

Genowefa Sobczyk

System finansowy i prawno-organizacyjny a rozwój nieuspołecznionej działalności usługowej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 25,
221-236

1991

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Genowefa SOB CZYK

**System finansowy i prawno-organizacyjny a rozwój
nieuspołecznionej działalności usługowej**

The Financial and Legislative-Organisational System Versus the Development
of Non-Socialized Service Activity

Świadczeniem usług w naszym kraju zajmowały się dotąd — w różnym stopniu — podmioty należące do wszystkich sektorów gospodarki, tj. przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielcze i prywatne, a wśród tych ostatnich głównie rzemiosło. W całej dekadzie lat osiemdziesiątych miały miejsce głębokie przeobrażenia w stanie i strukturze podmiotowej działalności usługowej, które polegały na sukcesywnym rozwoju potencjału i zakresu świadczonych usług przez jednostki nieuspołecznione i zmniejszeniu roli jednostek usługowych sektora uspołecznionego. Było to skutkiem działania praw rynku, a także wcześniej obowiązującego scentralizowanego systemu zarządzania sferą usług i większych możliwości adaptacyjnych prywatnych zakładów usługowych do nowych warunków gospodarowania. Do zewnętrznych uwarunkowań świadczenia usług przez podmioty gospodarcze należy zbiór norm prawnych i instrumentów ekonomicznych tworzących ich system organizacyjny i ekonomiczno-finansowy. Ponadto do tej grupy przesłanek rozwoju działalności usługowej zaliczyć trzeba system zasilania materiałowo-technicznego i kadrowego oraz wielkość sprzedaży usług.

Celem artykułu jest dokonanie przeglądu i oceny zasad finansowych oraz rozwiązań prawno-organizacyjnych obowiązujących zakłady usługowe w sektorze gospodarki nieuspołecznionej. Są to bowiem uwarunkowania o charakterze systemowym, wykazujące dużą zmienność w czasie i istotny wpływ na stan i sytuację rozwojową usług świadczonych przez jednostki nieuspołecznione. Zakres rzeczowy takiej działalności obejmuje wszystkie rodzaje usług o charakterze rzemieślniczym, kooperacyjnym oraz niektóre usługi niematerialne (np. projektowe, komputerowe, w zakresie pośrednictwa sprzedaży) sprzedawane ludności i instytucjom. Świadczą je natomiast prywatne zakłady rzemieślnicze, podmioty działające na podstawie ustawy o działalności gospodarczej, spółki oraz zagraniczne osoby prawne i fizyczne.

Analiza warunków ekonomiczno-finansowych i organizacyjnych działalności podmiotów nieuspołecznionych, jak też ich wpływu na poziom i dynamikę świadczonych usług dotyczy dekady lat 80. Dokonano jej w oparciu o akty normatywne, dane i informacje źródłowe zebrane w izbie rzemieślniczej, urzędach skarbowych oraz wydziale finansowym Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. W przypisach źródłowych szczególną uwagę zwrócono na najnowsze rozwiązania — omawianych problemów — według stanu prawnego na 31.03.1990 r.

RODZAJE OPODATKOWANIA NIEUSPOŁECZNIONYCH JEDNOSTEK USŁUGOWYCH

Podstawowym instrumentem polityki finansowej państwa wobec gospodarki nieuspołecznionej jest polityka podatkowa, która spełnia dwa podstawowe cele (zadania): pierwszy — czysto fiskalny, polega na przejęciu części dochodów powstających w tej sferze na potrzeby ogólnospołeczne; drugi — regulacyjny, oznacza wykorzystanie stosunków towarzyszących gromadzeniu dochodów do oddziaływania na kierunki działalności gospodarczej, w tym także na wielkość akumulacji.¹ Do innych elementów polityki finansowej, spełniających funkcje pozafiskalne, należą system cen i kredyty. W warunkach obowiązywania umownych cen na usługi stały się one swobodnym instrumentem regulacji dochodów usługodawcy. Jedyną granicą podwyższania cen staje się bariera efektywnego popytu nabywców usług. Źródłem finansowania bieżącej i rozwojowej działalności usługowej jednostek gospodarki nieuspołecznionej i osób fizycznych są akumulowane środki z ich własnych dochodów oraz kredyt bankowy. Korzystny trend wypłat kredytowych dla rzemieślników był zauważalny w połowie lat siedemdziesiątych i utrzymywał się do początku lat osiemdziesiątych. W latach następnych gwałtowne pogorszenie sytuacji ekonomicznej kraju ograniczyło również możliwości realizacji potrzeb kredytowych sektora nieuspołecznionego. Wielokrotny wzrost oprocentowania kredytów od 1989 r., przy istniejących trudnościach w zakupie materiałów i wyposażenia technicznego, eliminuje w znacznym stopniu pomoc kredytową banku dla prywatnych właścicieli zakładów usługowych.

Wymienionym wyżej celom polityki podatkowej odpowiadają trzy funkcje podatków: fiskalna, regulacyjna i stymulacyjna (motywacyjna). Nieuspołeczniiona działalność usługowa jest mało wydajna pod względem fiskalnym. Jej udział w systemie zasilania budżetów terenowych był w ostatnich latach niewielki (ok. kilkunastu procent ich dochodów) i wykazywał tendencję spadkową. Zwiększenie wpływów do budżetu z opodatkowania prywatnych zakładów usługowych jest możliwe drogą rozwoju ich liczebności, rozmiarów i zakresu działalności, a także podwyższenia wymiaru podatków. Wybór drugiego ze sposobów regulowania dochodów budżetowych musi uwzględniać fakt, iż wysokość podatków nie powinna hamować przedsiębiorczości i rozwoju działalności jednostek usługowych. W przeciwnym bowiem razie, gdy podatki pochłaniają zbyt

¹ A. Majchrzycka-Guzowska: *Podatki od działalności rzemieślniczej*, PWE, Warszawa 1984, s. 9.

dużą część dochodów, zanika motywacja nie tylko do powiększania, ale i kontynuowania działalności. Rozwijając funkcję stymulacyjną systemu podatkowego można oddziaływać na tempo, kierunek rozwoju i lokalizację działalności usługowej w gospodarce nieuspołecznionej.

Do podstawowych rodzajów opodatkowania działalności gospodarczej prowadzonej w Polsce przez osoby fizyczne i prawne w sektorze nieuspołecznionym należą podatek obrotowy i dochodowy. Od powszechnego obowiązku podatkowego jednostka gospodarcza może zostać zwolniona tylko na mocy szczególnych przepisów. Podstawą opodatkowania podatkiem obrotowym jest obrót. Obrotem jest kwota należna z tytułu świadczeń dokonanych w ramach działalności podlegającej opodatkowaniu wraz z odsetkami z tytułu świadczeń udzielanych na kredyt.² Z obrotu nie odlicza się strat spowodowanych nieściągnięciem wierzytelności, jak również własnych kosztów podatnika, takich jak prowizja komisowa, wynagrodzenia za pośrednictwo, koszty transportu, należności celne i koszty przewozu poniesione przez przewoźnika. Natomiast do obrotu nie wlicza się kwot z tytułu narzutu na rzecz spółdzielni rzemieślniczej, udowodnionych kosztów przewozu i ubezpieczenia towarów oraz innych wydatków poniesionych w imieniu i na rachunek kontrahenta, np. kosztów przejazdu, diet pracowników, udzielonych bonifikat i skont oraz sum odsetek prolongacyjnych. Na wniosek podatnika wyłącza się z obrotu przy świadczeniu usług — wartość dodanych części zamiennych, podzespołów, nieprzetworzonych materiałów i innych wyrobów. Wyłączenie to następuje, jeżeli podatnik w wystawionym rachunku za usługę wykaże w odrębnej pozycji rodzaj, ilość, cenę jednostkową nie wyższą od ceny zakupu oraz ogólną wartość dodanych materiałów bez doliczania do niej narzutów. Drugim warunkiem wyłączenia z obrotów wartości materiałów jest posiadanie oryginalnych dowodów ich zakupu.

Stawki podatku obrotowego od działalności usługowej wynoszą przeciętnie 5%. Taka stawka utrzymuje się już od 1983 r. z tym, że cechą nowej tabeli stawek w części dotyczącej usług, jest ich zróżnicowanie od zera do 25%. Wolne od podatku są usługi turystyczne w zakresie organizowania wycieczek szkolnych, wczasów, kolonii i obozów młodzieżowych oraz usługi spożywcze. Powyżej przeciętnej stawki opodatkowane są usługi bytowe zaspokajające potrzeby wyższego rzędu, np. kuśnierskie i kozuszkarskie (poza naprawą i renowacją) — 25%, kamieniarskie — 15%, jubilerskie, grawerskie, kowalstwa artystycznego, motoryzacyjne (poza gwarancyjnymi) — 10%.

Przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym jest całkowity dochód uzyskiwany ze wszystkich źródeł przychodów po potrąceniu niedoborów, z wyjątkiem niedoborów ze sprzedaży rzeczy i praw majątkowych.³ Podstawą opodatkowania jest dochód osiągnięty w roku podatko-

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 29 czerwca 1989 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od osób fizycznych i osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej oraz ulg i zwolnień od tego podatku, Dz. U. 1989 nr 44, poz. 242.

³ Jednostki nieuspołecznione drobnej wytwórczości świadczące usługi opodatkowane są podatkiem dochodowym zgodnie z: ustawą z dn. 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym, Dz. U. 1989 nr 27, poz. 147 (tekst jednolity); ustawą z dn. 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz. U. 1989 nr 74, poz. 443.

wym, który stanowi nadwyżkę sumy przychodów nad kosztami poniesionymi dla ich uzyskania. Jeżeli koszty uzyskania przychodów przekraczają sumę przychodów, różnica jest niedoborem ze źródła przychodów. Źródłami przychodów w jednostkach świadczących usługi są pieniądze lub wartość przychodów w naturze ze sprzedaży: usług, dzierżawy, rzeczy i praw majątkowych (z wyjątkiem nabytych w drodze spadku lub zapisu), akcji i udziałów w spółkach, z wynajmu lokali i ruchomości.

Kosztami uzyskania przychodów są wszelkie wydatki ponoszone w celu osiągnięcia przychodów, a w szczególności wydatki na zakup surowców, materiałów, wynagrodzenia, składki na ubezpieczenia społeczne podatnika i osób z nim współpracujących, koszty transportu, energii, wody, opału i innych związanych ze źródłem przychodów. Nie wszystkie jednak wydatki mogą być wliczane w koszty uzyskania przychodu. Nie zalicza się do nich m.in. wydatków na nabycie lub wytworzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych, jeżeli środki te podlegają odpisom z tytułu zużycia, odpisów i wpłat na różnego rodzaju fundusze, spłaty zobowiązań i odsetek za zwłokę ich spłaty, grzywien, kar i odszkodowań (np. z tytułu wad wykonanych usług), diet i innych należności za czas podróży służbowej pracowników — w wysokości przekraczającej stawki obowiązujące w przedsiębiorstwach państwowych. Od dochodu uzyskanego w roku podatkowym odlicza się darowizny na cele społecznie użyteczne do wysokości nie przekraczającej 10% dochodu.

Opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają jednostki usługowe od dochodu — obliczonego jako różnica między uzyskanymi przychodami a poniesionymi kosztami — ponad kwotę wolną od podatku według obowiązującej skali określonej w tabeli podatkowej. W roku 1989 wolne od podatku dochodowego były dochody osób fizycznych i prawnych świadczących usługi w wysokości nie przekraczającej w ciągu roku dwukrotnego najniższego wynagrodzenia osiąganego w gospodarce uspołecznionej, zaś w 1990 r. ustalono próg dochodów wolny od podatku wynoszący 3,6 mln zł rocznie.⁴ Ponadto działalność usługowa korzysta nadal z pewnych zwolnień i ulg w podatku dochodowym przysługujących z różnych tytułów, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.

Obowiązek podatkowy powstaje z chwilą rozpoczęcia działalności gospodarczej i jest rejestrowany w urzędzie skarbowym. Kontynuowanie działalności podlega także obowiązkowi zgłoszenia w urzędzie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy. Podatnicy podatków obrotowego oraz dochodowego są obowiązani wpłacać zaliczki miesięczne i składać zeznania o wysokości dochodu osiągniętego w roku podatkowym w terminie do dnia 31 stycznia, a gdy podatnik prowadzi księgi handlowe — do 31 marca następnego roku.

Nieuspołecznione jednostki świadczące usługi zobowiązane są, obok regulacji podatków związanych z dochodem, do płacenia innych podatków, takich jak: podatek od wynagrodzeń, nieruchomości i świadczeń na fundusz miejski lub gminny. Wynagrodzenie wypłacane przez pierwszego płatnika pracownikom zatrudnionym w nieuspołecznionych jednostkach i przez osoby fizyczne jest opodatkowane, jeżeli przekracza kwotę najniższego wynagrodzenia miesięcznego pracowników uspołecznionych zakładów pracy. Wysokość tego podatku wynosi 12% podstawy opodatkowania.

⁴ Dz. U. 1989 nr 74, poz. 443, art. 1.

wania, jeżeli płaci pracownik lub 13,5%, jeżeli podatek ponosi płatnik wynagrodzenia.⁵ Podatek od wynagrodzeń pobiera się w formie zryczałtowanej, a podstawę jego obliczenia stanowi deklarowane wynagrodzenie miesięczne.

Podatek od nieruchomości płacą osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które:

- są właścicielami, samoistnymi posiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem,
- posiadają, w tym również bez tytułu prawnego, nieruchomości stanowiące własność państwa,
- są wieczystymi użytkownikami nieruchomości.

Wysokość stawek podatku od nieruchomości nie może przekroczyć rocznie: 0,1% wartości budynków mieszkalnych, 2% wartości budowlany, 15 000 zł od 1 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.⁶ Podstawę opodatkowania budynków zajętych na prowadzenie działalności usługowej stanowi ich powierzchnia użytkowa, zaś budowli służących temu celowi — wartość początkowa określona według zasad przewidzianych dla celów amortyzacji. Kolejnym składnikiem podatku od nieruchomości jest podatek od gruntów, który wynosi w odniesieniu do powierzchni związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej 500 zł za 1 m², a od pozostałych — 50 zł za 1 m².

Kolejnym podatkiem płaconym przez nieuspołecznione podmioty świadczące usługi są świadczenia na fundusz miejski i gminny, które przeznaczone są na potrzeby gospodarcze, socjalne i kulturalne ludności tych jednostek terytorialnych, w których są opłacane.⁷ Stawki świadczeń na ten fundusz określa rada narodowa szczebla podstawowego.

Do obciążeń finansowych rzemiosła cechowego należą dodatkowo składki płacone miesięcznie na rzecz cechu. Mają one formę ryczałtową lub stanowią procentowy udział od obrotu. Wysokość składek ustala walne zgromadzenie członków cechu.

FORMY OPODATKOWANIA JEDNOSTEK USŁUGOWYCH

Podmioty gospodarki nieuspołecznionej mogą opłacać podatki obrotowy i dochodowy w formie karty podatkowej, ryczałtu od obrotu lub na zasadach ogólnych. Do końca 1988 r. występowała jeszcze opłata skarbową. Zastosowanie jednej z wymienionych form opodatkowania następuje na wniosek podatnika według jego wyboru, ale zależy to od rodzaju działalności, wysokości obrotów, stanu zatrudnienia.

Karta podatkowa (i opłata skarbową z tytułu wykonywania rzemiosła

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 14 maja 1988 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od wynagrodzeń, Dz. U. 1988 nr 16, poz. 118.

⁶ Ustawa z dn. 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw [...], Dz. U. 1989 nr 74, poz. 443, art. 7.

⁷ Ustawa z dn. 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i funduszu miejskim, Dz. U. 1984 nr 52, poz. 269.

uchylona z końcem 1988 r.) należy do zryczałtowanych form zapłaty podatku obrotowego i dochodowego.⁸ Wysokość miesięcznych stawek podatków określona jest tu kwotowo dla poszczególnych rodzajów działalności usługowej i wytwórczo-usługowej w postaci tabel. Zawierają one określenie rodzaju i zakresu działalności usługowej, dopuszczalny stan zatrudnienia w zakładzie, podział miejscowości według liczby mieszkańców, w której zlokalizowany jest zakład (do 5 tys., ponad 5 tys. do 50 tys. i powyżej 50 tys. mk) i odpowiadające im kwoty podatku. Najniższe stawki podatkowe dotyczą działalności usługowej prowadzonej bez zatrudniania pracowników, w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców. Stawki podatków zawarte w karcie podatkowej obowiązującej w I półroczu 1990 r. były 8-krotnie wyższe w porównaniu z kartą w 1989 r.

Opłatę skarbową mogły stosować wyłącznie drobne zakłady rzemieślnicze działające na podstawie potwierdzenia zgłoszenia wykonywania rzemiosła i przy zatrudnieniu nie przekraczającym jednego pracownika najemnego. Do stanu zatrudnienia nie wliczano uczniów, stażystów oraz zatrudnionych emerytów i rencistów w liczbie nie większej niż dwóch. Była to najbardziej rozpowszechniona forma opodatkowania działalności usługowej. Z chwilą wejścia w życie od 1 stycznia 1989 r. ustawy o działalności gospodarczej straciły moc prawną przepisy o opłacie skarbowej i została ona zastąpiona kartą podatkową.

Karta podatkowa jako uproszczona i ulgowa forma opodatkowania ma zastosowanie w warunkach określonych przepisami. Chodzi tu w szczególności m.in. o ograniczenia w poziomie zatrudnienia zawarte w tabeli stawek podatków, nie wykonywanie przez właściciela zakładu (ani małżonka) innej działalności podlegającej podatkowi obrotowemu. Dopuszczalne zatrudnienie jest w poszczególnych rodzajach usług zróżnicowane i wynosi od jednego pracownika najemnego (np. grawerstwo, mechanika maszyn biurowych) do pięciu osób (niektóre usługi motoryzacyjne).⁹

Właściciele zakładów usługowych nie mogący opłacać podatku obrotowego i dochodowego w formie karty podatkowej korzystają z formy ryczałtu ze sprzedaży ewidencjonowanej, a rzemieślnicy zrzeszeni w spółdzielniach rzemieślniczych z ryczałtu spółdzielczego. Odnosi się to do większych zakładów, przekraczających pod względem zatrudnienia limity określone w karcie podatkowej. Jednakże podstawowym warunkiem stosowania ryczałtu od obrotu jest to, aby dochody osiągnięte w roku poprzedzającym rok podatkowy nie przekraczały sześciokrotnej przeciętnej płacy w gospodarce społecznej. Podstawą opodatkowania podatkiem obrotowym jest obrót roczny wynikający z prowadzonej książki ewidencji sprzedaży usług, a zryczałtowanym podatkiem dochodowym — dochód

⁸ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 29 lipca 1983 r. w sprawie zryczałtowania podatków obrotowego i dochodowego od niektórych grup podatników oraz w sprawie opłaty skarbowej z tytułu wykonywania rzemiosła, Dz. U. 1983 nr 43, poz. 196; rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 29 grudnia 1988 r. w sprawie karty podatkowej, Dz. U. 1988 nr 43, poz. 342; rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 27 grudnia 1989 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie karty podatkowej, Dz. U. 1989 nr 72, poz. 431.

⁹ Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 27 grudnia 1989 r. (część I), *op. cit.*, poz. 431.

roczny ustalony z zastosowaniem szacunkowego wskaźnika zyskowności.¹⁰ Rzemieślnicy opłacający ryczałt od sprzedaży ewidencjonowanej obowiązani są do rzetelnego wykazywania całości uzyskiwanych obrotów w księdze ewidencji sprzedaży usług, składania kwartalnych lub miesięcznych deklaracji o osiągniętym obrocie i dochodzie oraz wpłacania zaliczek. Prawo opłacania podatków w tej formie przysługuje również rzemieślnikom będącym w spółce i to niezależnie od liczby współników, jeżeli spełniają wymienione wyżej warunki.

Ryczałt spółdzielczy mogą opłacać właściciele zakładów usługowych wykonujący działalność w ściśle określonych rodzajach rzemiosła, jeżeli są członkami spółdzielni rzemieślniczej i świadczą usługi wyłącznie za pośrednictwem spółdzielni.¹¹ Podatek obrotowy pobiera się w wysokości określonej w przepisach o podatku obrotowym. Zryczałtowany jest tylko podatek dochodowy. Poszczególne rodzaje rzemiosł zaliczone zostały do skal oznaczonych symbolami od A do G, z tym że dla każdej z nich ustalono odrębne stawki ryczałtu oraz przedpłaty. O zaliczeniu obrotu rzemieślnika do poszczególnych skal podatku decyduje rodzaj rzemiosła w uprawieniu oraz istota działalności (produkcja, usługi).

Podatnicy, którzy nie mogą lub nie chcą opłacać podatków w formie karty podatkowej lub ryczałtu, opodatkowani są na zasadach ogólnych, czyli dwustopniowo. Pierwszy stopień stanowi opodatkowanie obrotu, drugi zaś dochodu. Zakład w tym wypadku musi prowadzić pełną dokumentację podatkową, pozwalającą na ustalenie przychodów i dochodów do opodatkowania. Stanowią ją księga handlowa i księga podatkowa, która od 1 stycznia 1989 r. zastąpiona została podatkową księgą przychodów i rozchodów.¹² Księgi handlowe obowiązane są prowadzić spółki handlowe i zagraniczne przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości (bez względu na wysokość osiąganego obrotu), i duże zakłady usługowe, których obrót — według obowiązujących w 1990 r. zasad — w roku poprzednim przekroczył 840 mln zł. Podatkową księgę przychodów i rozchodów prowadzą pozostałe zakłady opodatkowane na zasadach ogólnych.

¹⁰ Zasadę ustalania norm zysku netto od obrotów reguluje zarządzenie Ministra Finansów z dn. 30 czerwca 1983 r. w sprawie podatkowych norm szacunkowych, Dz. Urzędowy Ministerstwa Finansów 1983 nr 9, poz. 24.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 29 lipca 1983 r. w sprawie opłacania podatków obrotowego i dochodowego od przychodów rzemieślników ze świadczeń wykonywanych za pośrednictwem spółdzielni rzemieślniczych, Dz. U. 1983 nr 43, poz. 197 oraz kolejno zmiany w: Dz. U. 1985 nr 25, poz. 110; Dz. U. 1989 nr 38, poz. 209.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 29 grudnia 1988 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, Dz. U. 1988 nr 44, poz. 350; rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 29 czerwca 1989 r. w sprawie prowadzenia ksiąg handlowych przez niektóre grupy podatników, Dz. U. 1989 nr 43, poz. 238; rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 27 grudnia 1989 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia ksiąg handlowych przez niektóre grupy podatników, Dz. U. 1989 nr 72, poz. 429.

EKONOMICZNE I PRAWNO-ORGANIZACYJNE ROZWIĄZANIA
POBUDZAJĄCE ROZWÓJ USŁUG

Charakteryzując ogólnie zmiany zachodzące w systemie finansowym nieuspołecznionej działalności usługowej w latach osiemdziesiątych należy zwrócić uwagę na:

- 1) podniesienie kwoty dochodu wolnego od opodatkowania i dość szerokie stosowanie ryczałtowych form opodatkowania;
- 2) zrównanie stawek podatku obrotowego ze stawkami jednostek gospodarki uspołecznionej;
- 3) zaliczenie rzemiosła usługowego do skali o najniższym obciążeniu podatkiem dochodowym i łagodniejszej progresji podatkowej;
- 4) stosowanie zwolnień od podatków i ulg podatkowych;
- 5) wprowadzenie wolnych cen na usługi.

Kwoty dochodów z działalności usługowej nie podlegające opodatkowaniu były zmienne i miały związek z corocznym wskaźnikiem wzrostu cen. W 1990 r. była to np. suma 3,6 mln zł. Bardzo ważną dla działalności usługowej zasadą w opodatkowaniu, poprawiającą jej sytuację rozwojową, było obniżenie maksymalnej skali podatku dochodowego w 1989 r. do 50%, a w 1990 r. do 40% całkowitego dochodu (w latach poprzednich progresja podatku sięgała nawet 80%). Osobom fizycznym świadczącym usługi w ramach ubocznego zajęcia zarobkowego stawki podatku określone w karcie podatkowej obniżono w latach 1989—1990 o 80%.¹³ Wykonujący usługi nie mogą przy tym zatrudniać pracowników, ani korzystać z innych tytułów obniżek podatku.

Do korzystnych rozwiązań z zakresu prawa podatkowego należą niewątpliwie zryczałtowane formy opodatkowania (karta podatkowa, ryczałt ze sprzedaży ewidencjonowanej, ryczałt spółdzielczy) zakładów usługowych z uwagi na zwolnienie ich z obowiązku prowadzenia ksiąg podatkowych oraz innej dokumentacji, składania zeznań podatkowych, deklaracji o obrocie i dochodzie, a także wpłacania zaliczek na poczet podatku. Podatnik spełniający określone warunki opłaca w danym roku stałą miesięczną stawkę podatku, bez względu na wysokość faktycznie osiągniętych obrotów, co może go mobilizować do rytmicznej pracy i zwiększania przychodów, których znaczna część staje się czystą nadwyżką. Z opodatkowania w formie karty podatkowej korzystało corocznie ponad 50% zakładów usługowych, w tym wszystkie zakłady nie zatrudniające pracowników najemnych i świadczące wyłącznie usługi dla ludności.

Działalność usługowa o charakterze rzemieślniczym osób fizycznych i osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej korzystała w latach osiemdziesiątych z dość licznych zwolnień i ulg podatkowych, a mianowicie z tytułu¹⁴: a) nowo uruchomionej działalności, b) działalności inwestycyjnej, c) kształcenia uczniów, d) usług eksporto-

¹³ Dz. U. 1989 nr 72, poz. 431.

¹⁴ Regulowały je m.in.: Ustawa z dn. 19 grudnia 1975 r. o ulgach podatkowych z tytułu inwestycji, Dz. U. 1975 nr 45, poz. 230, z 1989 r. nr 3, poz. 12 i 17; Ustawa z dn. 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, Dz. U. 1980 nr 27, poz. 111, z 1989 r. nr 27, poz. 147; Rozporządzenia i obwieszczenia Ministra Finansów ogłoszone w: M. P. 1982 nr 7, poz. 41, z 1984 r. nr 1, poz. 6, z 1985 r. nr 11, poz. 91 oraz Dz. U. 1984 nr 24, poz. 122, z 1988 r. nr 17, poz. 121, z 1989 r. nr 3, poz. 20, nr 27, poz. 147 i 148.

wych, e) wieku emerytalnego i inwalidztwa, f) prowadzenia gospodarstwa rolnego przez rzemieślnika, g) posiadania na utrzymaniu członków najbliższej rodziny, h) szczególnej przydatności usług na danym terenie.

Do końca 1988 r. nowo uruchomione zakłady usługowe zatrudniające obok właściciela nie więcej niż jednego pracownika korzystały ze zwolnienia od podatków w okresie 2—3 lat. W 1989 r. zwalniane były tylko nowe zakłady świadczące usługi w zakresie budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury towarzyszącej oraz zagraniczne podmioty gospodarcze uruchamiające działalność usługową w Polsce. Ulgi w podatku dochodowym przyznawano w wysokości 50% kwot wydatkowanych na inwestycje w postaci budowy, rozbudowy i remontów kapitalnych budynków (pomieszczeń), maszyn, urządzeń, środków transportu i wyposażenia zakładów usługowych. Przysługiwały one wtedy, gdy wydatkowane całkowicie obciążały podatnika i nie były mu zwrócone w jakiegokolwiek formie, a także nie stanowiły kosztów uzyskania przychodów. Ulgi przyznawały urzędy skarbowe na wniosek rzemieślników na podstawie dołączonych do wniosku oryginalnych dowodów (rachunków) zakupu maszyn i urządzeń, a przy inwestycjach budowlanych na podstawie kosztorysów powykonawczych lub opinii biegłych.

Ulga w podatku dochodowym przysługuje właścicielowi zakładu zatrudniającego uczniów w celu nauki zawodu. Jest ona naliczana kwotowo po zdaniu egzaminu czeladniczego.¹⁵

Przedsiębiorstwa nieuspołecznione drobnej wytwórczości świadczące usługi eksportowe korzystały z tego tytułu z ulg w podatku dochodowym. Chodziło w tym wypadku o sprzedaż za granicę usług produkcyjnych i o charakterze kooperacyjnym. Wysokość ulg była wyższa w odniesieniu do zagranicznych podmiotów gospodarczych oraz przedsiębiorstw z udziałem zagranicznym niż pozostałych jednostek nieuspołeczniczonych.

Całkowite zwolnienie z podatków stosowano w stosunku do osób świadczących usługi, które osiągnęły wiek emerytalny (kobiety 60 lat, mężczyźni — 65 lat; kombatanci i b. więźniowie odpowiednio 55 i 60 lat), bądź zostały zaliczone do I lub II grupy inwalidzkiej. Warunkiem uzyskania tego zwolnienia było prowadzenie działalności bez zatrudnienia siły najemnej i nieprzekroczenie określonej w przepisach kwoty obrotu lub też zatrudniać dwóch uczniów i przekroczyć limit obrotu, ale nie więcej niż o 1/4 jego wysokości na każdą z tych osób. Kwoty wolne od opodatkowania miały podlegać corocznie podwyższeniu o planowany wskaźnik wzrostu cen. Podobny mechanizm preferencji ekonomicznych był stosowany w odniesieniu do rolników prowadzących równocześnie zakłady usługowe. Ze zwolnień podatkowych — w określonym limicie obrotu — nie korzystali jedynie rzemieślnicy-rolnicy świadczący usługi ponadstandardowe (np. kuśnierskie, wulkanizacyjne, wypożyczalnie sprzętu i garderoby).

Podatnikom z tytułu prowadzonej działalności usługowej przysługuje ulga w podatku na nie pracującego małżonka, na każde dziecko i pozostałego na utrzymaniu najbliższego członka rodziny. Do 1989 r. ulga ta była określana w sposób kwotowy na osobę, a od 1990 r. wynosi 7,5% kwoty wolnej od podatku dochodowego (w tymże roku równała się ona

¹⁵ W 1988 r. ulga ta wynosiła 40 tys. zł za jednego czeladnika.

3,6 mln zł) odliczana od sumy należnego podatku na każdego członka rodziny pozostającego na utrzymaniu rzemieślnika.¹⁶

Decyzje o zwolnieniu z podatku obrotowego i dochodowego podejmuje corocznie — stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów — właściwy urząd skarbowy. W celu uzyskania zwolnienia właściciel zakładu składa wnioski do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, a w razie rozpoczęcia wykonywania działalności w ciągu roku podatkowego — przed jej rozpoczęciem. Zmiany zasad opodatkowania wprowadzone od 1990 r. ograniczyły znacznie liczbę tytułów zwolnień i ulg podatkowych, likwidując w nieuspołecznionej działalności usługowej ulgi o charakterze selektywnym. Wśród ulg w podatku dochodowym przysługujących w I kwartale tego roku, pozostały tylko obniżki z tytułu kształcenia uczniów i posiadania na utrzymaniu członków rodziny.

Stosowanie ulg bądź zwolnień z podatków i opłat lokalnych należy do uprawnień rad narodowych stopnia podstawowego. W szczególności mogą one obniżać do 50% stawki poszczególnych składników podatku od nieruchomości. Stosowanie takich zniżek jest szczególnie uzasadnione w stosunku do rzemiosł usługowych, deficytowych na danym terenie, a także artystycznych i innych, wymagających dużych powierzchni użytkowych. Jednakże badania własne wykazały, że terenowe organy administracji państwowej niechętnie stosują obniżkę podatków i opłat lokalnych z uwagi na zmniejszenie się wówczas wpływów do ich budżetów. Podobnie w praktyce nie jest respektowany przepis o możliwości zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków, odraczania terminów płatności oraz umarzania zaległości podatkowych.¹⁷ Uprawnione są do takich działań rady narodowe szczebla podstawowego, wydziały finansowe urzędów wojewódzkich, urzędy i izby skarbowe.

W drugiej połowie lat 80. nastąpiły istotne zmiany w systemie prawno-organizacyjnym jednostek gospodarczych, które spowodowały powstawanie nowych podmiotów na rynku usługowym. Należy do nich zaliczyć podejmowanie działalności usługowej przez spółki osobowe, tworzone w oparciu o przepisy kodeksu handlowego i cywilnego, przez inne podmioty gospodarcze oraz nowe ustawowo uregulowanie rzemiosła.

Możliwość powoływania spółek jako organizacji osób prawnych przewidywała już ustawa o rzemiośle z 1972 r. (ze zmianami z 1982 r.), ale ich szybki rozwój nastąpił w drugiej połowie lat 80., co ma niewątpliwie związek z nierównowagą rynkową i warunkami pracy przedsiębiorstw uspołecznionych. Spółka jest zaliczana do jednostek gospodarki nieuspołecznionej, jeżeli wkład kapitałowy jest w ponad 50% prywatną własnością udziałowców. Spółki prawa handlowego z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁸ charakteryzują się tym, że osobowość prawna i odpowiedzialność wspólników uznana jest tylko do wysokości wkładów, połączona

¹⁶ Por. Dz. U. 1989 nr 27, poz. 147 oraz Dz. U. 1989 nr 74, poz. 443. Ulga przysługująca w 1990 r. oznaczała w praktyce, że przeciętnej wielkości zakład rzemieślniczy, którego właściciel miał na utrzymaniu dwoje dzieci nie płacił przez I kwartał 1990 r. podatku dochodowego.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 11 czerwca 1987 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych, Dz. U. 1987 nr 20, poz. 121.

¹⁸ Tworzone na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy, Dz. U. 1934 nr 57, poz. 502.

z zakazem prowadzenia przez nich spraw spółki osobiście z koniecznością tworzenia w związku z tym osobnego zarządu spółki. Spółka cywilna (art. 860—875 k.c.) jako najbardziej luźna forma powiązania wspólników w osiągnięciu wspólnego celu, nie ma osobowości prawnej, nie posiada wyodrębnionego majątku, ani osobnych organów. Każdy ze wspólników może prowadzić sprawy spółki, jest uprawniony do udziału w zyskach i obowiązany do udziału w ewentualnych stratach. Działalność spółek polega głównie na pośrednictwie w obrocie towarami i nieruchomościami, świadczeniu innych usług niematerialnych (np. komputerowych), a także produkcji wyrobów gotowych. W zakresie usług materialnych świadczą one przede wszystkim usługi budowlano-montażowe i instalacyjno-remontowe i mają charakter spółek cywilnych oraz spółek prawa handlowego z ograniczoną odpowiedzialnością.

Pewien niewielki udział w świadczeniu usług rynkowych i kooperacyjnych mają przedsiębiorstwa zagraniczne i przedsiębiorstwa z udziałem zagranicznym, które działały w Polsce od drugiej połowy lat 70., ale ożywiony ich rozwój datuje się po 1982 r., kiedy dokonano korzystnych uregulowań prawnych ich statusu.¹⁹ Działalność z udziałem kapitału zagranicznego może być prowadzona w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej. Dalszy rozwój produkcyjno-usługowych podmiotów zagranicznych będą głównie kształtować warunki prawno-organizacyjne i finansowe stwarzane w naszym kraju obcym inwestorom.

Najistotniejsze jednak zmiany w systemie organizacyjnym świadczenia usług wprowadziła obowiązująca od początku 1989 r. ustawa o działalności gospodarczej.²⁰ Ustawa ta wprowadziła pełną wolność w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, prawne, a także jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, utworzone zgodnie z przepisami prawa. Podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników o nieograniczonej liczbie, bez pośrednictwa pracy i wymogów kwalifikacyjnych, może zrzeszać się w organizacje na zasadach dobrowolności. Podjęcie działalności wymaga jedynie zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej w jednostkach administracji państwowej szczebla podstawowego, a urzędowi skarbowemu powstałego z chwilą rozpoczęcia działalności — obowiązku podatkowego. Nie wymaga zgłoszenia do ewidencji świadczenia usług w ramach ubocznego zajęcia zarobkowego, stanowiącego dodatkowe źródło dochodu poza głównym miejscem pracy. Do efektów działania tej ustawy w 1989 r. można zaliczyć 94,3 tys. nowo zorganizowanych podmiotów gospodarczych świadczących usługi materialne (w tym handlowe i gastronomiczne) i 18,8 tys. w usługach niematerialnych.²¹

Wprowadzenie w życie ustawy o działalności gospodarczej spowodowało obawy, że rzemiosło może utracić swą historycznie ukształtowaną w Polsce tożsamość. Na skutek protestów środowiska rzemieślniczego,

¹⁹ Ustawa z dn. 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, Dz. U. 1989 nr 27, poz. 148 (tekst jednolity); ustawa z dn. 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, Dz. U. 1988 nr 41, poz. 325 oraz ich zmiany ogłoszone w Dz. U. 1989 nr 74, poz. 442.

²⁰ Ustawa z dn. 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. 1988 nr 41, poz. 324.

²¹ Dane Departamentu Usług Ministerstwa Rynku Wewnętrznego.

poparcia posłów Stronnictwa Demokratycznego wydano ustawę o rzemiośle dostosowaną do zachodzących w kraju zmian w systemie zarządzania gospodarką.²² Ustawa ta potwierdziła istotne znaczenie rzemiosła dla rozwoju gospodarki i kultury narodowej, jego trwałe miejsce w gospodarce, równorzędne warunki działania w stosunku do pozostałych rodzajów działalności. Rzemiosłem jest — w myśl ustawy — zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną lub spółkę cywilną osób fizycznych, z udziałem kwalifikowanej pracy własnej, w imieniu własnym tej osoby i na jej rachunek, przy zatrudnieniu do 15 pracowników najemnych (nie licząc emerytów i rencistów, uczniów, członków rodziny). Najistotniejszą zmianą w ustawie w stosunku do poprzednio obowiązującej jest dobrowolność zrzeszania się w cechach. Rzemieślnik uzyskuje status rzemieślnika cechowego, gdy zostanie przyjęty do organizacji samorządu rzemiosła, którymi są: cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, izby rzemieślnicze, Związek Rzemiosła Polskiego oraz ewentualnie inne jednostki utworzone przez te organizacje.

Na tle nowych warunków działania rzemiosła, szczególnie w związku z równouprawnieniem wszystkich podmiotów gospodarczych i dobrowolnością w ich zrzeszaniu się, rodzi się pytanie o możliwości sprostania przez organizacje samorządu rzemiosła ich zadań wobec członków i dalej — o sens ich istnienia. Istnieją poważne obawy, czy skostniałe, urzędnicze struktury organizacji rzemieślniczych (cech, izba, centralny związek) potrzebne w warunkach rozdzielnictwa środków produkcji zdolne będą obecnie rozwinąć takie funkcje społeczne i gospodarcze, które zachęciłyby do dobrowolnego opodatkowania się na ich rzecz. Nie oznacza to całkowitego negowania sensu istnienia cechu, który znajduje się najbliżej rzemieślnika i on powinien — m.in. — zapewniać szybką informację w sprawach prawno-finansowych, zaopatrzenia i warunków rozwoju na lokalnym rynku, brać udział w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych. Ponadto cech jest jedyną organizacją stawiającą wymogi kwalifikacyjne swoim członkom, działając tym samym na korzyść nabywców usług. Od pozostałych usługodawców nie wymaga się żadnych — potwierdzonych dyplomem — kwalifikacji zakładając, iż rynek będzie najlepszym weryfikatorem umiejętności wykonawcy usług.

Drugim — obok samorządu rzemieślniczego — rodzajem samorządu zawodowego firm świadczących usługi są zrzeszenia handlu i usług, zrzeszenia transportu lub inne organizacje utworzone przez podmioty gospodarcze nie będące rzemieślnikami.²³ Zrzeszenie transportu może zostać utworzone na wniosek co najmniej 200 osób, zaś dla powołania pozostałych zrzeszeń wystarczy inicjatywa 50 osób. Do głównych zadań zrzeszeń należy utrwalanie więzi środowiskowych, dbałość o etykę zawodową, reprezentowanie interesów członków wobec władz lokalnych, a także prowadzenie działalności kulturalnej, oświatowej i socjalnej.

²² Ustawa z dn. 22 marca 1989 r. o rzemiośle, Dz. U. 1989 nr 17, poz. 92.

²³ Ustawa z dn. 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych, Dz. U. 1989 nr 35, poz. 194.

DYNAMIKA I KIERUNKI ROZWOJU USŁUG

Jak wynika z tab. 1 sprzedaż usług zrealizowana w latach 1980—1988 przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej zwiększyła się prawie piętnastokrotnie, a przez uspołecznione zakłady usługowe 5,7 raza. Potencjał usługowy w sektorze nieuspołecznionym rozwijał się w tym okresie sukcesywnie, zaś w gospodarce uspołecznionej nastąpił głęboki spadek liczby zakładów usługowych i zatrudnienia. Dynamiczny rozwój rzemiosła i pozostałych podmiotów nieuspołecznionych świadczących usługi nie zrekompensował jednak w pełni ubytków ilościowych sektora uspołecznionego.²⁴ Zmiany strukturalne podaży usług w całości ujawniły słabości systemu działalności uspołecznionych przedsiębiorstw usługowych i zalety jednostek nieuspołecznionych w warunkach przechodzenia na orientację rynkową. Coraz większy zakres sektora nieuspołecznionego na rynku usług wyznaczają takie jego cechy, jak przedsiębiorczość, elastyczność w działaniu i umiejętność efektywnego dostosowania się do istniejących warunków. Usługowe zakłady nieuspołecznione łatwiej niż jednostki uspołecznione

Tab. 1. Sprzedaż usług, zakłady usługowe i przeciętne zatrudnienie w usługach bytowych według sektorów własnościowych w latach 1980—1988
The sale of services, service stations and the average employment in the services of life according to the ownership sectors between 1980 and 1988

Lata	Sprzedaż usług w mld zł w cenach bieżących		Liczba zakładów usługowych w tys.		Liczba zatrudnionych w tys.	
	uspo- łeczni- ona	nieuspo- łeczni- ona	uspo- łeczni- ona	nieuspo- łeczni- ona	uspo- łeczni- ona	nieuspo- łeczni- ona
	g o s p o d a r k a					
	W liczbach bezwzględnych					
1980	53,3	46,1	62,8	149,7	375,9	251,6
1981	58,3	54,3	59,5	158,8	363,1	268,7
1982	83,7	96,6	56,0	166,9	330,7	284,8
1983	110,7	130,3	54,3	180,6	314,9	302,3
1984	134,4	168,0	53,9	189,0	305,7	322,8
1985	155,0	212,1	54,0	186,5	307,6	329,3
1986	147,4	281,7	49,9	190,6	267,2	334,5
1987	186,8	374,8	49,7	197,7	238,9	352,8
1988	302,8	684,4	49,4	211,0	199,1	379,8
	W procentach					
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	109,4	117,8	94,7	106,1	96,6	106,8
1982	157,0	209,6	89,2	111,5	88,0	113,2
1983	207,7	282,7	86,5	120,7	83,8	120,1
1984	252,2	364,6	85,8	126,3	81,3	128,3
1985	290,8	460,3	85,9	124,6	81,8	130,9
1986	276,5	611,3	79,5	127,3	71,1	132,9
1987	350,5	813,4	79,1	132,1	63,5	140,2
1988	568,1	1484,6	78,7	140,9	53,0	150,9

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1985*, s. 388—389; *Rocznik Statystyczny 1989*, s. 399—400; obliczenia własne.

²⁴ G. Sobczyk: *Zmiany strukturalne podaży usług bytowych w latach osiemdziesiątych*, Wiadomości Statystyczne 1989, 4, s. 21.

Tab. 2. Udział gospodarki nieuspołecznionej w sprzedaży i potencjale usługowym według wybranych rodzajów usług w 1988 r. (w %)
 The contribution of non-socialized economy in the sale and the service potential according to the selected kinds of services in 1988

Usługi	Sprzedaż usług dla ludności	Zakłady usługowe	Zatrudnienie w usługach
Przemysłowe	63,2	79,9	66,8
w tym:			
naprawa zmechaniz. i elektro-techn. sprzętu gospodarstwa domowego	13,5	35,4	17,5
kowalskie i ślusarskie	84,7	83,7	75,9
zegarmistrzowskie	76,7	64,6	62,5
optyczne	19,8	54,5	44,5
motoryzacyjne	45,0	85,4	61,0
naprawa sprzętu radiowego i telewizyjnego	33,3	60,7	30,7
meblarskie i tapicerskie	82,0	86,7	82,8
dziwiarskie	68,2	59,7	48,8
krawieckie	76,5	84,3	67,6
szewskie	82,4	70,4	67,9
Budowlane	91,3	89,0	73,4
Pralnicze	54,4	75,3	47,6
O charakterze osobistym	65,8	65,8	56,9
w tym:			
fryzjerskie i kosmetyczne	61,1	56,8	53,8
fotograficzne	75,0	80,5	77,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Rocznika Statystycznego* 1989, s. 399—400.

pokonują barierę niskiej rentowności dzięki minimalnym nakładom pracy nieprodukcyjnej, pełnemu wykorzystaniu czasu pracy i wysokiej jednostkowej wydajności zatrudnionych, niższymi kosztami stałymi związanymi z wyposażeniem zakładów.

Jednostki gospodarki nieuspołecznionej zaspokajają w różnym stopniu zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje usług (tab. 2). Ponad 70-procentowy udział miały one w 1988 r. w świadczeniu usług remontowo-budowlanych, szewskich, kowalskich i ślusarskich, meblarskich, fotograficznych i odzieżowych. W sieci placówek usługowych przeciętnie 80% stanowiły zakłady nieuspołecznione, a w zatrudnieniu ogółem w usługach ich udział był blisko 20 punktów procentowych niższy z uwagi na duże rozdrobnienie zakładów. Stosunkowo niewielki udział w sprzedaży i zatrudnieniu miały dotąd zakłady prywatne w świadczeniu usług związanych z naprawą zmechanizowanego sprzętu gospodarstwa domowego i radiowo-telewizyjnego, optycznych i pralniczych. Są to stosunkowo kapitałochłonne rodzaje usług, obejmujące w części także usługi gwarancyjne, świadczone przez sektor uspołeczniony. Zakłady nieuspołecznione coraz szerzej wchodziły też na rynek nowoczesnych, specjalistycznych usług naprawczych (np. sprzętu elektronicznego i elektrotechnicznego).

UWAGI KOŃCOWE

Zmiany w podmiotowym układzie rynku usług w kierunku zwiększania roli i udziału sektora nieuspołecznionego będą zachodziły nadal. Do istotnych warunków zachowania aktywności gospodarczej tego sektora należy stabilna i konsekwentna polityka finansowa oraz rozwiązania prawno-organizacyjne, umożliwiające pełne wykorzystywanie zdolności usługowych już istniejących i powstawanie nowych zakładów. Zbyt częste zmiany systemu ekonomiczno-finansowego i rozwiązań prawno-organizacyjnych — jak miało to miejsce dotychczas — stwarzają okresy „dopasowywania się” zakładów usługowych do nowych warunków i osłabiają dynamikę ich działania. Po głębokich zmianach tych rozwiązań, mających źródło w przeobrażeniach w systemie zarządzania i strukturze gospodarki, powinno nastąpić stabilizowanie warunków działania podmiotów gospodarczych. Trwające obecnie prace nad przebudową systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw zmierzają m.in. do zrównania zasad opodatkowania sektorów w tym ujednoczenia dokumentacji podatkowej, złagodzenia lub zniesienia progresji podatku dochodowego. Oznaczałoby to odejście w działalności usługowej od uproszczonej, tabelarycznej formy opodatkowania, jaką jest karta podatkowa, a także od form ryczałtowych, w zamian za wprowadzenie powszechnie obowiązujących zasad ogólnych z pełną ewidencją przychodów i rozchodów. Takie przedsięwzięcie fiskalne uwzględniałoby jedynie potrzeby deficytowego budżetu państwa, a nie specyfikę organizacyjną i ekonomiczną działalności związanej ze świadczeniem usług.

Regulacje prawne i rozwiązania ekonomiczno-finansowe powinny podbudzać powstawanie nowych jednostek, jednocześnie zapewniać środki na rozwój istniejących oraz do wykorzystania wszystkich możliwości wzrostu świadczonych usług. Tymczasem zasady opodatkowania zakładów usługowych wprowadzone od początku 1990 r. w połączeniu z pogorszeniem innych materialnych warunków ich działalności (wysoki wzrost czynszów, oprocentowania kredytów, cen energii itp.) zatraciły swoją funkcję motywacyjną. Złożyło się na to nie tylko kilkakrotne podwyższenie stawek podatkowych, ale także zlikwidowanie ulg i zwolnień z podatków. Dla wsparcia rozwoju usług szczególnie uzasadnione jest wprowadzenie okresowych zwolnień z wszelkiego rodzaju podatków dla osób podejmujących taką działalność na własny rachunek. Nowo uruchamiane zakłady usługowe powinny korzystać z co najmniej trzyletniego zwolnienia, a działalność inwestycyjna w istniejących jednostkach z odczuwalnych ulg w opodatkowaniu. W trudnej sytuacji pieniężno-dochodowej ludności i występowania bariery popytu na usługi niekorzystnym podatkiem jest podatek obrotowy, którego likwidacja może przynieść obniżenie cen usług.

Kolejny postulat dotyczący kierunków doskonalenia systemu finansowego nieuspołecznionej sfery usług dotyczy rozszerzenia uprawnień władzy terenowej w zakresie polityki fiskalnej, w tym zwłaszcza w dziedzinie stosowania zwolnień i ulg podatkowych. Lokalny charakter działalności usługowej powoduje, że potrzeby i możliwości jej rozwoju mogą być najlepiej rozpoznane przez władzę samorządową i administracyjną w terenie, a konkretne przedsięwzięcia pokrywane ze środków finansowych

samodzielnych budżetów terenowych. Stosowanie preferencyjnych rozwiązań ekonomicznych może pobudzić rozwój usług na obszarze szczególnego ich deficytu, jakim jest wieś.

S U M M A R Y

The paper presents a review and estimation of financial principles and legislative-organisational solutions which were binding in the non-socialized service sector in Poland in the 1980s. The author gives a presentation of the kinds and forms of taxation on private service units. Attention was paid to the changes taking place in the economic-financial system. Besides, their influence on the development of service activity was determined.

A positive estimation was made of the changes which took place at the end of the 1980s in the legislative-organisational system of the economic units. The most significant influence was exerted by the law concerning the economic activity and the equation of the rights of particular sectors. Finally, the changes in the subjective structure of market were characterized, and the conditions which must be satisfied for the maintenance of economic activity in non-socialized service units were formulated.