965 w sprawie rozliczeń z budżetami terenowymi z tytułu zysków i strat oraz środków obrotowych MP 21/207/55

w obniżaniu normatywu środków obrotowych w ciągu roku.

Znaczny zakres oddziaływania finansowego rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw socjalno-kulturalnych wynika ze swobodnego celu ich działania. Przedsiębiorstwa te są bardzo często planowo-deficytowe. Cele ich działania są jednak odmienne od celów działania przedsiębiorstw produkcyjnych. Na plan pierwszy wysuwa się konieczność wykonywania planowanych zadań, a nie osiąganie zysku. Stąd też stosowanie stałego przejmowania nadwyżek i finansowania niedoborów środków obrotowych służy spełnianiu funkcji kontrolnych wobec gospodarki tych przedsiębiorstw. Nie pobudza natomiast do polepszenia wyników finansowych.

Rozbudowanie form finansowania środków obrotowych przedsiębiorstw terenowych z budżetów właściwych rad narodowych wskazuje na znaczny zakres oddziaływania finansowego tych rad. Regulowanie wielkości środków obrotowych w przedsiębiorstwie wpływa kształtując na wynik finansowy. Forma prawna tego finansowania pozwala również radom narodowym na prowadzenie samodzielnej polityki finansowej.

Tak znaczny zakres oddziaływania finansowego budzić może wątpliwości zarówno z punktu widzenia samodzielności finansowej przedsiębiorstw, jak i przystosowania struktury budżetu do zadań regulacyjnych w tym zakresie.

Finansowanie z budżetu bieżących potrzeb przedsiębiorstwa w zakresie środków obrotowych prowadzi do ograniczania oddziaływania bodźcowego systemu kredytowego i zmniejszenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa za wynik finansowy działalności.

Z kolei finansowanie niedoborów środków obrotowych lub wzrostu związanego z oddaniem do eksploatacji nowych zakładów nasuwa znaczne trudności z punktu widzenia planowania budżetowego. Planowanie dochodów i wydatków budżetów terenowych w peł-

nej równowadze utrudnia sfinansowanie tego rodzaju potrzeb powstałych w ciągu roku. Źródłem finansowania jest zatem najczęściej rezerwa budżetowa lub nadwyżka z lat ubiegłych.

Przyczyn szerokiego stosowania pomocy finansowej dla przedsiębiorstw terenowych szukać należy w ich słabszym wyposażeniu technicznym oraz osobowym. Jednocześnie jednak mimo ograniczonych możliwości finansowych tych przedsiębiorstw stosuje się szerokie przejmowanie ich akumulacji do budżetu. Niektóre z tych powiązań, jak np. wpłaty z zysku mają wybitnie fiskalny charakter.⁶⁴

Szerokiemu przejmowaniu akumulacji przedsiębiorstw terenowych towarzyszy zatem rozbudowanie form dofinansowywania gospodarki eksploatacyjnej.⁶⁵

W zarządzaniu przedsiębiorstwami terenowymi brak jest przy tym ogniwa "pośredniego", regulującego wielkość środków obrotowych przedsiębiorstw za pomocą ich redystrybucji w ramach branży. Budżet właściwej rady narodowej spełnia w tym zakresie bezpośrednio funkcję regulacyjną.

Można się zastanawiać nad celowością takiego rozwiązania.

Łączące się z tego rodzaju konstrukcją uzależnienie przedsiębiorstw terenowych i ograniczenie ich samodzielności znajdują może wytłumaczenie w stosunku do przedsiębiorstw socjalno-kulturalnych. W ramach ich działalności możliwe jest bowiem ograniczenie samodzielności finansowej dla zapewnienia realizacji nadrzędnego celu społecznego. Szeroki zasięg redystrybucji budżetowej środków przedsiębiorstw ułatwia sprawowanie funkcji kontrolnych.

65/ Finansowanie gospodarki eksploatacyjnej następować może także poprzez sfinansowanie wzrostu funduszu rozwoju. Dotację na zwiększenie funduszu rozwoju mogą przykładowo otrzymać przedsiębiorstwa wojewódzkie PKS z budżetu właściwej rady narodowej - § 15 Uchwały R.Min. z 17 I 1963 w sprawie zasad gospodarki finansowej wojewódzkich przedsiębiorstw PKS, podległych prezydiom rad narodowych MP 6/28/63

64/ Por. J.Kaleta op.cit. "Finansowanie..." s. 237, K.Wiewióra "O właściwą rolę amortyzacji..." op.cit. Finanse 5/1964

Nieprawidłowym natomiast wydaje się szerokie dotowanie działalności eksploatacyjnej /szczególnie niedoborów środków obrotowych/ przedsiębiorstw przemysłowych, budowlanych i t.p. Ogranicza ono bowiem konieczną dla tego rodzaju działalności gospodarczej samodzielność finansową oraz odpowiedzialność za osiągnięte wyniki. Jest zatem sprzeczne z rachunkiem ekonomicznym.

Finansowanie strat przedsiębiorstw terenowych odbywa się z wielu źródeł. Na osobne omówienie zasługuje finansowanie z budżetów właściwych rad narodowych działalności planowo-deficytowej. Ze względu na to, iż większa część dotacji związanych z tego rodzaju działalnością finansowana jest z budżetu centralnego - rola budżetów terenowych ogranicza się praktycznie do finansowania działalności przedsiębiorstw komunalnych oraz gospodarki mieszkaniowej.

W literaturze toczyły się od dawna spory na temat celu działania i związanych z tym zasad finansowania przedsiębiorstw komunalnych.⁶⁶ Zasięg społeczny usług komunalnych oraz ich wpływ na kształtowanie się dochodów ludności powodują, iż w społeczeństwie socjalistycznym często uznaje się konieczność odchodzenia od realizacji zasady pełnej odpłatności za tego rodzaju usługi, poprzez częściową odpłatność aż do zupełnego zaniechania ustalania cen za usługi komunalne.⁶⁷

Przytacza się jednak również kontrargumenty. Jako ujemne

66/ Spór na ten temat szczególnie ożywiony był w literaturze międzywojennej i pierwszych lat po wojnie. Przedsiębiorstwo komunalne utożsamiano wówczas z przedsiębiorstwem, którego właścicielem był związek komunalny. Por. na ten temat ważniejsze pozycje: A. Pragier "Zarys skarbowości komunalnej" część II W-wa 1926 s. 6
Hk. Biegeleisen "Teoria i polityka przedsiębiorstwa publicznego samorządu terytorialnego" W-wa 1931 s. 15; K. Krzeczowski "Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej w Polsce" W-wa 1934 s. 15; H. Dembiński "W poszukiwaniu form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych" Samorząd Terytorialny 3-4/1930; St. Podwiński "Polityka komunalna" Łódź 1948 s. 119, J. Narasimowicz "Rozwój terenowego prawa budżetowego" W-wa 1952 s. 189 i nast. i inni

67/ Teza taka została sformułowana m.in. na XXII Zjeździe KPZR,

zjawiska towarzyszące stosowaniu dopłat do cen usług komunalnych wysuwa się zwłaszcza marnotrawstwo środków oraz brak zainteresowania materialnego w oszczędnym użytkowaniu urządzeń i przedsiębiorstw komunalnych.⁶⁸ Podkreślano nadto, iż istnieje wiele dziedzin działalności produkcyjnej i usługowej, które wpływają w sposób decydujący na kształtowanie się budżetów rodzinnych, a są w pełni rentowne.⁶⁹

Rozstrzygnięcie tego problemu leży w dużej mierze poza tematem pracy. Zasady ustalania niskich cen usług komunalnych są wyrazem preferencji ogólnospołecznych. Znajduje to wyraz w centralnym trybie ustalania taryf tych usług. Z interesującego nas punktu widzenia istotnym jest fakt, iż straty powstałe z tytułu planowo-deficytowego układu cen w tym zakresie finansowane są z budżetu terenowego.

Finansowanie części działalności planowo-deficytowej z budżetów właściwych rad narodowych, podczas, gdy pozostała część finansowana jest z budżetu centralnego spotyka się niekiedy z krytyką w literaturze. Należy jednak mieć na względzie, iż chodzi o działalność deficytową przedsiębiorstw komunalnych, których działalność jest integralnie związana z działalnością rad narodowych. Niektóre z dziedzin gospodarki komunalnej finansowane są nawet w formie zakładów i jednostek budżetowych.

Finansowanie gospodarki komunalnej odbywa się przede wszystkim z budżetów miejskich rad narodowych, którym przedsiębiorstwa te są najczęściej podporządkowane. Finansowanie to przybiera formę "dopłat budżetowych na wyrównanie różnic opłat i stawek

por. Program KPZR Trybuna Ludu 1 IX 1961 s. 3

68/ Por. A.Ginsbert "Zarys polityki komunalnej" W-wa 1965 op.cit s. 157 i nast.

69/ A.Ginsbert op.cit., J.Kaleta "Organizacja i finansowanie gospodarki komunalnej w Polsce" Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol. 2/1966

taryfowych"⁷⁰ dla przedsiębiorstw komunalnych. Dla przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej finansowanie to określane jest jako "dotowanie". Ze względu na zasady dotowania oparte o różnicę pomiędzy planowanym kosztem własnym zwiększonym o 3 % marżę zysku a ceną usługi⁷¹ uznać należy, iż w rzeczywistości jest to odmiana dotacji przedmiotowych związanych z ilością świadczonych usług. Umożliwia to kształtowanie wysokości dotacji w zależności od zakresu konsumpcji usług komunalnych.

Dotacje te nie są w zasadzie limitowane. Niemniej jednak przekroczenie planowanej wysokości usług deficytowych powodować może niekorzystne zmiany w budżetach terenowych - planowanych w pełnej równowadze dochodów i wydatków. Stąd też przepisy przewidują stosowanie odpowiednich zniżek wpłat z zysku przedsiębiorstw w takich razach. Jeśli to okaże się niewystarczające niedobór pokrywa się dodatkową dotacją, a w razie przejściowego braku środków w budżecie przedsiębiorstwo pokrywa stratę z funduszu rezerwowego lub kredytu bankowego spłacanego następnie z otrzymanej dotacji. Stawia to w praktyce przedsiębiorstwo w znacznie gorszej sytuacji finansowej. Stąd przyjąć można, iż w gospodarce budżetowej rad narodowych pewne formy limitowania tego rodzaju wydatków z konieczności występują.⁷²

70/ Por. § 8 Uchwały R.Min. z 28 I 1969 r. op.cit. brak jest aktualnych przepisów wykonawczych, poprzednio zagadnienia te regulowało Zarz.Min.Fin. i Gosp.Kom. w sprawie ustalania dopłat budżetowych dla przedsiębiorstw gospod.kom. MP 11/48/6 - patrz na ten temat szerzej T.Okulicz "System dopłat budżetowych w przedsiębiorstwach gospod.kom." Finanse 10/1965

71/ W literaturze istnieje spór czy w odniesieniu do odpłat za usługi komunalne winno się używać terminu "opłata" czy "cena". Przyjmuje się raczej, iż mamy do czynienia z ceną. Por. L.Adam "Podatki i opłaty w kapitalizmie" W-wa 1962 s. 76, tenże hasło w Małej Encyklopedii Ekonomicznej W-wa 1962 s. 415 Dziembowski Z. "Zarys ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego" W-wa 1966 s. 303, A.Ginsbert op.cit. s. 227, J.Kaleta "System finansowy gospodarki komunalnej" praca doktorska, s. 211 i inni

72/ Por. twierdzenie B.Królikowskiego "Opłaty i taryfy komunalne w Polsce Ludowej" praca doktorska, Wrocław 1969 s. 170

Oceniając celowość tego rodzaju konstrukcji z punktu widzenia oddziaływania finansowego rad narodowych należy wziąć pod uwagę zarówno budżetowy aspekt zagadnienia, jak i wpływ konstrukcji na działalność przedsiębiorstw.

Jak wskazaliśmy w toku rozważań przedsiębiorstwa komunalne płać zarówno podatek obrotowy /w niewielkim zakresie/ jak i wpłaty z zysku o bardzo wysokiej stawce progresywnej. Nadto przedsiębiorstwa te odprowadzają szereg innych obciążeń zarówno na rzecz budżetu terenowego, jak i wyodrębnionych funduszy pozabudżetowych, powiązanych z budżetami terenowymi i z budżetem centralnym. Szeroki zakres finansowania tych przedsiębiorstw /finansowanie strat z tytułu cen planowo-deficytowych, finansowanie środków obrotowych a także gospodarki inwestycyjnej/ wskazuje, iż i tu mamy do czynienia z niezwykle szerokim zasięgiem redystrybucji budżetowej. Dotowanie działalności przedsiębiorstw połączone z przejmowaniem wysokich wpłat z zysku prowadzi do wzmocnienia funkcji nadzorczo-kontrolnej budżetu. Nie przyczynia się natomiast do wzrostu samodzielności przedsiębiorstw.

Przyjmując, iż planowo-deficytowy układ cen usług przedsiębiorstw komunalnych jest obiektywnie rzecz biorąc konieczny, forma dotacji przedmiotowych wydaje się najwłaściwszą w zakresie oddziaływania finansowego budżetu. Zapewnia ona uzależnienie wysokości dofinansowania od ilości świadczonych usług, stanowić nadto może bodziec do obniżania kosztów własnych. Wpływa ona nadto pośrednio na regulowanie wielkości zysku w przedsiębiorstwie.

W związku z tym, iż zarówno finansowanie dopłat, jak i przejmowanie wpłat z zysku następuje z tego samego budżetu, postulować można ograniczenie fiskalnego charakteru tych wpłat, co połączone być może także ze zmniejszeniem planowanej marży zysku

mieszczącej się w stawce dopłat do usług. Odpowiednie zmniejszenie zasięgu redystrybucji środków służyłoby zwiększeniu samodzielności finansowej przedsiębiorstw i ich operatywności. Jednocześnie konstrukcja dopłat wydaje się dobrze przystosowaną do spełniania funkcji kontrolnych w zakresie kształtowania się zysku w przedsiębiorstwie.

Specjalną formę przybiera finansowanie strat z całokształtu działalności przedsiębiorstw terenowych.⁷³ W odniesieniu do części przedsiębiorstw, przemysłowych, wykonawstwa inwestycyjnego, handlowych, rolnych, PKS i innych, normodawca zastrzega, iż nie powinny one być deficytowe. Ewentualne straty pokrywane mogą być w pierwszej kolejności ze specjalnie dla tego celu powołanego funduszu rezerwowego. /Przedsiębiorstwa PKS mogą natomiast otrzymać dotację podmiotową na ten cel/.

Budżet nie powinien zasadniczo uczestniczyć w finansowaniu strat, nawet jeśli powstały one nie z winy przedsiębiorstwa. Mimo jednak tego formalnego zastrzeżenia budżet właściwej rady narodowej uczestniczy czynnie w pokrywaniu strat przedsiębiorstw, lub ich zapobieganiu. Następuje to pośrednio za pomocą finansowania niedoboru środków obrotowych, dotowania funduszu rozwoju lub inwestycyjno-reмонтowych i t.p.

W razie poniesienia przez przedsiębiorstwo strat większych, niż zgromadzone na rachunku funduszu rezerwowego środki, bank wstrzymuje wypłatę wynagrodzeń dla załogi. Ten swolaty, związany

73/ Pojęcie niedoboru finansowego w gospodarce przedsiębiorstw rozumiane jest wieloznacznie. Używa się go zarówno dla oznaczenia stanu, gdy koszt własny jest większy od ceny zbytu przedsiębiorstwa, jak i dla oznaczenia stanu, gdy koszt własny większy jest od ceny fabrycznej. Wreszcie dla oznaczenia stanu, gdy cena fabryczna większa jest od ceny zbytu; por. T. Kierczyński "Przedsiębiorstwa deficytowe w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1962 rozdz. I. W pracy używam pojęcia strat z całokształtu działalności w pierwszym znaczeniu - podobnie E. Czerwińska "Zysk jako przedmiot polityki finansowej" Poznań 1969 s. 33

z gospodarką terenową, przepis jest podstawą twierdzeń, iż przedsiębiorstwa terenowe w większym stopniu, niż przedsiębiorstwa centralne, są odpowiedzialne finansowo za własną działalność.⁷⁴

Podnosi się także, iż rozwiązanie takie zgodne jest z celem działania i ekonomiką drobnych przedsiębiorstw przemysłowych.⁷⁵

Mieć jednak należy na uwadze przysługujące radom narodowym szerokie uprawnienia do pośredniego dofinansowywania strat przedsiębiorstw. Konieczność sięgnięcia po ten ostateczny środek sankcji sytuacji finansowej przedsiębiorstwa zależy w dużej mierze od tego, czy rada narodowa podejmie wcześniej środki zaradcze. Nawet i jednak w przypadku wstrzymania wypłaty wynagrodzeń rada narodowa udziela poręczenia co do spłaty zaciągniętego na ten cel kredytu bankowego. Poręczenie takie jest instytucją szczególną - ogólnie bowiem przepisy są realizacją zasady, iż Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania przedsiębiorstw.⁷⁶ Tego rodzaju konstrukcja prawna nakłada szczególne zadania na prezydium właściwych rad narodowych, czyniąc je odpowiedzialnymi zarówno pod względem ekonomicznym jak i prawnym za wyniki finansowe działalności przedsiębiorstw. Wskazuje ona raczej na zależność przedsiębiorstw terenowych od właściwych rad narodowych, niż ich samodzielność.

Należy jednak podkreślić, iż ponoszenie przez rady narodowe odpowiedzialności za straty przedsiębiorstw jest konieczne, w związku z szerokim przejmowaniem przez budżety tych rad akumulacji finansowej przedsiębiorstw.

Analiza form prawnych finansowania państwowych przedsię-

74/ J.Szyrocki "Samofinansowanie przedsiębiorstw" W-wa 1967 s.157

75/ J.Szyrocki op.cit. s. 157; Zb.Krzyżkiewicz "Finanse państwowego przemysłu terenowego" W-wa 1969 s. 306 i inne

76/ J.Kaleta "Finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń..." s. 226

biorstw planu terenowego z budżetów terenowych prowadzi do wniosku, iż finansowanie to następuje wyłącznie z budżetów tych rad narodowych, którym przedsiębiorstwa są podporządkowane. Jest zatem wyraz ich oddziaływania finansowego. Wielokanałowość finansowania wiąże się ze zróżnicowaniem sytuacji ekonomicznych w których prawo przewiduje możliwość lub obowiązek dotowania. Charakterystyczną cechą systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych jest to, iż dofinansowywanie z budżetów właściwych rad narodowych dotyczy przede wszystkim gospodarki eksploatacyjnej oraz finansowania strat. Zakres oddziaływania finansowego właściwej rady narodowej jest przy tym bardzo duży. W niektórych przypadkach prowadzi nawet do znacznego ograniczenia samodzielności przedsiębiorstw, skutkiem rozbudowania funkcji redystrybucyjnych i kontrolnych budżetu.

Za pomocą szerokiego, bezpośredniego finansowania gospodarki eksploatacyjnej oraz strat z budżetów rad narodowych realizowana jest zasada bezpośredniego podporządkowania przedsiębiorstw terenowych tym radom.

Znacznie mniejszy jest natomiast zakres oddziaływania budżetów rad narodowych niższych szczebli na gospodarkę inwestycyjną przedsiębiorstw im podporządkowanych. Finansowanie inwestycji odtworzeniowych przedsiębiorstw odbywa się przede wszystkim ze środków własnych, natomiast finansowanie wszystkich pozostałych nakładów inwestycyjnych następuje z wyodrębnionego funduszu celowego, pozostającego w dyspozycji wojewódzkich rad narodowych.

W ten sposób przedsiębiorstwa terenowe podlegają silnemu oddziaływaniu finansowemu rad narodowych, którym są podporządkowane w zakresie gospodarki eksploatacyjnej oraz finansowaniu strat. Natomiast oddziaływanie finansowe na gospodarkę inwestycyjną realizowane jest przez wojewódzkie rady narodowe wspólnie

z bankiem, bez udziału rad narodowych niższych szczebli oraz zjednoczeń.

Lokując ocenę całokształtu zasad finansowania przedsiębiorstw terenowych pod kątem oddziaływania finansowego rad narodowych stwierdzić można, iż oddziaływanie to jest znacznie większe, niż oddziaływanie towarzyszące poborowi świadczeń przedsiębiorstw terenowych.

Oddziaływanie związane z finansowaniem przedsiębiorstw charakteryzuje się szerokim zasięgiem przedmiotowym oraz zróżnicowaną, elastyczną formą prawną.

W szczególności wskazać należy, iż oddziaływanie to wykracza poza ramy finansowania przedsiębiorstw z własnych źródeł. Rady narodowe poprzez współudział w dysponowaniu wydatkami funduszy powiązanych z budżetem centralnym /fundusz prewencyjny PZU, fundusz aktywizacji/ uzyskują możliwość szerokiego oddziaływania na gospodarkę wewnętrzną podporządkowanych im przedsiębiorstw.

Zasady wydatkowania środków tego rodzaju funduszy prowadzą do zwiększenia uprawnień finansowych rad narodowych i faktycznej decentralizacji finansowej w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi.

Źródłem szerokiego oddziaływania finansowego rad narodowych są również budżety tych rad. Oddziaływanie realizowane za pomocą wydatków budżetów terenowych charakteryzuje się rozbudową form dotacyjnego finansowania gospodarki eksploatacyjnej oraz strat przedsiębiorstw. Znaczny zakres redystrybucji środków przedsiębiorstw, przejawiający się w szerokim przejmowaniu akumulacji finansowej, oraz szerokim dotowaniu z budżetów terenowych prowadzi do dużego uzależnienia tych przedsiębiorstw od rad narodowych. W tym zatem zakresie wysunąć można wniosek, iż finansowanie

przedsiębiorstw terenowych z budżetów właściwych rad narodowych jest wyrazem decentralizacji finansowej uprawnień na rzecz rad narodowych. Decentralizacja ta prowadzi jednak do znacznego ograniczenia samodzielności przedsiębiorstw. Znajduje to częściowo uzasadnienie w stosunku do takich przedsiębiorstw jak przedsiębiorstwa socjalno-kulturalne.⁷⁷ Nie powinno natomiast mieć zastosowania w stosunku do przedsiębiorstw przemysłowych, budowlanych, transportowych, rolnych i t.p.

Obok elementów decentralizacji uprawnień finansowych na rzecz rad narodowych, znajdujemy w systemie finansowania przedsiębiorstw terenowych także elementy centralizacji.

Centralizacji decyzji finansowych służy w pierwszym rzędzie finansowanie z budżetu centralnego dotacji przedmiotowych i ujemnych różnic budżetowych. Jak jednak wskazaliśmy wyżej, centralizacja ta znajduje pełne uzasadnienie z punktu widzenia gospodarki ogólnonarodowej.

Wyrazem centralizacji decyzji gospodarczej są także zasady finansowania przedsiębiorstw z niektórych funduszy celowych powiązanych z budżetem centralnym /n.p. fundusz postępu techniczno-ekonomicznego/.

Jedną z głównych cech systemu zarządzania gospodarką terenową jest minimalny udział zjednoczeń terenowych w finansowaniu podległych im przedsiębiorstw. Zakres redystrybucji środków w ramach zjednoczeń terenowych jest niewspółmiernie mniejszy niż zakres redystrybucji w ramach gospodarki zjednoczeń kluczowych. Stąd też najważniejsze zadania spełniają w zakresie finansowania przedsiębiorstw prezydja rad narodowych zarówno poprzez budżet,

77/ G.Pawlik "Wydatki rad narodowych na usługi socjalno-bytowe na terenach o różnym charakterze gospodarczym i różnym tempie rozwoju gospodarczego na przykładzie województwa krakowskiego" Kraków 1964 s. 17

jak i poprzez wyodrębnione fundusze celowe pozostające w ich dyspozycji.

Ocena roli funduszy celowych pozostających w dyspozycji rad narodowych jest złożona. Ze względu na rosnące znaczenie tej formy finansowania przedsiębiorstw terenowych uznać należy, iż fundusze te są instrumentem oddziaływania finansowego rad. Zakres rzeczowy finansowania - to gospodarka inwestycyjna. Stąd szczególna waga ekonomiczna oddziaływania związanego z tego rodzaju formą finansowania. Z drugiej jednak strony wskazać należy, iż finansowanie z wyodrębnionych funduszy celowych służy raczej ograniczeniu, niż rozszerzeniu uprawnień finansowych rad narodowych. Jest zatem wyrazem dekoncentracji, a nie decentralizacji finansowej. Ze względu na to, że fundusze te pozostają we władaniu tych samych organów, które wykonują budżet - rozwój form funduszowej gospodarki prowadzi do dezintegracji gospodarki rad narodowych. Z tego względu bardziej uzasadnionym wydaje się przekazanie uprawnień w zakresie finansowania inwestycji na rzecz przedsiębiorstw terenowych ich zjednoczeniom.

Oceniając całokształt systemu finansowania państwowych przedsiębiorstw terenowych stwierdzić można, iż w systemie tym widoczna jest jednakże przewaga elementów decentralizacji uprawnień na rzecz rad narodowych nad elementami centralizacji. Znajduje to wyraz nie tylko w rozbudowie /niekiedy nawet nadmiernej/ formy finansowania z budżetów terenowych, lecz także w dominującej wadze finansowej powiązań z budżetami terenowymi.

Stwierdzić jednocześnie można, iż budżetowa forma finansowania stanowi podstawę szerokiego oddziaływania rad narodowych /o ile oczywiście finansowanie następuje z własnych źródeł/. Wysokość dotacji i kierunki dotowania są bowiem zależne od

decyzji samej rady. Wydzielenie środków z budżetów terenowych oraz finansowanie w oparciu o formę funduszu celowego prowadzi do ograniczenia redystrybucji środków przedsiębiorstw, a tym samym do zmniejszenia uprawnień rad narodowych. Natomiast ta sama forma funduszowa finansowania służyć może rozszerzeniu oddziaływania rad narodowych jeśli następuje wyodrębnienie celowe środków z budżetu centralnego.⁷⁸

Inną wreszcie formą ograniczającą oddziaływanie rad narodowych jest stosowany ostatnio obligatoryjny kredyt bankowy. Wprowadzenie tego kredytu spowodowało, iż bank stał się organem współpodejmującym decyzje co do kierunków oraz wielkości finansowania przez rady narodowe przedsiębiorstw terenowych.

78/ H.Gajl "Formy zabezpieczenia planowej redystrybucji w gospodarce budżetowej i pozabudżetowej" Roczniki P.T.E. 1967/68 s. 67

§ 2 Charakter i struktura finansowania państwowych przedsiębiorstw planu centralnego oraz przedsiębiorstw spółdzielczych.

Z zasad organizacji i systemu finansowego państwowych przedsiębiorstw planu centralnego wynika, iż nie podlegają one bezpośredniemu finansowaniu przez rady narodowe, mimo że na rzecz budżetów terenowych odprowadzają obciążenia. Stąd zasięg oddziaływania rad narodowych w zakresie form finansowania tych przedsiębiorstw jest bardzo niewielki.

Przedsiębiorstwa kluczowe, powiązane z budżetem centralnym finansowane są z tego budżetu w normatywie przewidzianych przypadkach.

Finansowanie to odbywa się tym nie mniej albo bezpośrednio, albo za pośrednictwem zjednoczeń. Zgodnie z zasadami rozrachunku gospodarczego źródłem finansowania są jednak środki własne przedsiębiorstw, zjednoczeń oraz kredyt bankowy.

Tendencje rozwoju systemu zarządzania przedsiębiorstwami kluczowymi¹ wskazuje na postępujący proces wzrostu uprawnień zjednoczeń² oraz innych organizacji gospodarczych³ np. kombinatów. Organizacje te stają się w coraz większym stopniu uprawnione do gromadzenia funduszy redystrybucyjnych, za pomocą których regulują one kierunki rozwoju ekonomicznego przedsiębiorstw. Odnosi się to zarówno do gospodarki eksploatacyjnej jak i inwestycyjnej. Fundusze redystrybucyjne /przede wszystkim fundusz rezerwowy zjednoczeń lub kombinatów/ służą również pokrywaniu strat przedsiębiorstw.

Powoduje to, iż odpowiedzialność za wyniki finansowe przesun-

1/ Por. N. Gajl "Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym PRL"

PIP 11/1965 J. Górski "Reformy systemu gospodarczego PRL w świetle uchwał V-tego Zjazdu PZPR" PIP 8-9/1969

L. Bar "Formy prawne grupowania przedsiębiorstw państwowych" PIP 8-9/1969

2/ Por. Uchwałę R. Min. z 15.VII.1969 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów... op. cit. Projekt systemu finansowego państwowych przedsiębiorstw przemysłowych planu centralnego, Życie Gospodarcze nr 50/1969

wa się w dużej mierze na szczebel zjednoczenia lub kombinatów. Umożliwia to sprawowanie zarządu gospodarką przedsiębiorstw w oparciu o kryteria rozwoju technicznego całej branży.

Przekazanie radom narodowym pewnych zadań w zakresie finansowania przedsiębiorstw kluczowych wiodłoby do przekazania również i uprawnień do zarządzania przedsiębiorstwami. Prowadzić to mogłoby do rozproszenia decyzji finansowych w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami kluczowymi.

Tendencja do koncentracji produkcji i związany z tym specjalistyczny tryb zarządzania przemawiać mogą za ograniczeniem, a nawet wyeliminowaniem uprawnień rad narodowych. Tego rodzaju argumenty mogłyby jednak przemawiać również za zniesieniem form przejmowania dochodów od przedsiębiorstw kluczowych na rzecz budżetów terenowych. Dochody te, spełniając jednakże pewną rolę, jako instrumenty oddziaływania rad narodowych.

Niewystępowanie form finansowania przedsiębiorstw kluczowych z budżetów terenowych tłumaczyć można dążnością do obciążenia rad narodowych od ponoszenia wydatków finansowania jednostek im niepodporządkowanym. W świetle jednak struktury dochodów rad narodowych, w ramach której dochody regulujące odgrywają poważną rolę argument ten nie wydaje się przekonującym. Podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe ma charakter płynny. O przekazaniu zadań z budżetu centralnego do budżetów terenowych lub na odwrót, decydują każdorazowo⁴ względy celowościowe.

Wydaje się celowym przyjęcia założenia, iż ogólne tendencje rozwoju systemu finansowego państwowych przedsiębiorstw kluczowych przemawiają przeciwko rozszerzeniu uprawnień rad narodowych odnośnie z poprzedniej strony c.d.

3/Uchwała R.Min. z 23.X.1969 w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych MP 46/362/69

4/patrz na ten temat szerzej rozważania §1 rozdział I

w zakresie bezpośredniego finansowania przedsiębiorstw kluczowych.

Wpływ rad narodowych w tym zakresie realizowany być może przede wszystkim w formie swoistej, odpowiadającej zakresowi działania rad narodowych oraz ich pozycji prawnej wobec przedsiębiorstw kluczowych. Forma ta wynika z roli rad narodowych jako "gospodarczy teren" oraz z ich funkcji koordynacyjnych wobec jednostek niepodporządkowanych.

Pośrednie formy finansowania i związane z tym oddziaływanie rad narodowych są następstwem działania przedsiębiorstw na terenie tych rad⁵. Angażowanie zespołu ludzkiego oraz użytkowanie zasobów przyrody - te właśnie czynniki wpływają na zakres oraz kierunki pośredniego finansowania przez rady narodowe przedsiębiorstw kluczowych.

Różnorodność celów podlegających finansowaniu utrudnia ich skatalogowanie. Ma ona swe źródło w pierwszym rzędzie w tym, iż obok potrzeb przedsiębiorstwa jako jednostki gospodarczej występują również określone potrzeby załogi stanowiącej przecież ludność zamieszkałą na terenie rad narodowych. Obok więc zadań spoczywających na radach narodowych w zakresie rozbudowy infrastruktury w związku z działaniem przedsiębiorstw dochodzą również zadania z dziedziny specjalnej kulturalnej, oświatowej itp. Charakterystyczne jest przy tym to, iż trudno jest sztucznie rozdzielać zadania wynikające z "obiektywnych" potrzeb ludności od zadań wynikających przykładowo z tytułu uruchomienia nowego przedsiębiorstwa przemysłowego. Pośrednie formy finansowania przedsiębiorstw łączy się w tym zakresie z finansowaniem spożycia zbiorowego ludności. Zadania zaś rad narodowych w zakresie finansowania spożycia zbiorowego ludności są szczególnie duże.

5/J. Harasimowicz "Zagadnienie uchwalania budżetów socjalistycznego" W-wa 1965 s. 31

6/por. K. Szwenberg "Społeczny fundusz spożycia w Polsce" W-wa 1965 J. Winiewski "Fundusz spożycia społecznego a stopa życiowa ludności" W-wa 1969 s. 84

Wielkość świadczeń z tego tytułu w odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw jest oczywiście niewymierna - w związku z czym trudno jest konstruować formy prawne zapewniające odpłatność za tego rodzaju działalność. Jak wskazaliśmy w poprzednich rozdziałach odpłatnością objęto sferę rozbudowy infrastruktury związanej bezpośrednio z działalnością i rozwojem przedsiębiorstwa jako jednostki organizacyjnej wykorzystującej zasoby przyrody. Odpłatnością obejmowane są stopniowo również pewne wydatki rad narodowych z tytułu powiększania się załogi przedsiębiorstw /żłobki, przedszkola, komunikacja i t.p./.

Niektóre ze świadczeń rad narodowych, mimo że zakres ich jest stosunkowo łatwo wymierny nie łączą się z odpowiednimi świadczeniami przedsiębiorstw kluczowych. Dotyczy to przede wszystkim usług przedsiębiorstw komunalnych. Dopłaty z budżetu finansują w całości straty przedsiębiorstw planowo-deficytowych, niezależnie od tego czy usługi świadczone są na rzecz ludności, czy też przedsiębiorstw kluczowych. Stan taki spotyka się niejednokrotnie z krytyką w literaturze⁷. Postuluje się zwłaszcza odpowiednie zróżnicowanie cen za usługi przedsiębiorstw komunalnych w zależności od tego na rzecz jakiego podmiotu są one świadczone. Należy jednak mieć na względzie to, iż z usług przedsiębiorstw komunalnych, podobnie zresztą jak i innych świadczeń finansowych przez organa rad narodowych korzystają nie tylko państwowe przedsiębiorstwa planu centralnego, lecz także i przedsiębiorstwa terenowe oraz spółdzielcze. Konsekwentnie zatem należałoby dążyć do zróżnicowania cen w zależności od tego czy usługi świadczone są na rzecz jednostek gospodarczych, czy też ludności.

W praktyce przeprowadzenie takiego zróżnicowania nie zawsze

77 Por. J. Kaleta "Finansowanie przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych" w "Rola rad narodowych..." op.cit.s.225

jest możliwe /przykładowo korzystanie ze środków miejskiej komunikacji/.

Ogromna większość rodzajów działalności finansowej całkowicie lub częściowo z budżetów właściwych rad narodowych obejmuje zarówno ludność zamieszkałą na terenie danej rady narodowej, jak znajdujące się tam przedsiębiorstwa /komunikacja, wodociągi i kanalizacja, drogi, sklepy, punkty usługowe i t.p./. Przeprowadzenie w tym zakresie sztucznego rozgraniczenia nie wydaje się możliwe, ani celowe.

Analiza tych form dofinansowywania przedsiębiorstw wskazuje na ich odmiennosć w porównaniu z typowymi formami finansowania gospodarki państwowej. Pośrednia forma finansowania powoduje, iż nie jest ono wyrazem bezpośredniego oddziaływania rad narodowych na gospodarkę tych przedsiębiorstw. Jak wskazaliśmy wyżej tylko nieliczne ze świadczonych przez rady narodowe usług, w zakresie przygotowywania odpowiedniej infrastruktury dla działania tych przedsiębiorstw są wymierne i podlegają opłatom ze strony przedsiębiorstw kluczowych. Dotyczy to przede wszystkim szeroko pojmowanej gospodarki komunalnej, której rozwój określony jest w dużej mierze zakresem i wielkością inwestycji wspólnych, kierowanych przez rady narodowe.

W pozostałych dziedzinach - działalności socjalnej, kulturalnej, oświatowej, usługowo-handlowej i t.p./ trudno jest zmierzyć wielkość świadczonych przez rady narodowe środków i ich wpływu na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych. Wydaje się, iż nie należy ich zresztą na tej płaszczyźnie oceniać.

Radę narodową jako organa władzy i administracji, reprezentujące państwo w terenie i wykonujące część funkcji państwa w zakresie wyznaczonym im normatywnie, spełniają swe zadania przejmując do bezpośredniego finansowania szereg dziedzin, wraz z przejęciem tych dziedzin przez państwo. Rozszerzenie w państwie soc-

jalistycznym finansowaniu dotacyjnego działalności socjalnej, kulturalnej, oświatowej jest istotną cechą tego państwa, a wraz z nim i rad narodowych.

Z drugiej zaś strony należy zauważyć, iż obok oddziaływania finansowego rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych poprzez określanie kierunków oraz stymulowania procesów rozwoju usług, również i przedsiębiorstwa kluczowe wpływają w tym zakresie na kształt gospodarki terenowej - przykładowo poprzez dokonywanie inwestycji przemysłowych. Rozwój przedsiębiorstw kluczowych prowadzi do wzrostu dochodów ludności, a więc także do zwiększenia obrotów przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych planu terenowego.

W świetle przedstawionych w.żej uwag wydaje się, iż można raczej mówić o wzajemnej zależności, zazębianiu się działania rad narodowych i przedsiębiorstw kluczowych w terenie. To swoiste "sprzężenie zwrotne", wzajemne oddziaływanie, spowodowane jest zarówno zakresem kompetencji i pozycją jaką w naszym ustroju posiadają rady narodowe, jak i cechami działania przedsiębiorstw kluczowych.

Finansowanie przedsiębiorstw spółdzielczych z budżetów rad narodowych przybiera podobnie, jak w przypadku przedsiębiorstw kluczowych formę finansowania pośredniego. Taki stan prawny opiera się jednak w przypadku przedsiębiorstw spółdzielczych na pewnych odmiennych założeniach generalnych.

Zakres ingerencji państwa, a co za tym idzie także i finansowania
B/N.N.Rowiński "Budżet państwowy ZSRR" W-wa 1950 s.19

M.Weralski "Rola budżetu w planowaniu gospodarczym" W-wa 1963 s.26

Z.Pirożyński "Budżet państwowy, jako narzędzie polityki gospodarczej" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 3/1962, tenże, "Niektóre ekonomiczne aspekty wzrostu wydatków państwowych na cele oświatowo-kulturalne i specjalne" w zb. "Studia podatkowe i budżetowe" Toruń 1964 s.170

wanie przedsiębiorstw spółdzielczych jest ograniczony. Odrębne zasady organizacji i odmienny typ własności przemawiają za samowystarczalnością finansową oraz odpowiedzialnością za wyniki własnej działalności⁹. Finansowanie zarówno strat, jak i rozwoju gospodarczego przedsiębiorstw spółdzielczych odbywać się może nadto ze scentralizowanych spółdzielczych funduszy redystrybucyjnych.

Przedsiębiorstwa spółdzielcze korzystają z pomocy państwa w formie dotacji przedmiotowych i ujemnych różnic budżetowych. Chodzi zatem o wyrównanie strat, wynikających z planowego układu cen w państwie. Finansowanie przedsiębiorstw spółdzielczych odbywa się niemal wyłącznie z budżetu centralnego i funduszy z nim związanych /przykładowo z Funduszu Aktywizacji Małych Miast, funduszy ubezpieczeń gospodarczych i t.p./.

Mimo szerokiego zakresu przejmowanej przez budżety właściwych rad narodowych akumulacji finansowej - budżety te nie finansują bezpośrednio przedsiębiorstw spółdzielczych.

Silny związek przedsiębiorczości spółdzielczej z radami narodowymi, wynikający z terenowego trybu planowania, któremu są poddane spowodował pewien rozwój pozabudżetowych form finansowania tych przedsiębiorstw przez rady narodowe. Wskazać tu należy na fundusz miejski. Zasady dysponowania tym funduszem zezwalają na korzystanie z jego środków przedsiębiorstwom spółdzielczym na równi z przedsiębiorstwami państwowymi planu terenowego.

Zainteresowanie rad narodowych rozwojem przedsiębiorstw spółdzielczych ma swe źródło w przekazywanej przez te przedsiębiorstwa do budżetów terenowych akumulacji finansowej. Stąd też uznać

należy za w pełni uzasadnione stosowanie form dofinansowywania
9/ Por. szerzej N. Gajl "Systemy prawno-finansowe przedsiębiorstw
uspołecznionych" op.cit.

10/ Rozporządzenie R. Min. z 25.XI.1966 w sprawie utworzenia funduszu miejskiego w miastach nie stanowiących powiatów DzU
54/226/66 - por. szerzej J. Brożek op.cit.

rozwoju działalności tych przedsiębiorstw. Wyodrębnienie środków na ten cel z budżetu pozwala na prowadzenie bardziej elastycznej polityki finansowej. Finansowanie rozwoju przedsiębiorstw spółdzielczych winno się jednak opierać o zasady zwrotności, zgodnie z organizacją i celem działania spółdzielczości.

Analiza form finansowania przez rady narodowe przedsiębiorstw państwowych planu centralnego oraz przedsiębiorstw spółdzielczych prowadzi do wniosku, iż mamy do czynienia niemal wyłącznie z pośrednimi formami finansowania. Formy te powodują, iż zakres oddziaływania rad narodowych jest bardzo ograniczony. Określić je można nie jako formy bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwami, lecz jako pośrednie wpływanie na wyniki finansowe przedsiębiorstw.

Wpływ ten aczkolwiek niewymierny pod względem finansowym, wydaje się istotny. Poziom rozwoju gospodarki komunalnej, usług handlowych, a także wykształcenie ludności w wieku produkcyjnym - wszystkie te czynniki powinny wpływać przykładowo na decyzje likwidacji lokalizacji inwestycji, deglomeracji zakładów i t.p.

Ten swoisty związek między systemem finansowym przedsiębiorstw kluczowych a systemem finansów rad narodowych wynika z pozycji prawnej terenowych organów władzy i administracji. Zadania nałożone na te organy poprzez państwo, powodują iż dążenie do wprowadzenia odpłatności za świadczone przez nie usługi nie zawsze wydaje się uzasadnionym. Wzajemny związek i przesunięcia środków finansowych między gospodarką zarządzaną centralnie i terenowo wynikają stąd, iż w gospodarce planowej niemożliwe i niepotrzebne jest ścisłe rozgraniczenie tych dwu sfer zarządzania jednolitą własnością państwową. Względy celowościowe przemawiać mogą za finansowaniem zarówno bezpośrednim, jak i pośrednim przedsiębiorstw kluczowych z budżetu terenowego i przedsiębiorstw terenowych z budżetu centralnego.

Nie mniej jednak podkreślić należy na tym miejscu, iż pośrednie formy finansowania nie zapewniają radom narodowym możliwości oddziaływania finansowego. Właściwym wydaje się określenie, iż finansowanie to jest wyrazem wzajemnej współzależności systemu gospodarki rad narodowych oraz systemu gospodarki przedsiębiorstw kluczowych.

Rola wydatków rad narodowych w procesie oddziaływania finansowego na przedsiębiorstwa kluczowe wydaje się w związku z tym niewspółmiernie mniejsza niż rola dochodów od tych przedsiębiorstw, choć i te ostatnie spełniają jedynie ograniczone zadania w zakresie oddziaływania finansowego rad.

Takie samo stwierdzenie odnieść można do form finansowania przez rady narodowe przedsiębiorstw spółdzielczych.

Podczas, gdy konstrukcje wpłat tych przedsiębiorstw do budżetów właściwych rad narodowych są instrumentem znacznego oddziaływania finansowego, to finansowanie tych przedsiębiorstw przybiera /z wyjątkiem pożyczek z funduszu miejskiego/ formy pośrednie, nie pozwalające na sprawowanie szerszego zarządu w tym zakresie.

ROZDZIAŁ IV

OCENA CAŁOKSZTAŁTU FORM ODDZIAŁYWANIA RAD NARODOWYCH NA PRZEDSIĘBIORSTWA USPOŁECZNIONE

Przegląd form oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw uspołecznionych, prowadzony na płaszczyźnie rozważań prawno-organizacyjnych i prawno-finansowych pozwala na wysunięcie pewnych ogólnych wniosków w tym zakresie.

Porównanie zakresu oddziaływania rad narodowych w stosunku do poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw uspołecznionych wskazuje, iż z natury rzeczy największe uprawnienia posiadają rady w stosunku do państwowych przedsiębiorstw planu terenowego, następnie w stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych, na końcu zaś dopiero wymienić należy przedsiębiorstwa państwowe planu centralnego. Ten układ uprawnień zgodny jest z ogólnymi założeniami struktury administracyjnej.

Z prowadzonych uprzednio rozważań wynika, iż w stosunku do każdego z wymienionych rodzajów przedsiębiorstw uspołecznionych wykształcone zostały szczególne, swoiste formy zarządu i oddziaływania rad narodowych. Te swoiste formy dostosowane do pozycji rad narodowych wobec poszczególnych przedsiębiorstw współistnieją z formami opartymi o analogiczne rozwiązania prawne dla wszystkich przedsiębiorstw. Z punktu widzenia oddziaływania finansowego stwierdzić można zatem, iż w systemie organizacji i finansowania wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych występują elementy prawne o charakterze wspólnym, integrującym, obok elementów kształtujących w sposób odmienny każdy z systemów.

Przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego opierają się w zasadzie na podobnych przesłankach ekonomicznych oraz zasadach

organizacji co i przedsiębiorstwa planu centralnego. Stąd też podział tych przedsiębiorstw na planowane centralnie i terenowo ma charakter umowny i jest zmienny.

Nie mniej jednak przekazanie przedsiębiorstw radom narodowym określonego stopnia powoduje pełne ich podporządkowanie na płaszczyźnie prawno-organizacyjnej danej radzie. Organa centralne nie uczestniczą bezpośrednio w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami. Ich udział przybiera formę prawną aktów normatywnych, regulujących generalnie tryb zarządzania i planowania działalności tych przedsiębiorstw. Ze względu na to, iż regulacja normatywna tych zagadnień ma charakter ogólny - rady narodowe posiadają szerokie uprawnienia głównie w zakresie bieżącego kształtowania polityki w dziedzinie prawno-organizacyjnej /przede wszystkim planowania gospodarczego/.

W dziedzinie prawno-organizacyjnej mamy zatem do czynienia z dość daleko posuniętą decentralizacją uprawnień gospodarczych na rzecz organów terenowych.

Inaczej przedstawiają się kompetencje rad narodowych wobec przedsiębiorstw terenowych w dziedzinie finansowej. Przede wszystkim nie mają one wyłącznego charakteru. Wykształcona w toku ewolucji cechą systemu finansowego tych przedsiębiorstw jest występowanie powiązań finansowych z organami centralnymi. Powiązania te przybierają formę pobierania wpłat na rzecz budżetu centralnego i funduszy z nim powiązanych oraz finansowania z tegoż budżetu i funduszy.

Takie formy powiązań finansowych, jak rozliczenia z tytułu dodatnich i ujemnych różnic budżetowych, składek na ubezpieczenia społeczne, dotacji przedmiotowych czy wręcz wpłat na fundusze ubezpieczeń gospodarczych, postępu techniczno-ekonomicznego i t.p. prowadzą do uszczuplenia kompetencji rad narodowych w dzie-

dzinie podejmowania decyzji gospodarczych. Z przejmowaniem świadczeń na rzecz organów centralnych oraz dofinansowywaniem przez te organy łączy się również pewna centralizacja decyzji finansowych.

Szczególnie silnym instrumentem centralizacji decyzji finansowych są konstrukcje wpłat przedsiębiorstw terenowych na rzecz organów centralnych /dodatnie różnice budżetowe, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na ubezpieczenia gospodarcze i t.p./.

Przejmowanie przez organa centralne tego rodzaju wpłat prowadzi bowiem nie tylko do wyłączenia decyzji rad odnośnie ustalenia formy i wysokości rozliczenia, lecz także powoduje uszczuplenie skumulacji finansowej, pozostającej do dyspozycji przedsiębiorstw oraz przekazywanej do budżetów terenowych.

Nadmierne rozbudowanie obciążeń na rzecz budżetu centralnego i funduszy z nim powiązanych prowadzić może zatem do zmniejszenia zainteresowania materialnego rad narodowych wynikami finansowymi podporządkowanych przedsiębiorstw.

Wskazać jednakże należy na ^{powołane} ~~związane~~ zakresy tego rodzaju obciążeń. Obejmują one z reguły wszystkie przedsiębiorstwa uspołecznione. Dzięki temu staje się one elementem integrującym gospodarkę tych przedsiębiorstw. Stosowanie tego rodzaju powiązań umożliwia również porównywanie wyników finansowych tych przedsiębiorstw.

W świetle przedstawionych dodatnich i ujemnych cech powiązań finansowych z organami centralnymi uznać należy, iż występowanie tego rodzaju świadczeń jest w gospodarce planowej niezbędne. Obciążenia tego rodzaju nie powinny mieć jednak dominującego znaczenia zarówno ekonomicznego, jak i fiskalnego w systemie obciążeń przedsiębiorstw terenowych. W aktualnym systemie wpłat

przedsiębiorstw terenowych, rozliczenia te ustępują zarówno pod względem znaczenia ekonomicznego dla gospodarki przedsiębiorstw, jak i wagi fiskalnej powiązaniom z budżetami terenowymi i terenowymi funduszami celowymi.

Zasady pobierania wpłat przedsiębiorstw terenowych na rzecz rad narodowych opierają się generalnie na normatywnym uregulowaniu formy prawnej rozliczenia i jego wysokości. W stosunku do ogromnej większości "dochodów własnych" rady narodowe nie posiadają uprawnień do indywidualizacji wysokości wpłat nawet poprzez stosowanie zwyczajek i zniżek. Wyjątkiem są w tym zakresie wpłaty z zysku oraz wpłaty amortyzacji scentralizowanej. Są to dwa najważniejsze instrumenty oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa terenowe, w ramach pobierania świadczeń. Wskazać jednak należy, iż tendencja rozwoju systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych zmierza w kierunku ograniczenia uprawnień rad narodowych w tym zakresie. Następuje to w szczególności w odniesieniu do wpłat amortyzacji scentralizowanej, których wysokość określają ostatnio generalnie organa administracji centralnej.

W świetle przeprowadzonej analizy uznać należy, iż przekazywanie radom narodowym dochodów od przedsiębiorstw terenowych nie jest wyrazem procesu decentralizacji finansowej, lecz dekoncentracji finansowej. Obowiązujące konstrukcje obciążeń finansowych na rzecz budżetów terenowych i funduszy z nimi powiązanych nie stwarzają bowiem szerszych uprawnień rad narodowych w tej dziedzinie.

Stan taki wynika z konieczności zachowania w gospodarce planowej jednolitości polityki finansowej w skali kraju. Chodzi przy tym zarówno o planowe regulowanie dochodów rad narodowych za pomocą normatywnego ustalania wysokości i formy wpłaty, jak i o zachowanie jednolitych form oddziaływania finansowego na

gospodarkę przedsiębiorstw, co umożliwia prowadzenie polityki gospodarczej w skali państwa.

Istniejące rozliczenia zabezpieczają rady narodowe pod względem fiskalnym. Należy także podkreślić, iż poprzez oddziaływanie w zakresie prawno-organizacyjnym, rady wpływać mogą również pośrednio na kształtowanie się wyników finansowych przedsiębiorstw /np. w drodze właściwego ustalania norm planowania rzeczowego/. Z tych powodów wskazane jest raczej szersze wykorzystanie jako instrumentów oddziaływania finansowego, już istniejących powiązań, niż dalsze przekazywanie dochodów od przedsiębiorstw terenowych na rzecz budżetów terenowych.

Na specjalną uwagę zasługują te rozliczenia, które będąc dochodami organów terenowych, obciążają nie tylko przedsiębiorstwa terenowe, lecz także wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa uspołecznione. Uczynienie z nich instrumentów planowego oddziaływania rad narodowych /np. w zakresie zabudowy przestrzennej miast/ pozwoliłoby na stworzenie elementów prawnych integrujących gospodarkę uspołecznioną także i na szczeblu terenowym. Z tego względu wysunięto w pracy postulaty odpowiedniej przebudowy podatku od nieruchomości.

Znacznie szerszy zakres oddziaływania rad narodowych towarzyszy finansowaniu przedsiębiorstw terenowych, niż pobieraniu od nich dochodów. Wskazać można, iż nawet finansowanie z budżetu centralnego tych przedsiębiorstw /szczególnie przy wyrównywaniu strat planowych/ prowadzi jedynie częściowo do ograniczenia uprawnień rad narodowych, poprzez wyłączenie ich z kręgu organów podejmujących decyzję. Jednocześnie jednak finansowanie z budżetu centralnego strat wpływać może pośrednio na dodatnie kształtowanie wyników finansowych i wpłat tych przedsiębiorstw do budżetów terenowych. Redystrybucja tego rodzaju, jest zresztą

w systemie finansowania tych przedsiębiorstw z góry zamierzona.

Instrumentem znacznego oddziaływania finansowego rad są głównie te spośród scentralizowanych funduszy celowych, których konstrukcja przewiduje udział rad narodowych w dysponowaniu zgromadzonymi środkami. Wymienić zwłaszcza należy fundusz prewencyjny PZU oraz fundusz aktywizacji małych miast.

Fundusze te oparte na scentralizowanym gromadzeniu środków i zdecentralizowanym trybie ich wydatkowania stanowią mogą konstrukcję zapewniającą w sposób harmonijny pogodzenie wymogów gospodarki planowej /centralne ustalanie wielkości funduszu, a co za tym idzie i wysokości środków na określony cel/ z zainteresowaniem materialnym organów terenowych/ wpływ na kształtowanie się wyników finansowych i rozliczeń z budżetem danej rady.

Ze względu na to, iż dalsze przekazywanie dochodów od przedsiębiorstw terenowych do budżetów rad narodowych nie jest uzasadnione z punktu widzenia oddziaływania rad, ani gospodarki ekonomicznej przedsiębiorstw, celowym wydaje się rozszerzenie kompetencji finansowych organów terenowych poprzez rozwijanie tego rodzaju konstrukcji form finansowania.

Głównymi instrumentami oddziaływania rad narodowych są jednakże konstrukcje dofinansowywania przedsiębiorstw z budżetów terenowych i funduszy z nimi powiązanych. Rady rozstrzygają bowiem same o wysokości dofinansowania.

Na plan pierwszy wysuwa się zwłaszcza rola budżetów terenowych w tym zakresie. Występuje tu wielość rozbudowanych form dotowania. Przy czym regulacja normatywna pozwala radom narodowym na określenie nie tylko wysokości finansowania lecz nawet podjęcia we własnym zakresie decyzji co do celowości dotowania /np. przy finansowaniu niedoboru środków obrotowych/. Specyficzną rolę spełniają fundusze celowe, pozostające w dyspozycji organów rad narodowych,

uchwalających i wykonujących budżet. Wydzielenie części dochodów z budżetu i przeznaczenie ich na określone cele gospodarcze powoduje zmniejszenie zakresu redystrybucji budżetowej. Jest zatem instrumentem ograniczania uprawnień rad narodowych w zakresie samodzielnego dysponowania środkami finansowymi na różne cele. Ze względu na to, iż fundusze te występują obok budżetu, pozostając w dyspozycji tych samych organów uznać można, iż tendencja do rozwoju funduszowych form finansowania gospodarki terenowej jest wyrazem poziomej dekoncentracji finansów terenowych. Jednocześnie proces ten prowadzi do pewnego rozproszenia, dezintegracji gospodarki budżetowej w terenie.

Obok tych ujemnych następstw towarzyszących tworzeniu funduszy celowych, finansujących przedsiębiorstwa terenowe, w systemie zarządu przedsiębiorstwami terenowymi doszukać się można wielu obiektywnych przyczyn powodujących rozwój tego rodzaju form zarządzania.

Wskazać można przede wszystkim, iż obowiązująca dotąd zasada bezpośrednich powiązań z budżetami właściwych rad narodowych prowadziła do wielu ujemnych zjawisk w gospodarce tych przedsiębiorstw. Rozbudowa budżetowych form powiązań umożliwiała bowiem nadmiernie szeroką redystrybucję środków finansowych. W połączeniu z fiskalnym charakterem wielu wpłat prowadzić to mogło do dekapitalizacji majątku niektórych przedsiębiorstw oraz ograniczenia ich samodzielności finansowej. Wydzielenie zatem z budżetu części środków, szczególnie na finansowanie gospodarki inwestycyjnej, zabezpiecza lepiej realizację celów gospodarczych w okresie dłuższym niż roczny. Prowadzeniu długofalowej polityki finansowej sprzyja szczególnie odstąpienie od zasady corocznego wygasania kredytów. Finansowanie z funduszy celowych nie podlega bowiem wielu rygorom gospodarki budżetowej. Forma funduszu umożliwia

także stosowanie bardziej elastycznych metod finansowania, przede wszystkim zaś wprowadzenie finansowania zwrotnego.

Oceniając pozytywnie rozwój funduszowych form finansowania przedsiębiorstw terenowych przez rady podnieść wszakże należy, iż stosowanie tego rodzaju form byłoby o wiele bardziej uzasadnione, gdyby środki pozostawały w dyspozycji jednostek wyodrębnionych pod względem organizacyjnym. Tymczasem w systemie finansowym przedsiębiorczości terenowej, widoczna jest, analogicznie jak w systemie zarządu prawno-organizacyjnego, preponderancja roli prezydium rady. Zjednoczenia będące wyodrębnionymi jednostkami gospodarczymi spełniają i w tym i w tym zakresie rolę jedynie pomocniczą.

Szeroki stosunkowo zakres oddziaływania towarzyszący finansowaniu przedsiębiorstw terenowych wynika z pozycji prawnej, jaką zajmują rady narodowe w systemie organów państwa.

Naturalną konsekwencją zasad gospodarki planowej jest pełne regulowanie przez organa centralne wysokości i struktury dochodów organów terenowych. Stąd większa samodzielność rad możliwa jest w dziedzinie kształtowania wydatków na przedsiębiorstwa.¹

Uczynienie z wydatków na przedsiębiorstwa głównego instrumentu oddziaływania finansowego wydaje się nadto zgodne z ewolucją systemu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. W świetle bowiem zasady jednolitej własności państwowej waga finansowania, jako instrumentu oddziaływania finansowego jest taka-sama jak waga przejmowania akumulacji.

Te dwie metody oddziaływania finansowego uzupełniają się nawzajem i uwarunkowują.

Zasady podporządkowania prawno-organizacyjnego przedsiębiorstw

1/ Por. M. Weralski "Pojęcie decentralizacji finansowej" Gosp. i Adm. Ter.

terenowych powodują, iż zakres samodzielności organów rad jest większy w dziedzinie finansowania, niż przejmowania akumulacji finansowej. Jest to cecha swoista systemu zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi, bowiem system zarządzania przedsiębiorstwami kluczowymi zalega w kierunku zwiększenia uprawnień organów bezpośrednio nadrzędnych nad przedsiębiorstwami w zakresie kształtowania wysokości obciążeń finansowych.

~~Zmiany w systemie zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi nie są~~
~~niezależne od zmian w systemie zarządzania przedsiębiorstwami~~
~~w kluczowych, bowiem system zarządzania przedsiębiorstwami~~
~~kluczowymi zalega w kierunku zwiększenia uprawnień organów~~
~~bezpośrednio nadrzędnych nad przedsiębiorstwami w zakresie~~
~~kształtowania wysokości obciążeń finansowych.~~
~~Wynika to przede wszystkim z odmiennej pozycji prawnej, jaką~~
~~zajmują rady narodowe wobec tych przedsiębiorstw. Kompetencje~~
~~prawno-organizacyjne rad narodowych, choć pozornie dość szerokie~~
~~pod względem przedmiotowym charakteryzują się jednakże niewład-~~
~~czym charakterem. Nie wdając się w ocenę celowości stosowania~~
~~niewładczych form oddziaływania rad narodowych na gospodarkę~~
~~przedsiębiorstw kluczowych, wynika ono z szerokiego podporządko-~~
~~wania tych przedsiębiorstw właściwym centralnym jednostkom nad-~~
~~rzędnym - stwierdzić można, iż utrudnia to w praktyce sprawowanie~~
~~radom narodowym lokalnego zarządu. Brak form władczych oddziały-~~
~~wania prawno-organizacyjnego ogranicza także w dużej mierze~~

Oddziaływanie finansowe rad narodowych w stosunku do przedsiębiorstw państwowych planu centralnego występuje w całości innej płaszczyźnie, niż w stosunku do przedsiębiorstw państwowych planu terenowego.

Wynika to przede wszystkim z odmiennej pozycji prawnej, jaką zajmują rady narodowe wobec tych przedsiębiorstw. Kompetencje prawno-organizacyjne rad narodowych, choć pozornie dość szerokie pod względem przedmiotowym charakteryzują się jednakże niewładczym charakterem. Nie wdając się w ocenę celowości stosowania niewładczych form oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw kluczowych, wynika ono z szerokiego podporządkowania tych przedsiębiorstw właściwym centralnym jednostkom nadrzędnym - stwierdzić można, iż utrudnia to w praktyce sprawowanie radom narodowym lokalnego zarządu. Brak form władczych oddziaływania prawno-organizacyjnego ogranicza także w dużej mierze

zakres oddziaływania finansowego.

Wobec tendencji do rozwoju branżowych form zarządzania oraz specjalizacji i koncentracji produkcji, które w systemie finansowym przedsiębiorstw kluczowych uwidacznia się szczególnie silnie - zakres oddziaływania finansowego rad musi być z natury rzeczy ograniczony. W zakresie dochodów od przedsiębiorstw kluczowych na plan pierwszy wysuwają się funkcje alimentacyjne w stosunku do budżetów terenowych oraz związane z tym zadania regulacji wielkości dochodów terenowych. Z powodu braku rozbudowanych form bezpośrednich powiązań finansowych - funkcje te spełniają ^{głównie} udziały budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego od przedsiębiorstw kluczowych. Natomiast dochody budżetów terenowych od przedsiębiorstw kluczowych ograniczają się właściwie wyłącznie do podatku od nieruchomości. Swobodą, odpowiadającą pozycji prawnego-organizacyjnej rad wobec przedsiębiorstw kluczowych formą gromadzenia dochodów są natomiast wpływy rad z tytułu uczestniczenia przedsiębiorstw kluczowych w kosztach inwestycji wspólnych.

Ocena zakresu aktualnego oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa kluczowe zależy jest od zadań, jakie przed powiązaniami postawimy. W pracy przyjęto generalnie założenie, iż możliwości oddziaływania rad narodowych są w tym zakresie ograniczone. W oparciu o analizę konkretnych powiązań finansowych wydaje się, iż niecelowym, a niekiedy wprost niemożliwym jest wysuwanie w stosunku do konkretnych świadczeń postulatów, by stanowiły one ekwiwalent ponoszonych przez rady narodowe nakładów na gospodarkę tych przedsiębiorstw. Wynika to w pierwszym rzędzie z faktu, iż wielkość nakładów związanych z działaniem na terenie rady narodowej przedsiębiorstw kluczowych jest najczęściej niewymierna. Następuje przy tym zlanie się celów finansowania

spożycia zbiorowego ludności oraz pośredniego finansowania przedsiębiorstw uspołecznionych. Z tego względu celowym wydaje się występowanie specjalnych wpłat przedsiębiorstw tylko tam, gdzie wielkość nakładów organów terenowych, związana z działalnością przedsiębiorstw kluczowych ma charakter wymierny. Winny tu być jednak stosowane odmienne formy prawne gromadzenia dochodów, odpowiadające pozycji prawnej rad wobec tych przedsiębiorstw. Dotyczy to zwłaszcza form gromadzenia środków w oparciu częściowo o przymus, częściowo zaś porozumienie stron.

W pozostałych przypadkach interes fiskalny rady zabezpieczony zostaje za pomocą dochodów regulujących. Szerokie finansowanie pośrednie przedsiębiorstw kluczowych przez rady narodowe wynika z zadań jakie spoczywają na organach państwa socjalistycznego, w tym także i organach terenowych. Brak jest zatem uzasadnienia do wprowadzenia specjalnych konstrukcji obciążeń tylko w stosunku do przedsiębiorstw kluczowych. Zakres świadczeń rad obejmuje bowiem także i pozostałe przedsiębiorstwa uspołecznione.

Należy nadto podnieść, iż działanie przedsiębiorstw kluczowych na terenie określonej rady wpływa w sposób dodatni na kształtowanie się dochodów terenowych. Mówić można zatem w pewnym stopniu o wzajemnym przenikaniu się i zazębianiu systemu gospodarki centralnej i terenowej.

Oceniając aktualny system powiązań finansowych przedsiębiorstw kluczowych stwierdzić można, iż system ten w sposób generalny odpowiada założeniom, które nakreśliliśmy wyżej. Przewaga form powiązań spełniających tylko funkcje fiskalne oraz rozdzielcze nad formami powiązań spełniającymi funkcje oddziaływania finansowego na gospodarkę przedsiębiorstw jest logiczną konsekwencją rozwoju systemu zarządzania gospodarką centralną. Rozwój kompetencji zjednoczeń i kombinatów przedsiębiorstw kluczowych, jako

jednostek wyspecjalizowanego zarządu branżowego nie pozwala na równoczesne rozszerzanie kompetencji organów terenowych w tym zakresie.

Możliwe jest natomiast stosowanie w szerszym zakresie nowej konstrukcji, jaką jest wpłata z tytułu uczestniczenia w kosztach inwestycji wspólnych. Forma ta opierająca się w części o przymus, w części zaś o porozumienie stron stanowi pod względem prawnym odpowiedniki kompetencji koordynacyjnych rad narodowych. Wskazać jednakże należy, iż stosowanie tej swoistej formy odpłatności za świadczone przez rady narodowe usługi możliwe jest jedynie w takim przypadku, gdy wielkość ponoszonych przez rady nakładów w związku z działalnością przedsiębiorstw kluczowych da się wymierzyć. Odpłatnością objęte są nie tylko przedsiębiorstwa kluczowe, lecz także i wszystkie pozostałe przedsiębiorstwa uspołecznione.

Z tego też względu brak jest przesłanek dla wprowadzenia szeroko postulowanego w literaturze specjalnego podatku od przedsiębiorstw kluczowych na rzecz rad narodowych. Wprowadzenie takiego podatku dotyczyć powinno by bowiem wszystkich przedsiębiorstw uspołecznionych. Kształtowanie się systemu oddziaływania finansowego rad narodowych na przedsiębiorstwa spółdzielcze następuje w dużej mierze w sposób zbliżony do systemu oddziaływania na państwowe przedsiębiorstwa planu terenowego. Występują jednakże w tym zakresie również pewne podobieństwa do systemu oddziaływania na państwowe przedsiębiorstwa planu centralnego.

Mimo odmiennej organizacji własnościowej zakres oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa spółdzielcze jest w płaszczyźnie prawno-organizacyjnej zbliżony do zakresu oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe planu terenowego. Podnieść zwłaszcza

należy, iż w praktyce uprawnienia planistyczne rad narodowych w odniesieniu do tych przedsiębiorstw wykraczają daleko poza ramy nakreślone ogólnie w ustawie o radach narodowych. Są to nie tylko kompetencje uzgadniające, koordynacyjne, lecz także i kompetencje władcze. Wpływa to w sposób decydujący na zasady rozliczania się tych przedsiębiorstw z budżetem oraz formę rozliczeń.

W zakresie przejmowania świadczeń przedsiębiorstw spółdzielczych dominujące znaczenie posiadają rozliczenia z budżetami terenowymi, analogicznie jak w przypadku państwowych przedsiębiorstw terenowych. Jednocześnie forma prawna wpłat obu rodzajów przedsiębiorstw wykazuje daleko idące podobieństwo. Dotyczy to szczególnie podatku obrotowego oraz rozliczeń z zysku prawidłowego. To zbliżanie się zasad opodatkowania przedsiębiorstw spółdzielczych i terenowych przedsiębiorstw państwowych wynika z kategoryjnego charakteru podatków. Podyktowane jest nadto podobnym trybem planowania oraz wspólnymi zadaniami gospodarczymi, a także podobnym asortymentem produkcji i świadczonych usług.

Podkreślić niemniej należy, iż podobieństwo rozwiązań konstrukcyjnych w dziedzinie tych obciążeń przedsiębiorstw nie mogą być utożsamiane z dążnością do całkowitego upodobnienia systemów finansowych przedsiębiorstw spółdzielczych i terenowych. Wskazać można przede wszystkim na mniejszy zakres przedmiotowy przejmowanych od przedsiębiorstw spółdzielczych świadczeń na rzecz rad narodowych. Brak jest w tym zakresie świadczeń o charakterze redystrybucyjno-celowym. Funkcje bowiem redystrybucyjne w stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych spełniają ich właściwe organizacje nadrzędne. W stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych, podobnie, jak w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw planu centralnego brak jest wykształconych form finansowania

bezpośredniego przez rady narodowe.

Oceniając zakres oddziaływania rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw spółdzielczych stwierdzić można, iż największe kompetencje posiadają rady narodowe w dziedzinie prawno-organizacyjnej.

W dziedzinie finansowej, zarówno - ~~gdzie~~ chodzi o pobór podatków, jak i dofinansowanie przedsiębiorstw brak jest instrumentów prawnych samodzielnego oddziaływania rad.

W szczególności podkreślić należy, iż mimo szerokiego przejmowania akumulacji finansowej przedsiębiorstw spółdzielczych rady narodowe nie posiadają uprawnień do rozstrzygania we własnym zakresie o formie i wysokości rozliczenia. Nie mogą także stosować w szerszym zakresie zniżek podatkowych. Ze względu na konieczność zachowania jednolitej polityki finansowej wobec spółdzielczości organa centralne w sposób zupełny i szczegółowy regulują formę i wysokość rozliczeń. Rola rad narodowych ogranicza się wyłącznie do pobierania wpłat.

Ze względu na nie stosowanie dofinansowywania przedsiębiorstw spółdzielczych przez rady narodowe brak jest również i w tym zakresie instrumentów prawnych, służących samodzielnemu oddziaływaniu rad.

W systemie zarządzania przedsiębiorstwami spółdzielczymi decentralizacja uprawnień gospodarczych na rzecz rad narodowych występuje zatem jedynie w dziedzinie prawno-organizacyjnej. Przekazanie radom narodowym szeregu podatków od spółdzielczości traktować należy natomiast jako wyraz procesu dekoncentracji, a nie decentralizacji finansowej. Nie wydaje się nie mniej celowym wyposażanie rad narodowych w szersze uprawnienia do prowadzenia samodzielnej polityki finansowej w stosunku do przedsiębiorstw, charakteryzujących się odmiennym rodzajem orga-

nizacji własnościowej. Stąd właśnie wywodzi się zastrzeżenie dla organów centralnych decyzji co do wysokości i formy prawnej przejmowania dochodów od przedsiębiorstw spółdzielczych.

Przedsiębiorstwa spółdzielcze winny być zasadniczo samowystarczalne pod względem finansowym. Szerokie rozbudowanie form finansowania przez organa państwowe, nie wydaje się zatem celowym. Możliwy jednak ze względu na postępującą integrację gospodarki spółdzielczej z gospodarką finansową rad narodowych postulować rozwój form dofinansowania przedsiębiorstw spółdzielczych z celowych funduszy terenowych. Umożliwiłoby to radom oddziaływanie tą drogą na kierunki rozwoju spółdzielczości. Pierwszym krokiem w tym zakresie jest wprowadzenie w obowiązujących przepisach możliwości dotowania przedsiębiorstw spółdzielczych z funduszu miejskiego.

Przegląd form oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa uspołecznione prowadzi do wniosku, iż możliwości dalszej decentralizacji uprawnień na rzecz rad narodowych są w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową są stosunkowo ograniczone.

Rekapitulując największe uprawnienia posiadają rady narodowe wobec państwowych przedsiębiorstw terenowych. Kompetencje rad narodowych doznają tutaj najszerszej realizacji w dziedzinie prawno-organizacyjnej, następnie zaś w dziedzinie finansowania tych przedsiębiorstw. Pobieranie świadczeń od przedsiębiorstw terenowych nie stanowi podstaw szerszego oddziaływania rad.

Uprawnienia rad narodowych wobec państwowych przedsiębiorstw kluczowych są niewielkie na wszystkich trzech badanych płaszczyznach. W tym zakresie jednak największe możliwości oddziaływania wiążą się z pobieraniem niektórych wpłat od przedsiębiorstw kluczowych. Natomiast w dziedzinie finansowania brak jest jakichkolwiek bezpośrednich powiązań z gospodarką rad narodowych.

W stosunku do przedsiębiorstw spółdzielczych rady narodowe posiadają stosunkowo szerokie kompetencje w dziedzinie prawno-organizacyjnej. Zarówno jednak w dziedzinie pobierania dochodów od przedsiębiorstw spółdzielczych, jak i ich finansowania brak jest instrumentów prawnych samodzielnego oddziaływania rad narodowych.

Ogólnie zatem stwierdzić można, iż rady narodowe posiadają szersze kompetencje do prowadzenia samodzielnej polityki gospodarczej w dziedzinie prawno-organizacyjnej, niż prawno-finansowej. W zakresie systemu zarządu finansowego gospodarką uspołecznioną realizowana jest pełniej zasada centralizacji decyzji gospodarczych. Wynika to ze szczególnej roli, jaką spełniają finanse w procesie zarządzania gospodarką narodową. Towarzyszące przemieszczaniu zasobów pieniężnych oddziaływanie rozdzielcze i kontrolne finansów powoduje, iż zajmują one szczególną pozycję w systemie zarządu gospodarką uspołecznioną. Dlatego też są one w pierwszym rzędzie instrumentem oddziaływania organów centralnych.

Warunkiem występowania pewnych uprawnień rad narodowych w dziedzinie zarządu finansowego jest zasada rozliczania się wielokanałowego przedsiębiorstw uspołecznionych.² Zasada ta stosowana w całej rozciągłości w stosunku do przedsiębiorstw uspołecznionych umożliwia jednocześnie także pewną partycypację rad w zakresie zarządu finansowego tymi przedsiębiorstwami. Wielokanałowość rozliczeń pozwala również na różnicowanie zakresu kompetencji finansowych rad w stosunku do poszczególnych przedsiębiorstw.

Drugą cechą systemu finansowego zarządu gospodarką uspołecznioną jest zazębianie się i wzajemne przenikanie finansowania

poprzez organa centralne i terenowe. Pośrednie wpływanie na wyniki finansowe przedsiębiorstw kluczowych przez finansowanie w terenie usług socjalno-kulturalnych i komunalnych oraz pośrednie wpływanie na dochody terenowe od przedsiębiorstw podporządkowanych radom poprzez finansowanie z budżetu centralnego strat planowych - wskazuje na jednolitość systemu finansowego w skali kraju. Poszczególne elementy tego systemu finansowego wpływają na utrzymanie równowagi finansowej państwa, oraz rozwój wszystkich dziedzin gospodarki.

Trzecia cecha systemu finansowego zarządu gospodarką społeczną to rozwój funduszowych form finansowania tej gospodarki. Stosowanie pozabudżetowych form finansowania stanowi wynik rozszerzania zadań państwa w dziedzinie oddziaływania na gospodarkę przedsiębiorstw. Struktura oraz zasady finansowania budżetowego okazują się niedostosowane do zadań państwa w tej dziedzinie. Stąd wydzielanie pod względem celowym środków z budżetu, ~~oraz~~ wprowadzenie odmiennych zwrotnych metod finansowania. Wprowadzenie w szerszym zakresie funduszowych form finansowania gospodarki społecznej stanowi ~~istotny~~ wyraz elastycznej polityki państwa wobec rad narodowych w tej dziedzinie. Konstrukcje funduszy celowych służyć bowiem mogą zarówno ograniczeniu jak i zwiększeniu uprawnień rad narodowych w zakresie zarządzania gospodarką społeczną.

Z istoty systemu zarządu finansowego gospodarką społeczną wynika, iż perspektywy dalszego ^{rozszerzenia} ~~rozwinięcia~~ kompetencji rad narodowych w tej dziedzinie są stosunkowo ograniczone. Kierunek tych zmian to przede wszystkim modyfikacja już istniejących powiązań finansowych, celem ich lepszego wykorzystania jako instrumentów prawnych oddziaływania finansowego rad narodowych.

BIBLIOGRAFIA

- L.Adam - "O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego" *Finanse* 3/1957
- L.Adam - "Założenia reformy systemu finansowego gospodarki terenowej" *Finanse* 9/1957
- L.Adam - "Podatki & opłaty w kapitalizmie" W-wa 1962
- L.Adam - "Uwagi o finansach ubezpieczeń gospodarczych w Polsce Ludowej" *Roczniki Ekonomiczne PTE t. XX* 1967/68
- J.Albrecht - "O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych" *Finanse* 2/1958
- J.Albrecht - "Decentralizacja w aspekcie finansowym" *Gosp. i Adm. Ter.* 4/1961
- M.A.Aleksandrov - "Finansy socjalizmu" Leningrad 1965
- J.Anuszewski - "Rozwój gospodarki terenowej" *Gosp. i Adm. Ter.* nr specjalny z 1969 r.
- A.Baczurin - "Zyski i podatek obrotowy" W-wa 1956
- L.Bar - "Nadzór nad przedsiębiorstwami terenowymi" *Gosp. i Adm. Ter.* 3 z 1967 r.
- Wł.Biegeleisen - "Teoria i polityka przedsiębiorstwa publicznego samorządu terytorialnego" W-wa 1931
- J.Bielak - "Zagadnienie terenowej koordynacji inwestycji i budownictwa" *Gospodarka Planowa* 6/1969
- Cz.Bielecki B.Winiarski - "Gospodarka rad narodowych" W-wa 1960
- T.Bigo - "Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego..." Wilno 1934 s. 26
- I.Bolkowiak - "Różnice budżetowe specyficzny instrument finansowy" *Studia Finansowe* nr 2 z 1966
- S.Bolland - "O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego" *Finanse* 1/1957

- S. Bolland - "Akumulacja formalna czy faktyczna" *Finanse* 2/1963
- J. Brożek - "Gospodarka funduszowa w 25-leciu P.R.L." *Finanse* 9/1969
- S. Buczkowski - "Zagadnienia prawne modelu gospodarki socjalistycznej" *PiP* 5-6/1958
- S. Buczkowski - "Podstawy prawne samodzielności przedsiębiorstw państwowych" *PiP* 5-6/1959
- S. Buczkowski Z. Nowakowski - "Prawo obrotu uspołecznionego" W-wa 1965
- J. Chechliński - "Z zagadnień teorii podatku" W-wa 1963
- T. Chełmoński - "Prawne formy działań koordynacyjnych rad narodowych" *Studia Prawnicze* nr 13 z 1966 r.
- A. Chełmoński - "Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich" Wrocław 1966
- J. Chróścicka - "Podstawowe zasady systemu finansowego spółdzielczości" W-wa 1961
- S. Chudzyński - "Różnice budżetowe w obrocie krajowym" *Finanse* 9/1960
- S. Chudzyński - "Dotacje przedmiotowe w przemyśle terenowym" *Finanse* 12/1965
- S. Chudzyński - "Różnice budżetowe" *Finanse* 9/1967
- R. Ciałkowski - "System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej" *Zeszyty Naukowe UŁ* s. I z. 52
- R. Ciałkowski - "Ewolucja budżetu terenowego w Polsce" praca doktorska Łódź 1970
- M. Cielecki - "Z dyskusji nad projektem ustawy o dochodach rad narodowych" *Finanse* 7/1958
- M. Czerski - "Formy prawne integracji gospodarczej w PRL" *PiP* 10/1965
- E. Czerwińska - "Wpływ opodatkowania obrotu na gospodarkę przedsiębiorstw" *Finanse* 12/1962
- E. Czerwińska - "Zysk jako przedmiot polityki finansowej" Poznań 1969
- E. Czerwińska - "Ceny koszty i podatek obrotowy" *Ruch Prawn. Ek. i Socjol.* 4/1969

- J. Cyrankiewicz - "Sens nowej ustawy o radach narodowych" PIP 1/1959
- K. Czyżniewski - "Efektywność form finansowania reprodukcji środków trwałych" W-wa 1966
- H. Dawidowicz - "Umowy administracyjne w gospodarce uspołecznionej" PUG 1/1964
- T. Dębowska-Romanowska - "Formy finansowania ubezpieczeń społecznych" Zeszyty Naukowe UL s. I z. 52, Łódź 1967
- T. Dębowska-Romanowska - "Nadwyżka budżetowa rezerwa kasowa i zasilek kasowy w świetle prawa budżetowego" Finanse 9/1967
- T. Dębowska-Romanowska - "Prawno-finansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944-1950" Zeszyty Naukowe UL, z. 62, Łódź 1969
- T. Dębowska-Romanowska
C. Kosikowski - "Prawno-finansowe formy powiązań przedsiębiorstw przemysłu terenowego" Rach Prawn. Ekon. i Socjol. 3/1969
- S. Dmochowski - "Ubezpieczenie jako jeden z elementów samodzielności przedsiębiorstw" Wiadomości PZU nr 11-12/1956
- S. Dmochowski - "Ubezpieczenie mienia państwowego w gospodarce państwowej" W-wa 1966
- J. Dobrowolski S. Pichula - "Gospodarka finansowa przedsiębiorstw przemysłu terenowego" W-wa 1955
- J. Drozdowicz - "Organizacja spółdzielczości i jej kierownictwo" Łódź 1963
- M. Duranger - "Institutions financières" Paris 1957
- "Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej" 1944-1950" pod red. L. Kurowskiego, W-wa 1955
- "Dyskusja na temat podatku od wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych" Finanse 5/1957
- "Dyskusja nad projektem ustawy o prawie budżetowym" Studia Finansowe 4 z 1967 r.
- "Dyskusja o funkcjonowaniu gospodarki socjalistycznej" W-wa 1969 praca zb.

- "Les effets économiques de la dépense publique" Congrès de Rome"
Paris 1956
- "Eksperymenty w przemyśle terenowym-redakcyjne spotkanie dyskusyjne" Gop. i Adm. Ter. 6/1967
- Z. Fedorowicz - "Kierunki przebudowy systemu finansowego" W-wa 1958
- Z. Fedorowicz - "Finanse w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1962
- Z. Fedorowicz - "Rentowność i rozliczenia z tytułu zysku w przedsiębiorstwach przemysłowych" Finanse 1/1969
- "Finanse Polski Ludowej w latach 1944-1950" W-wa 1964, praca zbiorowa pod red. J. Lubowickiego
- H. Fiszel - "Prawo wartości a problematyka cen w przemyśle socjalistycznym" W-wa 1956
- N. Gajl - "Formy budżetowania" Finanse 8/1964
- N. Gajl - "Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym PRL" PiP 11/1965
- N. Gajl - "Zasady systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłu terenowego w całości kształcie zasad finansowych" Ruch Prawn. Ekon. i Socjol. 4/1966
- N. Gajl - "Formy zabezpieczenia planowej redystrybucji w gospodarce budżetowej i pozabudżetowej" Roczniki P.T.E. t. XX za rok 1967/68
- N. Gajl - "Zagadnienie wyodrębnienia prawno-majątkowego przedsiębiorstw uspołeczniczonych" Studia Prawno-Ekonomiczne t. I z 1968 r.
- N. Gajl - "Rozrachunek gospodarczy w przedsiębiorstwach uspołeczniczonych" Studia Prawno-Ekonomiczne t. II Łódź 1969
- N. Gajl T. Dębowska-Romanowska R. Ciałkowski - "Niektóre zagadnienia uprawnień finansowych wydziałów prezydentów rad narodowych /ze szczególnym uwzględnieniem wydziału finansowego/" Problemy Rad Narodowych nr 16/1969

- N.Gajl - "Systemy finansowe przedsiębiorstw
uspołecznionych" maszynopis w druku
W-wa 1970
- N.Gajl T.Dębowska-Romanowska C.Kosikowski - "Formy powiązań syste-
mu finansowego przedsiębiorstw prze-
mysłu terenowego z gospodarką rad naro-
dowych" maszynopis
- S.Gebert - "Komentarz do ustawy o radach narodo-
wych" W-wa 1964
- M.Gersdorf Ignatowicz - "Ustawa o spółdzielniach i ich zwią-
kach, komentarz" W-wa 1963
- A.Ginsbert - "O gospodarczą samodzielność miast"
Miasto 4" 1958
- A.Ginsbert - "Zarys polityki komunalnej" W-wa 1965
- B.Gliński - "Problemy zarządzania przedsiębiorstwa-
mi przemysłowymi" W-wa 1961
- B.Gliński - "Teoria i praktyka zarządzania przed-
siębiorstwami przemysłowymi" W-wa 1964
- J.Goliński - "Zjednoczenie przedsiębiorstw tereno-
wych w systemie organów rad narodowych"
PUG 10/1960
- J.Goliński - "Zjednoczenia przedsiębiorstw tereno-
wych" PUG 8-9/1963
- J.Górski - "Reformy systemu gospodarczego PRL
w świetle Uchwał V-tego Zjazdu PZPR
oraz II Plenum KC PZPR" PiP 8-9/1969
- J.Harasimowicz - "Rozwój terenowego prawa budżetowego"
W-wa 1952
- J.Harasimowicz - "Zagadnienie uchwalania budżetu socja-
listycznego" W-wa 1965
- Z.Herman - "O reformę podatków terenowych od bu-
dynków i lokali" Finanse 4/1956
- A.Hebda - "Wydziały a zjednoczenia w świetle
przepisów, praktyki i propozycji"
Gospod. i Adm. Ter. 12/1961
- F.Holeczek - "Rola kredytu na inwestycje centralne"
Finanse 6/1968
- "Istota i funkcje finansów socjalistycznych" W-wa 1965

- W.Jaremkow E.Trojnacki - "Zadania terenowych organów finansowych w dziedzinie podatku obrotowego i dotacji przedmiotowych" *Finanse* 6/1964
- W.Jaremkow M.Trojnacki - "Jeszcze w sprawie miejsca poboru podatku obrotowego" *Finanse* 8/1964
- K.Janbuchtin - "Wąłogi w usłowjach kapitalizmu i v sovetskom chozjajstve" Moskva 1934
- M.Jaroszyński - "Samorząd w gospodarce planowej" *Gospodarka Planowa* 2/1949
- M.Jaroszyński, M.Zimmermann, W.Brzeziński - "Polskie prawo administracyjne" część ogólna" W-wa 1956
- M.Jaroszyński - "Zagadnienia rad narodowych" W-wa 1961
- Zb.Jaśkiewicz - "Teoria akcyzy w Polsce" Sopot 1963
- J. i J.Jaśkiewiczowie - "Polski system finansów publicznych" W-wa 1969
- M.Jaślar - "Uwagi na temat inwestycji wspólnych" *Finanse* 3/1966
- J.Jodkowski - "W kwestii pojęcia jednostki gospodarki uspołecznionej w kodeksie cywilnym i w kodeksie postępowania cywilnego" *PIP* 4-5/1966
- A.Kaczyński - "Udział jednostek zarządzanych centralnie w kosztach inwestycji urzędzeń komunalnych" *Gosp. i Adm. Ter.* 5/1961
- J.Kaleta - "Udział jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji wspólnych" *Finanse* 2/1961
- J.Kaleta - "O zmianie trybu i zasad ustalania opłat i taryf komunalnych" *Gosp. i Adm. Ter.* 6/1961
- J.Kaleta - "Niektóre problemy terenowego planowania budżetowego" *Finanse* 2/1964
- J.Kaleta - "Finansowanie zjednoczeń terenowych" *Gosp. i Adm. Ter.* 1/1965
- J.Kaleta - "Organizacja i finansowanie gospodarki komunalnej w Polsce" *Ruch Prawn.Ek. i Socjol.* 2/1966

- J.Kaleta - "Przedsiębiorstwo-zejdnoczenie-rada narodowa" Gosp. i Adm. Ter. 6/1966
- J.Kaleta - "Terenowe planowanie budżetowe" W-wa 1968
- T.Kierczyński - "Istota akumulacji pieniężnej" W-wa 1960
- T.Kierczyński - "Przedsiębiorstwa deficytowe w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1962
- T.Kierczyński U.Wojciechowska - "Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych" W-wa 1967
- K.Kisielewski - "Nowe możliwości koordynacyjne rad narodowych" Gosp. i Adm. Ter. 12/1969
- C.Kosikowski - "Ewolucja zasad planowania i finansowania inwestycji rad narodowych" Zeszyty Naukowe UŁ s. I z. 51 z 1967r.
- A.Komar - "Struktura budżetu w PRL" W-wa 1966
- J.Kozieł - "Problemy tworzenia i wykorzystywania funduszu rozwoju w PGR" Finanse 8/1969
- Zdz.Krajewski - "W sprawie funkcjonowania systemu dotacji przedmiotowych" Finanse 6/1969
- B.Królikowski - "Opłaty i taryfy komunalne w Polsce Ludowej" praca doktorska, Wrocław 1969
- K.Krzeczkowski - "Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej w Polsce" W-wa 1934
- A.Krzyżanowski - "Nauka skarbowości" Poznań 1923
- A.Krzyżkiewicz - "Problemy samofinansowania w przemyśle terenowym" Finanse 11/1968
- Zb.Krzyżkiewicz - "Finanse państwowego przemysłu terenowego" W-wa 1969
- L.Kurowski - "Założenia reformy budżetowej" Finanse 11/1957
- L.Kurowski M.Weralski - "Prawo finansowe" W-wa 1969
- T.Kuta - "Pojęcie działań niewłaściwych administracji" Wrocław 1963
- O.Lange - "Pisma ekonomiczne i społeczne" W-wa 1961

- Z. Leoński - "Analiza koordynacyjnych uprawnień rad narodowych w zakresie działalności gospodarczej" Studia Prawnicze 2 z 1963 r.
- Zb. Leoński - "Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki niepodporządkowane" Poznań 1963
- Zb. Leoński - "Rady narodowe, zasady organizacji i funkcjonowania" W-wa-Poznań 1965
- Zb. Leskiewicz - "Zjednoczenie organizacja branżowa przemysłu socjalistycznego" W-wa 1961
- R. Lorek - "Gospodarka finansowa przedsiębiorstw przemysłu terenowego" Gosp. i Adm. Ter. 1/1966
- J. Lubowicki - "Ewolucja podstaw ustrojowych finansów komunalnych" Myśl Współczesna 10/1947
- J. Lubowicki - "Podatek obrotowy" Myśl Gospodarcza 6/1957
- J. Lubowicki - "Założenia rozwoju budżetów terenowych" Zeszyty Naukowe UŁ s. I z. 6 z 1957 r.
- J. Lubowicki - "U podstaw budżetów terenowych" Gosp. i Adm. Ter. 2/1962
- W. Łączkowski - "Zadania rzeczowe i gospodarka finansowa rad narodowych" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 2/1965
- L. Mackiewicz-Golnik - "Funkcje funduszu ubezpieczenia społecznego" W-wa 1969
- S. Majewski - "Reforma bankowości" Finanse 8/1969
- M. Madey - "Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych" W-wa 1964
- R. Malinowski - "Rady narodowe a spółdzielczość" PIP 3/1962
- R. Malinowski - "Działalność koordynacyjna rad narodowych w stosunku do spółdzielczości" Studia Prawnicze nr 4 z 1964 r.
- R. Malinowski - "Państwo a spółdzielczość, środki prawne włączania spółdzielczości w system gospodarki planowej PRL" W-wa 1966

- | | |
|-------------------------|---|
| K. Marks | - "Krytyka programu gotajskiego"
W-wa 1949 |
| T. Matusiak S. Sopiński | - "Funkcjonowanie systemu finansowego przemysłu terenowego" <i>Finanse</i> 11/1967 |
| W. Mazurkiewicz | - "Odpowiedzialność finansowa za naruszenie dyscypliny finansowej" Wrocław 1968 |
| B. Minc | - "Zarys teorii kosztów i cen" W-wa 1956 |
| O. Niedziałkowski | - "O ekonomicznym oddziaływaniu na produkcję przy pomocy podatku obrotowego" <i>Finanse</i> 1/1959 |
| O. Niedziałkowski | - "O roli podatku obrotowego" <i>Finanse</i> 4/1960 |
| O. Niedziałkowski | - "Miejsce poboru podatku obrotowego" <i>Finanse</i> 9/1963 |
| O. Niedziałkowski | - "Ocena systemu opodatkowania obrotów towarowych przemysłu terenowego i spółdzielczego" <i>Finanse</i> 5/1969 |
| O. Niedziałkowski | - "Różnicowa czy procentowa forma podatku obrotowego" <i>Finanse</i> 10/1969 |
| T. Okulicz | - "System dopłat budżetowych w przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej" <i>Finanse</i> 10/1965 |
| K. Ostrowski | - "Zagadnienie istoty i celowości podatków od gospodarki państwowej" <i>PIP</i> 7/1957 |
| K. Ostrowski | - "Prawo finansowe, zarys ogólny" W-wa 1970 |
| J. Pajestka | - "Propozycje podstawowych powiązań systemu finansowo-ekonomicznego zjednoczeń i przedsiębiorstw przemysłowych" <i>Prace Instytutu Planowania</i> z. 9/1968 |
| R. Paulisz | - "Udział jednostek gospodarki uspołecznionej w kosztach inwestycji urządzeń komunalnych" <i>Gosp. i Adm. Ter.</i> 5/1962 |
| J. Pawlik | - "Wydatki rad narodowych na usługi socjalno-bytowe na terenie o różnym charakterze gospodarczym i różnym tempie rozwoju gospodarczego na przy- |

kładzie woj. krakowskiego" Kraków
1964

- J. Pietkiewicz - "Spółdzielczość pracy a rady narodowe" Gosp. i Adm. Ter. 8/1961
- J. Pietkiewicz - "Rady narodowe a spółdzielczość pracy" W-wa 1965
- J. Pietkiewicz - "Koordynacja działalności gospodarczej organizacji społeczno-gospodarczych" W-wa 1966
- Zb. Pirożyński - "Zagadnienie decentralizacji w systemie budżetowym rad narodowych" Finanse 6/1956
- Zb. Pirożyński - "Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych" Finanse 2 z 1960 r.
- Zb. Pirożyński - "Budżet państwowy jako narzędzie polityki gospodarczej" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 3/1962
- Zb. Pirożyński - "Decentralizacja w systemie budżetowym a planowy podział produktu społecznego" Finanse 10/1962
- Zb. Pirożyński E. Winter - "Budżet państwowy w PRL" W-wa 1964
- Zb. Pirożyński - "Zagadnienie dyrektywności i elastyczności budżetu jako planu finansowego" Studia Finansowe nr 4 z 1967 r.
- J. Piskorski - "Zasady systemu finansowego spółdzielni handlowych" Finanse 5/1968
- K. N. Płotnikow - "Budżet socjalistycznego gosudarstwa" Moskwa 1948
- K. Podoski - "Wydziały czy zjednoczenia" Gosp. i Adm. Ter. 12/1961
- S. Podwiński - "Polityka komunalna" Łódź 1948
- L. Pokorzyński - "Ekonomiczne przesłanki ubezpieczeń w socjaliźmie" Zeszyty Naukowe WSE-Poznań nr 2/1956
- Prace seminarium skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki" t. I Wilno 1934, t. II Wilno 1934, t. III Wilno 1939
- A. Pragier - "Zarys skarbowości komunalnej" W-wa 1926
- "Przedsiębiorstwo w polskim systemie prawno-ekonomicznym" praca zbiorowa W-wa 1967

- T. Rabeka - "Organy zjednoczenia w świetle prawa administracyjnego" PiP 3/1965
- T. Rabeka - "Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej" Poznań 1966
- E. Reder - "Różnicowanie oprocentowania kredytu bankowego na inwestycje w świetle uchwał II Plenum KC PZPR" Finanse 4/1970
- J. Rodziewicz - "Regulowanie budżetów terenowych w PRL" Zeszyty Naukowe UŁ s. I z. 26
- "Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową" Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, praca zbiorowa
- N. Rowiński - "Budżet państwowy ZSRR" W-wa 1950
- R. Rybarski - "Nauka skarbowości" W-wa 1935
- Z. Rybicki - "Zarządzanie gospodarką narodową w PRL" W-wa 1963
- Z. Rybicki - "Administracja stosunków gospodarczych" W-wa 1963
- Z. Rybicki - "Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej" W-wa 1968
- H. Sawicki - "Stanowisko rady narodowej wyodrębnionej z województwa" PiP 1/1968
- T. Skrzeczkowski - "Prezydium zjednoczenia wydziały" Gosp. i Adm. Ter. 5/1967
- K. Sobczak - "Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych wobec przedsiębiorstw kluczowych" PiP 3/1964
- H. Sochacka-Krysiakowa - "Dochody podatkowe, jako źródło finansowania zadań rad narodowych" Finanse 8/1960
- H. Sochacka-Krysiakowa - "Struktura oraz perspektywy rozwoju terenowych dochodów budżetowych" Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol. 2/1962
- H. Sochacka-Krysiakowa - "Opodatkowanie przemysłu spółdzielczego" Ruch Prawn. Ekonom. i Socjol. 2/1966
- H. Sochacka-Krysiakowa - "Zagadnienie podziału akumulacji finansowej przemysłu spółdzielczego" W-wa 1966

- W.Sokolewicz - "Rząd a prezydium rad narodowych"
W-wa 1964
- S.Sopiński - "Gospodarka środkami trwałymi w przedsiębiorstwach przemysłowych" Wiadomości NBP 3/1967
- S.Sopiński T.Matusiak - "Funkcjonowanie systemu finansowego państwowego przemysłu terenowego"
Finanse 11/1967
- R.Stadtmüller - "Amortyzacja środków trwałych a akumulacja finansowa w przedsiębiorstwie"
Finanse 5/1968
- J.Starościak - "Prawne formy działania administracji"
W-wa 1957
- J.Starościak - "Decentralizacja administracji" W-wa 1960
- J.Starościak - "Studia z teorii prawa administracyjnego" Wrocław-Warszawa-Kraków 1967
- J.Starościak E.Isserzon - "Prawo administracyjne" W-wa 1965
- A.Stelmachowski - "Orzeczenia arbitrażu a decyzja organów administracji" PUG 8-9/1969
"Studia podatkowe i budżetowe" Toruń 1964
- K.Suczko - "Dochody państwowe w ZSRR" W-wa 1951
- L.Swatler - "Systemy amortyzacyjne państw socjalistycznych" W-wa 1966
- S.Szer - "Własność spółdzielcza" W-wa 1960
- S.Szer - "Przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia" Studia Prawnicze w 2/1963
- W.Szbert - "Rzut oka na problematykę ubezpieczeniową" Przegląd Ubezpiec. Społ. 8-9/1956
- K.Szwemberg - "Społeczny fundusz spożycia w Polsce" W-wa 1965
- J.Szyrocki - "Samofinansowanie przedsiębiorstw" W-wa 1967
- E.Taylor - "Polityka podatkowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej" Poznań 1929
- J.Trendota - "Kierunki dalszego doskonalenia systemu finansowego przemysłu" Finanse 7/1969

- P. Typiak - "Samorząd jako IV-ty sektor gospodarczy" Życie gospodarcze 14/1946
- "Ubezpieczenia majątkowe" praca zb. pod red. W. Warkały W-wa 1967
- Z. Walentynowicz - "Zmiany w strukturze organizacyjnej ministerstw przemysłowych" PUG 10/1959
- M. Walinś - "Droit administratif" Paris 1959
- W. Warkały - "Ubezpieczenia majątkowe własności państwowej, czy system dotacji z budżetu państwa" Finanse 5/1956
- J. Wasilkowski - "Kodeks cywilny PRL a zagadnienia prawa gospodarczego" PpP 3/1960
- S. Wawrzyniewicz - "Udział przemysłu w budowie urządzeń komunalnych" Gosp. i Adm. Ter. 5/1961
- M. Weralski - "System finansowy spółdzielczości" W-wa 1957
- M. Weralski - "Na marginesie prawa Wagnera" Finanse 10 i 11 z 1958
- M. Weralski - "Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego" W-wa 1960
- M. Weralski - "Pojęcie decentralizacji finansowej" Gosp. i Adm. Ter. 9/1962
- M. Weralski - "Rola budżetu w planowaniu gospodarczym" W-wa 1963
- M. Weralski - "W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych" Gosp. i Adm. Ter. 11/1963
- M. Weralski - "Podstawy i funkcje dochodów budżetowych w PRL" Ruch Prawn. Ekonom. i Soc. 1/1964
- M. Weralski - "Ogólne zasady gospodarki finansowej rad narodowych" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 3/1965
- M. Weralski recenzja pracy J. Wierzbickiego "Zagadnienie akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej" - Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 3/1965
- M. Weralski - "Zagadnienie systemu podatkowego w państwach socjalistycznych" W-wa 1965
- M. Weralski - "Socjalistyczne instytucje budżetowe" W-wa 1966

- M. Weralski
- M. Weralski
A. Wernik
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- J. Wierzbicki
- K. Wiewióra
- K. Wiewióra
- K. Wiewióra
- J. Winiewski
- "Oddziaływanie za pomocą podatków na decyzje inwestycyjne" Roczniki Ekonomiczne PTE za rok 1967/68, Poznań
 - "Prawo i przepisy dotyczące budżetów terenowych w Polsce Ludowej" W-wa 1959
 - "W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych" Finanse 6/1961
 - "Zagadnienie akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej" W-wa 1964
 - "Elementy gospodarki funduszowej w systemie rad narodowych" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 4/1966
 - "Podwójny charakter budżetu, jako funduszu spożycia zbiorowego i funduszu reprodukcji rozszerzonej" referat wygłoszony na Konferencji Katedr Prawa Finansowego i Finansów w Kołobrzegu 1967
 - "Kierunki rozwoju dochodów terenowych" Finanse 7/1967
 - "Budżety terenowe w Polsce Ludowej" Poznań 1967
 - "Zagadnienie dezintegracji i decentralizacji budżetu socjalistycznego" Roczniki Ekonomiczne PTE t. XX za rok 1967/68
 - "Niektóre problemy planowania budżetów terenowych" Finanse 4/1962
 - "Udziały w dochodach budżetu centralnego jako forma równoważenia budżetów terenowych" Finanse 4/1963
 - "O właściwą rolę amortyzacji w finansowaniu inwestycji i kapitalnych remontów przedsiębiorstw terenowych" Finanse 4/1964
 - "Fundusz spożycia społecznego a stopa życiowa ludności" W-wa 1969

- E. Winter - "Powiązania przedsiębiorstw socjalistycznych z budżetem w świetle prawa budżetowego" Studia Finansowe nr 1 z 1965 r.
- J. Wiszniewski - "Problematyka rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych" Pif 8-9/1960
- S. Włoszczowski A. Wernik - "Przedsiębiorstwa państwowego przemysłu terenowego" /próba modelu/ W-wa 1960
- U. Wojciechowska - "Finansowanie postępu technicznego" W-wa 1964
- U. Wojciechowska - "Podstawy gospodarki finansowej zjednoczeń" Studia Finansowe nr 2/1966
- A. Wolter - "Prawo cywilne, zarys części ogólnej" W-wa 1963
- A. Wolter - "Stosunki cywilno-prawne między zjednoczeniem a przedsiębiorstwem" Studia Prawnicze nr 4 z 1964
- A. Wołowczyk - "Amortyzacja jako źródło finansowania inwestycji" Finanse 12/1967
- A. Wołowczyk - "Instrumenty ekonomiczne w nowym systemie finansowania inwestycji" Finanse 8/1968
- "Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego" Toruń 1949
- Zb. Wyróżębski - "O prawidłową realizację budżetów terenowych w roku 1961" Finanse 4/1961
- "Wynik finansowy przedsiębiorstwa, zagadnienia dyskusyjne" W-wa 1970 praca zb.
- J. Zajda - "Zagadnienie przebudowy systemu finansowego gospodarki narodowej" Poznań 1963
- J. Zajda - "Zysk oprocentowanie podatek obrotowy" Poznań 1966
- J. Zajda - "Majątek przemysłowy Polski a rachunek ekonomiczny" Ruch Prawn. Ek. i Socjol. 2/1969
- A. W. Zawadzki - "O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych" Finanse 2/1958

A.W.Zawadzki

- "Niektóre zagadnienia gospodarki budżetowej rad narodowych" Studia Finansowe nr 1 z 1965 r.

A.W.Zawadzki

- "Z zagadnień decentralizacji w gospodarce budżetowej rad narodowych" Finanse 8/1966

J.Zdzitowiecki

- "Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym" Poznań 1939.

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH

Ustawa Konstytucyjna z 17 III 1921 DzU 44/267/21 zm. DzU R.P. 78/442/26

Ustawa z 11 VIII 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych DzU RP 94/747/23 t.j. DzU 106/884/32, t.j. DzU 64/454/36

Rozporządzenie Min. Spraw Wewn. z 28 VI 1926 wykonawcze do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne DzU 75/433/26 zm. DzU 50/448/27

Okólnik Min. Adm. Publ. w sprawie zestawienia budżetów samorządowych na okres budżetowy 1945/46 Dz.Urz. Min. Adm. Publ. nr 1

Okólnik Min. Adm. Publ. i Min. Przemysłu w sprawie organizacji przemysłu miejscowego Dz.Urz. Min. Przem. 3/18/45

Dekret z 25 VI 1946 o państwowym planie inwestycyjnym DzU 32/200/49

Dekret z 20 III 1946 o podatkach komunalnych DzU 40/198/47, DzU 24/144/47, DzU 19/28/46 t.j. DzU 52/416/48, DzU 76/104/48

Dekret z 1 X 1947 o planowej gospodarce narodowej DzU 64/327/47

Ustawa z 9 III 1948 o Samorządowym Funduszu Wyrównawczym DzU 16/111/48

Dekret z 25 X 1948 o podatku dochodowym DzU 52/414/48

Dekret z 5 VIII 1949 o państwowym arbitrażu gospodarczym t.j. DzU 37/195/61

Ustawa z 20 III 1950 o terenowych organach jednolitej władzy państwowej DzU 14/130/50

Dekret z 21 IX 1950 o opodatkowaniu przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej DzU 44/339/50

Dekret z 10 X 1950 o przedsiębiorstwach państwowych DzU 49/439/50 zm. Ustawa z 16 II 1960 DzU 9/57/60, t.j. DzU 18/111/60

Uchwała R.Min. z 17 IV 1950 w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa za rok 1951 MP A-55/631/50

Uchwała R.Min. z 6 IX 1950 w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych MP 102/1284/50

Uchwała R.Min. z 15 XII 1950 w sprawie zasad i trybu przekazywania radom narodowym niektórych przedsiębiorstw zakładów i instytucji podległych dotąd ministrom i innym urzędom centralnym MP A-130/1623/50

Uchwała Prezydium Rządu z 10 VI 1950 w sprawie podziału jednostek i zadań finansowych z budżetu państwowego między budżet centralny i budżety terenowe MP A-68/804/50

Uchwała Prez. Rządu z 14 XII 1950 w sprawie zasad finansowania inwestycji na rok 1951 MP 133/1001/50

Uchwała R.Min. z 10 II 1951 o podatku dochodowym od spółdzielczości MP A-17/224/51

Uchwała R.Min. z 31 III 1951 w sprawie rozliczeń z budżetem terenowym z tytułu wpłat z zysku i pokrywania strat państwowych przedsiębiorstw podległych władzom terenowym MP A-31/388/51

Uchwała Prez.Rządu z 3 I 1951 w sprawie ubezpieczenia środków trwałych przedsiębiorstw przemysłu państwowego oraz jednostek budżetowych MP 4/71/51

Zarządzenie Min.Fin. z 6 VII 1951 w sprawie organizacji finansowej niektórych przedsiębiorstw komunalnych MP 71/921/51

Zarządzenie Przewodn. PKPG z 7 VI 1951 w sprawie ubezpieczenia mienia jednostek gospodarki uspołecznionej od ognia i innych zdarzeń losowych MP A-59/778/51

Zarządzenie Przewodn. PKPG z 10 XI 1951 w sprawie ubezpieczenia mienia w transporcie krajowym przez jednostki gospodarki uspołecznionej MP A-86/1182/51

Ustawa Konstytucyjna z 22 VII 1952 DzU 33/232/52, zm. DzU 43/150/54, 61/1323/52
54/322/60, 54/306/63

Dekret z 17 XII 1952 o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa DzU 50/334/52

Uchwała R.Min. z 3 X 1952 w sprawie podatku obrotowego od jednostek gospodarki uspołecznionej MP A-97/1488/52, zm. D.P. A-44/664/54

Uchwała R.Min. z 3 X 1952 w sprawie podatku od operacji nietowarowych od jednostek gospodarki uspołecznionej AP A-97/1489/52
MP A-48-665/54

Rozporządzenie R.Min. z 10 I 1952 w sprawie urządzenia i prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych DzU 3/22/52

Uchwała R.Min. z 4 IV 1953 w sprawie rozliczeń przedsiębiorstw państwowych z budżetem centralnym i z budżetami terenowymi - z tytułu wpłat z zysku i pokrywania strat oraz środków obrotowych MP 36/451/53

Uchwała Prez.Rządu z 30 V 1953 w sprawie obowiązku odprowadzania do budżetu kwot przedawnionych i prekludowanych zobowiązań przedsiębiorstw państwowych MP A-56/712/53

Uchwała R.Min. z 28 X 1954 w sprawie nadzoru nad działalnością gospodarczą spółdzielczości pracy oraz zasad współdziałania CZSP z organami administracji państwowej MP 107/1421/54

Uchwała R.Min. z 23 XII 1954 w sprawie utworzenia wojewódzkich funduszy rozwoju MP 45/637/54

Dekret z 20 V 1955 o niektórych podatkach i opłatach terenowych DzU 46/288/65, zm. DzU 51/316/65

Uchwała R.Min. z 5 II 1955 w sprawie rozliczeń z budżetem centralnym i budżetami terenowymi z tytułu zysków i strat oraz środków obrotowych MP 21/205/55

Uchwała R.Min. z 5 III 1955 o podatku dochodowym od spółdzielczości t.j. MP 78/367/62, dalsze zmiany MP 8/37/64, MP 81/383/64, MP 35/243/68, MP 36/277/69

Uchwała R.Min. z 3 X 1956 w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową MP 91/1027/56

Uchwała R.Min. z 23 V 1957 w sprawie zasad współdziałania ZSS "Społem" i jego terenowych organów samorządu spółdzielczego z organami administracji państwowej MP 49/302/57

Uchwała R.Min. z 19 XI 1957 w sprawie zasad wyrównywania różnic cen i podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego MP 91/538/57

Ustawa z 25 I 1958 o radach narodowych DzU 5/16/58 zm. Ustawa z 28 VI 1963 DzU 28/184/63 t.j. DzU 29/172/63

Ustawa z 1 VII 1958 o dochodach rad narodowych DzU 44/214/58 zm. DzU 66/326/62

Ustawa z 1 VII 1958 o rozliczeniach pieniężnych między jednostkami gospodarki uspołecznionej DzU 44/215/58

Ustawa z 1 VII 1958 o prawie budżetowym DzU 45/221/58

Uchwała R.Min. z 15 III 1958 w sprawie udziału państwowych jednostek gospodarczych, objętych planem centralnym w kosztach inwestycji urządzeń komunalnych MP 32/128/58

Uchwała R.Min. z 18 VI 1958 w sprawie zmiany struktury organizacyjnej przemysłu kluczowego /niepubl./

Uchwała R.Min. z 8 XI 1958 w sprawie zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego objętych planowaniem terenowym MP 1/1/59

Uchwała R.Min. z 15 XII 1958 w sprawie zasad i trybu postępowania przy ustalaniu opłat z tytułu uczestniczenia państwowych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych MP 2/5/59

Uchwała R.Min. z 20 XII 1958 w sprawie organizacji przedsiębiorstw przemysłu terenowego MP 3/9/59

Zarządzenie Przewodn. KDW z 6 II 1958 w sprawie zakresu działania i organizacji wewnętrznej wydziału przemysłu wojewódzkich rad narodowych Biuletyn KDW 3/12/58

Zarządzenie Min.Bud. z 24 III 1958 w sprawie organizacji jednostek nadrzędnych nad przedsiębiorstwami budowlano-montażowymi MP 21/129/58 *podlegającym Min. Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych lub min. ciepła nadzorowanymi*

Uchwała R.Min. z 5 I 1959 w sprawie zasad organizacji przedsiębiorstw PKS i powołania zjednoczeń PKS MP 13/43/59

Uchwała R.Min. z 18 II 1959 w sprawie zasad i trybu uzgadniania z prezydiami WRN utworzenia bądź likwidacji przedsiębiorstw i wyodrębnionych zakładów pracy objętych planowaniem centralnym, zmian produkcji tych przedsiębiorstw oraz otrzymywania przez prezydów wskaźników ich planów i sprawozdań z wykonania MP 35/253/59

Uchwała R.Min. z 13 V 1959 w sprawie zasad podziału zysku oraz finansowania środków obrotowych przedsiębiorstw wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym MP 42/192/59

Uchwała R.Min. z 20 VI 1959 w sprawie zniesienia wojewódzkich zarządów PGR i utworzenia zjednoczeń PGR MP 75/398/59

Uchwała R.Min. z 24 VII 1959 w sprawie utworzenia oraz zasad gospodarowania Funduszem Rozwoju Rolnictwa Dz Urz. Min.Roln. 7/32/63

Uchwała R.Min. z 4 XII 1959 w sprawie dalszego przekazania zadań radom narodowym oraz rozszerzenia uprawnień MP 8/36/60

Zarządzenie Min.Fin. z 2 X 1959 w sprawie trybu rozliczania dotacji przedmiotowych MP 88/470/59

Ustawa z 13 V 1960 o prawie bankowym t.j. DzU 20/121/64 zm. DzU 8/80/66

Uchwała R.Min. z 10 VIII 1960 w sprawie systemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki komunalnej MP 65/310/60

Rozporządzenie R.Min. z 9 VI 1960 w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania komisji planowania DzU 31/171/60 zm. DzU 18/104/64

Zarządzenie Min.Fin. z 17 I 1960 w sprawie zasad systemu finansowego zjednoczeń PGR MP 14/63/60

Ustawa z 17 II 1961 o spółdzielniach i ich związkach DzU 12/61/61 zm. DzU 28/164/63 t.j. DzU 29/172/63

Uchwała R.Min. z 10 I 1961 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych na rok 1961 MP 11/63/61

Uchwała R.Min. z 26 VII 1961 w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym MP 64/276/61

Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płacy z 6 V 1961 w sprawie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, świadczeń z ubezpieczeń społecznych i rent członków spółdzielni pracy zatrudnionych w niektórych zakładach usługowych DzU 26/172/61, zm. DzU 3/8/62, 46/259/63

Zarządzenie Min.Fin. z 22 XII 1961 w sprawie rozliczania udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego MP 2/5/62, zm. MP 10/35/65 oraz MP 19/160/69

Uchwała R.Min. z 17 I 1963 w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw PKS podległych prezydiom wojewódzkich rad narodowych MP 6/28/63

Uchwała R.Min. z 17 I 1963 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego MP 12/63/63 zm. MP 61/321/65

Uchwała R.Min. z 19 VIII 1963 w sprawie udziału jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji oraz utrzymania dróg lokalnych MP 68/235/63

Rozporządzenie R.Min. z 21 II 1963 w sprawie współdziałania organów administracji państwowej oraz organów PZU w zakresie ubezpieczeń oraz zapobiegania powstawania szkód losowych DzU 8/47/63

Rozporządzenie R.Min. z 8 X 1963 w sprawie funduszu postępu techniczno-ekonomicznego DzU 49/274/63 z dalszymi zmianami t.j. DzU 34/216/64

Zarządzenie Min.Fin. z 7 XII 1963 w sprawie ulg inwestycyjnych dla spółdzielni i ich związków MP 94/439/63

Ustawa z dn. 23 IV 1964 Kodeks cywilny DzU 16/93/64

Uchwała R.Min. z 19 II 1964 w sprawie zasad gospodarki finansowej PGR objętych planowaniem centralnym i terenowym MP 17/79/64

Uchwała R.Min. z 27 III 1964 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych MP 23/100/64

Uchwała R.Min. z 29 VII 1964 w sprawie organizacyjno-technicznej rekonstrukcji branż i gałęzi gospodarki narodowej MP 35/261/64

Zarządzenie Min.Fin. z 18 II 1964 w sprawie szczegółowych zasad gospodarowania funduszem postępu techniczno-ekonomicznego MP 13/60/64

Zarządzenie Min.Handlu Zagranicznego i Min.Fin. z 25 VIII 1964 w sprawie zasad ubezpieczenia mienia, będącego przedmiotem obrotu z zagranicą /niepubl./

Zarządzenie Min.Fin. z 26 IX 1964 w sprawie skali podatku dochodowego od jednostek spółdzielczych zrzeszonych w CZSP MP 69/321/64

Zarządzenie Min.Fin. z 20 XI 1964 w sprawie szczegółowych zasad gospodarowania środkami funduszu przewencyjnego PZU MP 84/396/64

Uchwała R.Min. z 27 IV 1965 w sprawie planowania realizacji i finansowania inwestycji wspólnych MP 26/128/65

Uchwała R.Min. z 14 V 1965 o współpracy i koordynacji gospodarczej MP 33/178/65

Uchwała R.Min. z 30 VII 1965 w sprawie rozwoju usług dla ludności w latach 1966-70 MP 47/259/65

Uchwała R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych MP 61/318/65

Uchwała R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym MP 61/320/65 MP 36/127/1/69

Uchwała KERM z 13 II 1965 w sprawie ograniczenia zatrudnienia drogą deglomeracji, automatyzacji i mechanizacji /niepubl./

Zarządzenie Min.Fin. z 26 II 1965 w sprawie rozliczeń z budżetami terenowymi z tytułu zysków i strat oraz środków obrotowych MP 21/207/65

Zarządzenie Min.Fin. z 26 XI 1965 w sprawie rozliczeń związanych z wejściem w życie nowych zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw przemysłu terenowego MP 66/377/65

Zarządzenie Min.Fin. z 29 XII 1965 w sprawie odprowadzania i rozliczania amortyzacji jednostek państwowych MP 1/7/66

Zarządzenie Min.Fin. z 31 XII 1965 w sprawie ulg podatkowych dla przedsiębiorstw podległych radom narodowym oraz spółdzielni i ich związków MP 2/17/66, zm. MP 16/125/69

Zarządzenie Min. Gospodarki Komunalnej i Min.Fin. z 17 II 1965 w sprawie ustalania dopłat budżetowych dla przedsiębiorstw gospodarki komunalnej MP 11/40/65

Zarządzenie Min.Gospod.Kom. z 9 XII 1965 w sprawie udziału jednostek gospodarczych w kosztach budowy urządzeń komunalnych MP 68/387/65

Zarządzenie Min. Handlu Wewn. z 15 X 1965 w sprawie współpracy i koordynacji handlu hurtowego i detalicznego MP 57/296/65

Uchwała R.Min. z 1 II 1966 w sprawie zasad i trybu ustalania cen fabrycznych i rozliczeniowych w przemyśle uspołecznionym oraz ich stosowania MP 7/54/66

Uchwała R.Min. z 6 IX 1966 w sprawie utworzenia funduszu aktywizacji małych miast MP 56/271/66

Uchwała R.Min. z 7 XII 1966 w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych MP 69/327/66

Uchwała R.Min. z 22 XII 1966 w sprawie dotacji przedmiotowych MP 74/344/66 zm. MP 8/75/66

Rozporządzenie R.Min. z 25 XI 1966 w sprawie utworzenia funduszu miejskiego w miastach nie stanowiących powiatów DzU 54/226/66

Zarządzenie Min.Fin. z 18 V 1966 w sprawie zasad gospodarki finansowej niektórych przedsiębiorstw gospodarki rolnej objętych planowaniem terenowym MP 26/131/66

Zarządzenie Min.Fin. z 18 V 1966 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw mechanizacji rolnictwa i wojewódzkich zjednoczeń przedsiębiorstw melioracyjnych MP 26/134/66

Zarządzenie Min.Fin. z 13 IX 1966 w sprawie rozciągania przepisów Uchwały R.Min. z 28 X 1965 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego na zjednoczenia i zrzeszenia gospodarki komunalnej i mieszkaniowej MP 53/256/66

Zarządzenie Min.Fin. z 20 IX 1966 w sprawie skali podatku dochodowego od jednostek spółdzielczych, zrzeszonych w CZSP MP 53/257/66

Uchwała R.Min. z 24 I 1967 w sprawie udziału państwowych i spółdzielczych jednostek gospodarczych w kosztach projektowania i utrzymania wspólnych obiektów budowlanych gospodarki wodnej MP 9/48/67

Uchwała R.Min. z 3 II 1967 w sprawie różnic budżetowych ^{zwróć} i stosowania niektórych cen MP 13/65/67

Uchwała R.Min. z 8 XI 1967 o narodowym planie gospodarczym na rok 1968 i podstawowych założeniach planu na rok 1969 /niepubl./

Zarządzenie Min.Fin. z 2 III 1967 w sprawie rozszerzania zakresu inwestycji centralnych finansowanych z kredytu bankowego oraz objęcia kredytów inwestycji przedsiębiorstw rozliczających się z budżetami terenowymi MP 45/227/67

Zarządzenie Min.Fin. z 15 XII 1967 wytyczne dotyczące zakresu działania i organizacji wewnętrznej wydziałów finansowych /niepubl./

Ustawa z 23 I 1968 o Funduszu Emerytalnym DzU 3/7/68

Uchwała R.Min. z 16 I 1968 w sprawie zasad organizacji i finansowania zjednoczeń państwowych terenowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego MP 5/28/68

Uchwała R.Min. z 20 II 1968 w sprawie gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw podległych Min. Handlu Wewn. lub przez niego nadzorowanych MP 10/58/68

Uchwała R.Min. z 12 VIII 1968 w sprawie podatku obrotowego od jednostek gospodarki uspołecznionej MP 35/244/68

Uchwała R.Min. z 28 X 1965 w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłowych i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym MP 61/316/65 ^{zm} MP 19/156/65, MP 36/271/65

Rozporządzenie R.Min. z 20 III 1968 w sprawie podstawy i wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne DzU 5/29/68

Rozporządzenie R.Min. z 24 IV 1968 w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych DzU 15/89/68

Zarządzenie Min.Fin. z 25 VIII 1968 w sprawie całkowitego lub częściowego zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości i od lokali oraz zawieszania podatku od lokali MP 14/91/68

Zarządzenie Min.Fin. z 24 XII 1968 w sprawie szczegółowych zasad opodatkowania podatkiem obrotowym jednostek gospodarki uspoł. oraz ulg i zwolnień w tym podatku MP 1/2/69

Uchwała R.Min. z 28 I 1969 w sprawie gospodarki finansowej zarządów budynków mieszkalnych MP 6/58/69

Uchwała R.Min. z 28 I 1969 w sprawie gospodarki finansowej przedsiębiorstw gospodarki komunalnej MP 6/59/69

Uchwała R.Min. z 4 VII 1969 w sprawie terenowej koordynacji inwestycji oraz realizacji inwestycji towarzyszących i wspólnych MP 31/227/69

Uchwała R.Min. z 15 VII 1969 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych MP 32/237/69

Uchwała R.Min. z 15 VIII 1969 w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów MP 32/237/69

Uchwała R.Min. z 23 X 1969 w sprawie kombinatów przemysłowych i budowlanych MP 46/362/69

Uchwała R.Min. z 23 X 1969 w sprawie zadań PKO oraz przejęcia przez PKO czynności przedsiębiorstwa ORS, MP 48/370/69

Rozporządzenie R.Min. z 23 X 1969 w sprawie zasad i trybu likwidacji Banku Inwestycyjnego DzU 31/252/69

Uchwała Komitetu Ekonomicznego R.Min. z 3 V 1969 w sprawie wytycznych do projektu NPG na rok 1970 /niepubl./

Zarządzenie Min.Fin. z 16 I 1969 w sprawie podatku obrotowego od przedsiębiorstw podległych i nadzorowanych przez KDW oraz spółdzielni i ich związków MP 4/39/69

Zarządzenie Min.Fin. z 20 II 1969 w sprawie poboru w formie ryczałtu podatku obrotowego i dochodowego od niektórych spółdzielczych zakładów usługowych MP 9/84/69

Zarządzenie Min.Fin. z 19 IV 1969 w sprawie zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych od państwowych przedsiębiorstw terenowych i spółdzielni wykonujących roboty budowlane MP 17/143/69

Zarządzenie Min.Fin. z 26 VIII 1969 w sprawie odpisów na fundusz rezerwy oraz pokrycia środków obrotowych funduszami własnymi w obrocie w przedsiębiorstwach przemysłu terenowego nadzorowanych przez KDW MP 39/324/69

Zarządzenie Min.Fin. z 30 X 1969 w sprawie gospodarki z finansowej kombinatów przemysłowych MP 49/377/69

Zarządzenie Min.Fin. z 27 XI 1969 w sprawie właściwości banków w zakresie finansowania działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej MP 50/382/69

Instrukcja służbowa NBP Nr A-8, kredytowanie przedsiębiorstw uspołecznionych z 1969 r.

Uchwała R.Min. z 31 XII 1969 zmniejszenie udziału o podatek dochodowy od spółdzielni MP 2/10/70

