

JANUSZ WIERZBICKI

PERSPEKTYWY ROZWOJU GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ RAD NARODOWYCH

I. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ RAD NARODOWYCH

Gospodarka funduszowa obejmuje oddzielną grupę środków — obok dochodów stałych i środków wyrównawczych — pokrycia zapotrzebowania finansowego rad narodowych. Obecnie występuje ona głównie w formie tzw. pozabudżetowych funduszy celowych. Znaczny u nas w ostatnich latach rozwój tych funduszy wskazuje na potrzebę bliższego ich rozważenia¹.

Aktualna struktura gospodarki funduszowej, prowadzonej w ramach rad narodowych, obejmuje: 1) fundusze gromadzkie i miejskie, na szczeblu najniższym gospodarki terenowej, które dysponują własnymi źródłami dochodów o charakterze zasadniczo budżetowym (niektóre z tych dochodów były zresztą pierwotnie dochodami budżetowymi albo też są dodatkami do dochodów budżetowych), 2) powiatowe i miejskie fundusze mieszkaniowe na szczeblu powiatowym (tworzone wyjątkowo także w miastach nie wyłączonych) oraz terenowe fundusze turystyki i wypoczynku na szczeblu wojewódzkim gospodarki terenowej, zasilane z rozmaitych źródeł zdecentralizowanych i scentralizowanych, w tym również z dotacji budżetowych (w odniesieniu do funduszy mieszkaniowych nawet w głównej mierze z dotacji budżetowych), 3) wreszcie fundusze rozwoju rolnictwa oraz aktywizacji małych miast, tworzone w sposób scentralizowany ze środków budżetowych, a wykorzystywane na cele rozwoju gospodarki terenowej przy działach rad narodowych². Na rozma-

¹ W poprzednim artykule, pt. *Elementy gospodarki funduszowej w systemie budżetowym rad narodowych* (RPEiS 1966, nr3) autor zajmował się faktyczną penetracją gospodarki funduszowej do opartego formalnie na zasadzie jedności systemu budżetowego rad narodowych. Celem obecnego opracowania jest przedstawienie celowości i warunków dalszego rozwoju pozabudżetowych funduszy celowych w gospodarce rad narodowych.

² Pominięto tu fundusze wchodzące pełnymi sumami swych dochodów i wydatków do budżetów rozmaitego stopnia.

tych szczeblach występują poza tym jeszcze fundusze dobrowolnych świadczeń społecznych, zasilane w znacznej mierze ze środków budżetowych oraz pozabudżetowych (w ramach tzw. pomocy finansowej państwa), i inne fundusze społeczne (jak tworzony na szczeblu centralnym a wykorzystywany przy udziale rad narodowych Społeczny Fundusz Budowy Szkół i Internatów)³.

Fundusze wymienionych wyżej trzech grup⁴ różnią się stopniem powiązania z budżetem i zarazem charakterem realizowanych zadań. Najluźniejsze jest obecnie powiązanie z budżetem funduszy tworzonych na najniższym szczeblu — gromady lub małego miasta. Najdawniejszą tradycję mają tu fundusze gromadzkie, które są wykorzystywane obok budżetów gromad dla realizacji planów gromadzkich. Opracowanie tych planów jest — jak dotąd — dosyć luźno włączone w ramy planowania gospodarczego, w rezultacie czego fundusze gromadzkie stanowią w praktyce niezmiernie elastyczne źródło finansowania działalności rad narodowych. Stąd też wykorzystywane są one przede wszystkim na cele inwestycyjne. Ostatnio utworzone fundusze miejskie mają zasadniczo ten sam charakter.

Fundusze tworzone na wyższych szczeblach rad narodowych są w dużej części pochodzenia budżetowego, służą też na równi z budżetem realizacji zadań planowych i pozaplanowych. W przypadku gdy tworzone są one głównie z budżetu i wykorzystywane w całości na realizację planowych zadań inwestycyjnych — jak powiatowe i miejskie fundusze mieszkaniowe — może nawet budzić wątpliwości potrzeba ich wyodrębnienia z budżetu.

Fundusze scentralizowane są już pochodzenia wyłącznie budżetowego (poza funduszami społecznymi), bądź pochodzą w całości z innych scentralizowanych środków pozabudżetowych (jak fundusz prewencyjny PZU). Wyodrębnienie tych funduszy z budżetu uzasadnione jest interwencyjnym ich przeznaczeniem — przede wszystkim na realizację pozaplanowych zadań inwestycyjnych — co wymaga zastosowania specjalnie elastycznych form finansowania (częściowo zresztą kredytowych).

- Wspólną cechą gospodarki funduszowej wszystkich trzech wymienionych wyżej szczebli jest inwestycyjne w większości ich przeznaczenie. Fundusze tworzone na szczeblu najniższym — gromad lub małych miast i osiedli — służą w praktyce, dla sfinansowania wielokierunkowych zadań inwestycyjnych (dotyczy to w większości również funduszy dobrowolnych świadczeń społecznych, którymi się tu bliżej nie zajmujemy), fundusze tworzone na wyższych szczeblach gospodarki terenowej

³ Funkcje funduszy społecznych są w istocie rzeczy analogiczne do funkcji funduszy państwowych.

⁴ W przeglądzie tym pominięto dla uproszczenia niektóre fundusze zdecentralizowane o nie tak szerokim znaczeniu, jak i fundusze nie związane z działalnością rad narodowych.

- powiatu czy województwa — stanowią formę dofinansowywania ze środków budżetowych oraz pozabudżetowych węzeł już określonego kręgu zadań inwestycyjnych; i wreszcie fundusze tworzone w sposób scentralizowany pełnią rolę interwencyjną, znowu w przeważającej mierze w formie finansowania działalności inwestycyjnej rad narodowych, w znacznej zresztą mierze uzupełniając w tym zakresie rolę funduszy gromadzkich i miejskich (analogiczny w istocie rzeczy charakter mają fundusze prewencyjne PZU, uzupełniające w swoim zakresie działania zadania budżetów terenowych niższego szczebla).

Największe znaczenie zdają się odgrywać tylko dwa szczeble gospodarki funduszowej: fundusze tworzone na szczeblu najniższym — gromady i małego miasta — oraz fundusze scentralizowane, których znaczenie interwencyjne odnosi się znowu do szczebla najniższego — w zakresie popierania rozwoju gospodarki wiejskiej w gromadach oraz aktywizacji gospodarczej małych miast. Szczebel pośredni gospodarki funduszowej, związany działalnością powiatowych i wojewódzkich rad narodowych (w tym także rad narodowych miast wyłączonych), ma już stosunkowo mniejsze znaczenie. Fundusze tego szczebla mogą być uzasadnione tylko o tyle, o ile pozwalają na uzupełnienie środków państwowych ze źródeł społecznych i służą realizacji pozaplanowych zadań inwestycyjnych. Odnosi się to głównie do terenowych funduszy rozwoju turystyki i wypoczynku, nie odpowiadają natomiast temu warunkowi powiatowe i miejskie fundusze mieszkaniowe (nie będziemy się też w dalszym ciągu bliżej nimi zajmowali).

*

Potrzeba tworzenia funduszy celowych, bardziej lub mniej wyraźnie wyodrębnionych z gospodarki budżetowej, była najbardziej uzasadniona w pierwszym okresie usamodzielnienia rad narodowych, w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, w systemie zasadniczo scentralizowanego zarządzania gospodarką narodową⁵. Gospodarka tymi funduszami wykazała, że niektóre odcinki działalności rad narodowych mogą być prowadzone lepiej w oparciu o własne środki finansowe, wyłączone z ogólnych rygorów gospodarki budżetowej, aniżeli w ramach finansowania budżetowego. Obecnie, gdy rady narodowe uzyskały większą swobodę kształtowania wydatków budżetowych, chociaż w ramach ograniczonych przez budżet państwa i narodowy plan gospodarczy, wyodrębnianie pozabudżetowych funduszy celowych nie jest już tak oczywiste, wysuwane są nie mniej ważne argumenty uzasadniające dalszy ich rozwój w gospodarce terenowej⁶.

⁵ Por. m.in. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, *Finanse* 1957, nr 5.

⁶ Por. J. Kole i Z. Pirożyński, *Finanse w służbie Polski Ludowej*. *Finanse* 1964, nr 7.

Fundusze celowe uważane są w praktyce gospodarczej za pożyteczne nie tylko z tego względu, że (pozwalają one na wyłączenie finansowania niektórych zadań z narzuty sztywnych rygorów gospodarki budżetowej, lecz także i ze względu na to, że ułatwiają one dodatkową akumulację środków pieniężnych na cele ogólnospołeczne z dochodów ludności lub jednostek gospodarczych (w tym częściowo także z jednostek gospodarki uspołecznionej). Związane jest to z tym, że fundusze celowe zostają z reguły powiązane z zadaniami uważanymi w opinii społecznej za szczególnie ważne, jak również z zadaniami, których realizacja przynosi określone korzyści jednostkom gospodarczym czy obejmowanym przez nie kolektywom (pracowniczym, członkowskim itp.).

Szczególne znaczenie ma w gospodarce funduszowej możliwość odciążenia tylko — w zakresie środków danego funduszu — rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych. Gospodarka funduszowa powinna stanowić podstawę dla zwiększenia tej samodzielności w odniesieniu do wąskiego, ściśle określonego wycinka działalności organów terenowych, w miejsce ogólnego rozszerzania ich samodzielności w ramach gospodarki budżetowej.

Gospodarka funduszowa może dzięki temu zastępować z korzyścią dotacje celowe, przyznawane radom narodowych na realizację określonych zadań⁷. Odnacza się ona oczywistą wyższością nad finansowaniem dotacyjnym, które cechuje administracyjne ograniczanie samodzielności rad narodowych, a przy tym może stanowić o poważnej nawet oszczędności środków budżetowych przy realizacji zadań uznanych za szczególnie ważne z punktu widzenia ogólnospołecznego. Odnosi się to zasadniczo na równi do funduszy pozabudżetowych, jak i do funduszy objętych budżetami terenowymi brutto.

Słabą stroną gospodarki funduszowej jest natomiast to, że w przypadku gdy uzyskuje ona stosunkowo duże znaczenie finansowe — zwłaszcza na najniższym szczeblu gospodarki terenowej — a przy tym występuje jeszcze wielokierunkowe przeznaczenie obejmowanych nimi środków, traci stosownie na znaczeniu zachowanie rygorów gospodarki budżetowej wobec zadań, jakie mogą być alternatywnie finansowane z budżetów terenowych lub pozabudżetowych funduszy celowych.

Toteż największe wątpliwości budzi obejmowanie w naszej praktyce przez fundusze gromadzkie szerokiego zasięgu różnorodnych zadań, jakie normalnie są finansowane ze środków budżetowych rad narodowych, co stanowi o dublowaniu źródeł finansowania tego samego rodzaju zadań (ze środków właściwego budżetu gromadzkiego oraz funduszu gromadzkiego)⁸. Wyłącza to z rygorów właściwych gospodarce budżetowej

⁷ Dotacje celowe wyłączane są z zasięgu pojęciowego środków wyrównawczych.

⁸ Środki funduszu gromadzkiego dochodziły czasem do połowy środków budżetowych gromad (stosunek ten obniżył się obecnie do około jednej trzeciej).

finansowanie tak znacznej części zadań gromadzkich rad narodowych, że może budzić wątpliwości celowość zachowywania tych rygorów wobec zadań finansowych bezpośrednio z budżetów gromadzkich⁹.

Tworzenie pozabudżetowych funduszy celowych na szczeblu rad narodowych najniższego szczebla jest na pewno dyskusyjne nawet w przypadku ścisłego ograniczenia zadań finansowanych z tego rodzaju funduszy, w sposób uniemożliwiający szersze ich wykorzystywanie na ogólne cele gospodarki budżetowej. Zasięg środków budżetowych gromad czy też małych miast oraz osiedli wydaje się w ogólności zbyt wąski na to, aby można było uznać za uzasadnione wyłączenie z ich obrębu pewnej części środków do pozabudżetowych funduszy. W zakresie wydatków bieżących należałoby raczej dopuszczać możliwość wiązania — w razie potrzeby — pewnych dochodów z określonymi rodzajami wydatków w ramach budżetów terenowych¹⁰. W odniesieniu do wydatków inwestycyjnych nie wydaje się to wystarczające głównie ze względu na zasady finansowania inwestycji, które pozwalają na podejmowanie ze stosunkowo dużą swobodą jedynie inwestycji finansowanych ze środków pozabudżetowych.

Najmniej jeszcze wątpliwości budzi finansowanie z funduszu gromadzkiego szerszego nawet wachlarza zadań inwestycyjnych i remontowych, związanych z rozwojem i konserwacją urządzeń terenowych, ważnych z punktu widzenia poprawy zaspokojenia miejscowych potrzeb społecznych. W praktyce uzyskują one zresztą w wydatkach funduszu gromadzkiego coraz większe znaczenie (zwłaszcza w zakresie dróg lokalnych). To samo dotyczy utworzonego ostatnio funduszu miejskiego (przeważają tu jednak inwestycje produkcyjne).

W rezultacie finansowania zadań inwestycyjnych, podejmowanych z mocy decyzji prezydiów rad narodowych najniższego szczebla, z funduszy pozabudżetowych, przyrównuje się je w pewnym sensie do inwestycji przedsiębiorstw¹¹. Decentralizacja uprawnień inwestycyjnych wymaga — jak wiadomo — ograniczania ich zasięgu poza dyrektywami planowymi również przy pomocy limitów finansowych. Regulowanie działalności inwestycyjnej wyłącznie przy pomocy administracyjnych instrumentów planowania już nie tylko ogranicza ale wprost niweczy — jak wskazuje doświadczenie z samofinansowaniem przedsiębiorstw — samodzielność jednostek podejmujących decyzje w tym zakresie. Nato-

⁹ W swym pierwotnym założeniu fundusz gromadzki nie był wyłączony z ram budżetu gromadzkiego, od tej strony nie budziło więc wątpliwości obejmowanie tym funduszem szerokiego wachlarza zadań, w zasadzie właściwych gospodarce budżetowej.

¹⁰ Należy stąd pozytywnie oceniać dążenie, widoczne w reformie prawa budżetowego z 1958 r., do rozwijania gospodarki funduszowej rad narodowych przede wszystkim w formie funduszy obejmowanych budżetami terenowymi brutto.

¹¹ Dotyczy to zresztą — jak dotąd — tylko inwestycji drobnych (jako tzw. inwestycji pozalimitowych).

miast zastosowanie limitu finansowego, ze stosownym zmniejszeniem znaczenia dyrektyw planowych, nadaje właściwy sens samofinansowaniu.

Funduszowe finansowanie drobnych inwestycji ma duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego gromad, małych miast i osiedli, umożliwiając bardziej elastyczne finansowanie ich potrzeb w tym zakresie. Można przewidywać, że fundusze gromadzkie oraz miejskie będą stopniowo obejmowały coraz szerszy zasięg inwestycji terenowych, uzyskując z czasem być może nawet charakter budżetów inwestycyjnych rad narodowych najniższego szczebla¹².

*

Pozabudżetowe fundusze celowe upodabniają się w znacznej mierze przedmiotowo do środków budżetowych — zarówno ze względu na źródła oraz charakter dochodów, jak też i na przeznaczenie ponoszonych wydatków z tych funduszy. Stanowi to zasadniczą więź między gospodarką budżetową i pozabudżetową rad narodowych (a w przypadku gdy fundusze pozabudżetowe nie są powiązane finansowo z budżetem — nawet więź jedyną).

Ze względu na ten właśnie swoisty charakter gospodarki pozabudżetowej rad narodowych wypada tu bliżej rozpatrzyć problem właściwego powiązania gospodarki funduszowej z terenowymi planami gospodarczymi, następnie problem zabezpieczenia właściwych uprawnień organom przedstawicielskim w zakresie gospodarki funduszowej, w ścisłym zresztą powiązaniu z ich gospodarką budżetową, i przy tym także problem zabezpieczenia jednolitej dyspozycji finansowej w odniesieniu do ogółu źródeł finansowania działalności rad narodowych itp.

Dotychczasowa praktyka rozwijania gospodarki funduszowej rad narodowych najniższego szczebla wiąże się z dosyć luźnym łączeniem tej gospodarki z terenowymi planami gospodarczymi. Prawidłowej tendencji rozwojowej należałoby się dopatrywać w ściślejszym wiązaniu gospodarki funduszowej rad narodowych z planami miejscowymi, w ramach ogólnego ich powiązania z planami centralnymi. Co więcej, wydaje się najzupełniej możliwe przyjęcie jako właściwej podstawy dla gospodarki funduszowej rad narodowych planów rzeczowo-finansowych.

Zmiana tego rodzaju byłaby trudna do przeprowadzenia w zakresie funduszu gromadzkiego tak długo, dopóki będą z tego funduszu finan-

¹² Nie wypowiadamy się tutaj na temat inwestycji wyższych szczebli rad narodowych, w których należałoby wyraźniej odgraniczać — z uwzględnieniem ich charakteru i znaczenia — inwestycje zdecentralizowane we właściwym tego słowa znaczeniu, realizowane na zasadzie samofinansowania, oraz inwestycje zdecentralizowane jedynie formalnie, przez włączenie ich do planu terenowego, a realizowane na zasadzie finansowania budżetowego.

sowane te same zadania, zarówno bieżące, jak i inwestycyjne, które są finansowane z budżetu gromady. W tych warunkach nasuwa się raczej potrzeba obejmowania planem gospodarczym gromady ogółu zadań, jakie są finansowane ze środków budżetowych, jak i z funduszków gromadzkich, czy też i z funduszu rozwoju rolnictwa oraz niektórych socjalnych funduszków spółdzielczości „Samopomocy Chłopskiej”.

Natomiast w przypadku ograniczenia zadań finansowanych z pozabudżetowych funduszków celowych jedynie do zadań inwestycyjnych, nawet z perspektywą rozszerzenia ich w przyszłości na całość inwestycji realizowanych z mocy uchwał przydiów gromadzkich i miejskich rad narodowych, wydaje się nawet najwłaściwsze oparcie gospodarki funduszowej na planach finansowo-rzeczowych, z właściwym rzecz oczywista ich powiązaniem zarówno z planem gospodarczym, jak i z budżetem danej gromady czy miasta. Zapewnia to najzupełniej w praktyce wystarczające włączenie pozabudżetowych funduszków celowych w ramy gospodarki planowej i wskazuje na możliwości obejmowania! ich na równi z budżetami terenowymi jednolitą dyspozycją finansową państwa i rad narodowych (mimo że stanowią one formalnie biorąc o wyłomie w jedności budżetu socjalistycznego)¹³.

Pewne zastrzeżenia może następnie budzić naruszanie uprawnień kontrolnych organów przedstawicielskich — rad narodowych czy tym bardziej Sejmu — w przypadku gdy tworzenie nowych pozabudżetowych funduszków następuje na podstawie uchwał Rady Ministrów¹⁴. Tego rodzaju decyzje, oznaczające faktyczne wyłączenie pewnych, nieraz zresztą nawet znacznych środków z zasięgu gospodarki budżetowej, powinny być zasadniczo zastrzeżone Sejmowi. Wskazane byłoby ustanowienie poza tym jeszcze możliwości fakultatywnego tylko tworzenia pozabudżetowych funduszków, o wąskim zakresie obejmowanych nimi zadań i wyłącznie lokalnym znaczeniu, z mocy decyzji terenowo właściwych rad narodowych (w ramach ogólnego upoważnienia udzielonego w tym zakresie przez Sejm)¹⁵.

Niezbędne wydaje się przy tym umożliwienie radom narodowym kontroli gospodarki funduszowej nie tylko w drodze uchwalania przez nie planów poszczególnych funduszków (najczęściej w postaci załączników

¹³ Por. M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 201.

¹⁴ Nie wydaje się przy tym wystarczające — postulowanie w dyskusji o reformie prawa budżetowego — odmienne pod tym względem traktowanie funduszków powiązanych oraz nie powiązanych finansowo z budżetem, z zastrzeżeniem tworzenia wyłącznie tych ostatnich na podstawie uchwał Sejmu.

¹⁵ Tę właśnie formę zastosowano ostatnio w odniesieniu do funduszu miejskiego. Chodzi tu jednak przede wszystkim o fundusze mające znaczenie dla określonych tylko regionów (jak np. fundusz rozwoju ziemi nowosądeckiej czy fundusz rozwoju kąpieliska morskiego Sopotu), jakie mogą być obecnie tworzone wyłącznie z mocy decyzji najwyższych organów władzy państwowej.

do budżetu właściwej rady narodowej), lecz także zatwierdzania sprawozdań z ich wykonania (na równi ze sprawozdaniem z wykonania budżetów terenowych).

Nic nie stoi wreszcie na przeszkodzie, aby poszczególne rady narodowe, które dysponują — na określonych zasadach — wyodrębnionymi z budżetu funduszami celowymi, mogły uzupełniająco korzystać z kredytu bankowego, antycypującego planowy napływ środków na rzecz tych funduszy. Stanowiłoby to pośrednią formę wprowadzenia kredytu bankowego, i to w głównej mierze kredytu inwestycyjnego, do gospodarki budżetowej rad narodowych. O możliwościach kredytowania gospodarki budżetowej rad narodowych będzie jeszcze oddzielnie mowa..

Dodatkowego rozpatrzenia będzie także wymagała sprawa wykorzystywania na cele miejscowe, przede wszystkim zaś gromad, dotacji celowych z budżetu centralnego oraz dotacji i kredytów ze scentralizowanych funduszy inwestycyjnych, a zwłaszcza z funduszu rozwoju rolnictwa.

II. WARUNKI ROZWOJU GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ RAD NARODOWYCH

Wyrażany ostatnio coraz częściej w piśmiennictwie pogląd, że o samodzielności rad narodowych stanowią metody planowania wydatków, a nie wysokość dochodów budżetowych, a zwłaszcza dochodów własnych rad narodowych, odnosi się do systemu budżetowego opartego na zasadzie jedności formalnej i materialnej, jaki został wprowadzony u nas reformą budżetową z 1951 r. W systemie tym poszczególne budżety terenowe są obejmowane w postaci zbiorczej budżetami wyższego stopnia (aż do budżetu państwa włącznie), a równoważone są przy pomocy środków wyrównawczych uzyskiwanych z budżetów wyższego stopnia (z budżetu centralnego w ostatniej instancji).

Wysokość dochodów własnych budżetów terenowych nie może w tym systemie odgrywać istotnego znaczenia, toteż jeśli chce się tu w ogóle mówić o samodzielności rad narodowych może ona wynikać jedynie ze swobody kształtowania przez rady narodowe swoich wydatków. Decentralizacji terenowej można się w tym układzie dopatrywać raczej w sferze planowania gospodarczego aniżeli gospodarki budżetowej. Rola tej gospodarki sprowadzona zostaje w rozpatrywanym tu systemie — przynajmniej w czystej postaci jego występowania — w głównej mierze do pokrycia finansowego zadań wyznaczonych w narodowym planie gospodarczym.

Sam budżet nie zapewnia więc wystarczającego oparcia dla polityki finansowej rad narodowych. Oparcia tego nie daje nawet uprawnienie rad narodowych do wprowadzania zmian do budżetów w trakcie ich wykonywania; stwarza to co prawda pewne możliwości rozwijania ich

samodzielności, zasięg tych zmian jest jednak w praktyce bardzo ograniczony¹⁶. Podobnie ograniczone możliwości stwarza również prawo do wykorzystywania przez rady narodowe rezerw i nadwyżek budżetowych¹⁷. Rzeczywiste znaczenie gospodarki finansowej — jako podstawy polityki finansowej rad narodowych we właściwym im zakresie działania — pojawią się dopiero z możliwością szerszego przez nie wykorzystywania środków funduszowych, przede wszystkim zaś środków funduszy pozabudżetowych.

Podniesienie rangi budżetów terenowych jako podstawy polityki finansowej rad narodowych, wysuwane coraz częściej w charakterze zasadniczej przesłanki decentralizacji terenowej, mogłoby być więc praktycznie realizowane przez rozwijanie elementów funduszowych w samych budżetach rad narodowych. Ten właśnie motyw zdaje się leżeć u podstaw częstego dążenia do podwyższania dochodów własnych rad narodowych oraz oddolnego uchwalania ich budżetów, jak i zresztą także argumentacji przeciwstawiającej się temu dążeniu z drugiej strony. Nasilanie i umocnianie elementów funduszowych w gospodarce budżetowej rad narodowych oznacza bowiem naruszanie w praktyce właściwych tej gospodarce zasad, a zwłaszcza rygorów normalnie związanych z wykorzystywaniem środków budżetowych.

Im bardziej dają się odczuwać potrzeby usamodzielnienia rad narodowych pod względem finansowym, przy ograniczonych tylko możliwościach elastycznego wykorzystywania środków budżetowych (naruszenia zasad właściwych gospodarce budżetowej mają pewne granice), tym silniej występują tendencje do rozwoju gospodarki pozabudżetowej rad narodowych, przede wszystkim zaś rad narodowych najniższego szczebla, i to o bardzo uniwersalnym, — niejako na wzór gospodarki budżetowej — zasięgu realizowanych w tym trybie zadań.

Aby temu przeciwdziałać należałoby dążyć do wyraźniejszego oparcia samych budżetów rad narodowych gromad oraz małych miast i osiedli na zasadach zbliżonych do gospodarki funduszowej. Wydaje się to konkluzją nie tyle może nieoczekiwaną, ile kłopotliwą, bo naruszającą formalną jednolitość zasad gospodarki budżetowej na wszystkich szczeblach władzy państwowej, jaka obowiązuje do reformy budżetowej z 1951 r.

Do podobnej konkluzji prowadzi zresztą inna jeszcze, podnoszona niejednokrotnie wątpliwość w odniesieniu do obecnej formy gospodarki

¹⁶ Im większa jest szczegółowość uchwalanych budżetów terenowych, tym większe formalnie znaczenie zdają się mieć zmiany wprowadzane do budżetów w trakcie ich realizacji, rzeczywiste znaczenie tych zmian zostaje jednak sprowadzone do minimum przez konieczność utrzymywania w ruchu istniejących urządzeń terenowych.

¹⁷ Zagadnienie to omawia szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Nadwyżka budżetowa, rezerwa kasowa i zasilek kasowy w gospodarce budżetowej rad narodowych*, *Finanse* 1967, nr 9.

budżetowej rad narodowych najniższego szczebla. Często kwestionuje się mianowicie roczny okres budżetowania w odniesieniu do gromad, jako nie najlepiej odpowiadający warunkom i potrzebom ich rozwoju. Znaczna stabilność budżetów gromadzkich w kolejnych latach pozwala — jak się wydaje — na przejście do uchwalania tych budżetów na kilkuletnie okresy planowe. To samo odnosi się do budżetów małych miast i osiedli¹⁸. Realizacja tego postulatów, z pozostawieniem wygoszparowanych przez rady narodowe nadwyżek budżetowych do wykorzystania w roku następnym, oznaczałoby daleko nawet w praktyce idące upodobnienie gospodarki budżetowej najniższych jednostek administracji terenowej do zasad gospodarki funduszowej.

Wskazana tu droga możliwej ewolucji gospodarki budżetowo-funduszowej rad narodowych najniższego szczebla, przede wszystkim zaś gromad, nie prowadzi do naruszenia ogólnej struktury budżetów terenowych, jako budżetów zbiorczych, obejmujących na każdym szczeblu, obok jednostkowego budżetu danej rady narodowej, zbiorczo ujęte budżety rad narodowych niższego szczebla, podobnie zresztą jak i struktury całego budżetu państwa, obejmującego obok budżetu centralnego, zbiorcze budżety wojewódzkich rad narodowych, wraz z mechanizmem międzybudżetowych rozliczeń wyrównawczych.

Wyraźniej, w tych ogólnych ramach, funduszowo wyodrębnione budżety terenowe najniższego stopnia odróżniałyby się od budżetów wyższego stopnia przede wszystkim tym, że ich dochody własne uzyskałyby szczególne znaczenie — limitu finansowego, stanowiącego o granicy, do jakiej można rozszerzać planowane wydatki terenowe. Nie oznacza to wcale potrzeby rozszerzania dochodów własnych rad narodowych do wysokości wystarczającej na pełne pokrycie ich wydatków budżetowych. Przy ustalaniu środków wyrównawczych w niezmienniej wysokości na dłuższe okresy planowe sam wzrost dochodów własnych mogłyby najzupełniej wystarczająco limitować wzrost wydatków budżetowych, z faktycznym upodobnieniem zasad gospodarki budżetowej do zasad gospodarki funduszowej rad narodowych.

*

Prowadzone w tym zakresie rozważania zostały tu celowo ograniczone do rad narodowych szczebla gromady, małego miasta czy osiedla, w gospodarce finansowej tego szczebla — a zwłaszcza gromad — zaza-

¹⁸ Znajduje to w pewnym sensie potwierdzenie w postaci stosowanego od kilku już lat odmiennego trybu uchwalania budżetów gromadzkich rad narodowych, przy czym stwierdzona w praktyce przydatność uchwalania budżetów gromadzkich przed budżetami terenowymi wyższego stopnia mogłyby zapewne odnosić się również do budżetów małych miast i osiedli

cza się bowiem już obecnie najwięcej elementów gospodarki funduszowej. Najzupełniej możliwe byłoby rozwijanie pozabudżetowych funduszków celowych, jak i zresztą wyraźniejsze uwypuklenie budżetowych elementów gospodarki funduszowej, poza tym jeszcze w odniesieniu do miast większych, wyłączonych z powiatów lub nawet z województw. Wydaje się to już jednak odrębnym zagadnieniem. Najwięcej wątpliwości i nawet zastrzeżeń musiałoby budzić rozciąganie tych postulatów na ogół budżetów szczebla powiatowego i wojewódzkiego.

Właściwe warunki dla rozwoju pozabudżetowych funduszków celowych stwarza przede wszystkim występowanie w zakresie działania rad narodowych danego szczebla wystarczających na zasilenie tych funduszków dochodów terenowych. To samo odnosi się do rozwoju elementów funduszowych w samych budżetach terenowych, z tym że dochody terenowe nie muszą przybierać tu w całości formy dochodów własnych. Obok nich mogą bowiem — jak wiadomo — występować udziały w dochodach budżetu centralnego, a dla umocnienia elementów funduszowego wyodrębnienia budżetów terenowych wystarczałoby nadanie tym udziałom cechy stałości.

O ile nawet można to uznać jako warunek konieczny dla rozwijania pozabudżetowych funduszków celowych, i podobnie dla nasilania, elementów funduszowych w budżetach terenowych, na pewno nie jest to jeszcze warunkiem wystarczającym. Rozwijanie gospodarki funduszowej ma właściwy sobie sens tylko w przypadku, gdy ma to bodźcowe znaczenie dla aktywizacji gospodarczej danego regionu. Bez tego nie ma po prostu potrzeby odchodzić od tradycyjnych zasad gospodarki budżetowej rad narodowych.

Bodźcowe oddziaływanie na rozwój danego regionu przy pomocy środków funduszowych wiąże się ściśle z limitowaniem wydatków budżetowych, jak i wydatków pozabudżetowych, przez dochody pochodzące ze źródeł terenowych (to samo de facto znaczenie ma limitowanie wzrostu wydatków przez wzrost dochodów ze źródeł terenowych). Warunkuje to bowiem pobudzanie dążności do podnoszenia potencjału gospodarczego danego regionu, który w istotnej mierze określa wydajność terenowych źródeł dochodów budżetowych, jak i dochodów funduszków pozabudżetowych.

Oba wskazane wyżej warunki mogą być właściwie spełnione jedynie w przypadku, gdy obszar działania rad narodowych danego szczebla pokrywa się z wyraźnie wyodrębniającym się regionem ekonomicznym (bez względu zresztą na przesłanki tego wyodrębnienia). Wymaganie to zostaje w rozmaitym stopniu spełnione w przypadku gromad i małych miast, czy tym bardziej miast większych, i wreszcie także regionów obejmujących swoim zasięgiem cały powiat lub województwo.

Gromady mogą pokrywać się z wyraźniej wyodrębniającym się mikroregionem pod warunkiem właściwego zakreszenia ich granic. Zbyt

małe gromady okazują się w praktyce tworem ekonomicznie zbyt słabym, aby mogły stanowić wyodrębniony region. Wielkość gromady jako regionu ekonomicznego zależy przy tym od rozmaitych czynników, przede wszystkim zaś od faktycznego stopnia urbanizacji wsi, a więc w głównej mierze od struktury zawodowej mieszkańców wsi. Im wyższy jest stopień urbanizacji wsi (bez względu zresztą na przyczyny tego procesu), tym mniejsza może być wielkość gromady¹⁹.

W sposób najbardziej chyba oczywisty zostają spełnione warunki wyodrębnienia ekonomicznego w odniesieniu do ogółu miast — z wyjątkiem tylko miast całkowicie pozbawionych działania czynników miastotwórczych (miasta takie są faktycznie skazane na stopniowy upadek lub nawet całkowitą likwidację). Zastrzeżenie to może się w praktyce odnosić tylko do małych miast lub co najwyżej do miast średniej wielkości, których rozwój musi być związany z działaniem określonych zewnętrznych czynników. Z istnieniem wielkich miast wiąże się występowanie wewnętrznych czynników miastotwórczych (choćby w postaci rozwoju przemysłów nastawionych na zaspokojenie miejscowego zapotrzebowania na produkty i usługi), dalszy rozwój tych miast może więc następować samoczynnie, i to nawet nieraz wbrew założeniom polityczno-gospodarczym (w odniesieniu do wielkich miast podnosi się na ogół potrzebę ich deglomeracji, a nie dalszego ich rozwoju).

Nie można stąd też utożsamiać warunków gospodarki finansowej mniejszych i większych miast. Potrzeba rozwijania gospodarki funduszwowej, która wydaje się niewątpliwa w odniesieniu do małych lub także i średnich miast, jakie na ogół wymagają przyspieszonego rozwoju (poza miastami, na które nie wywierają wpływu żadne zewnętrzne czynniki miastotwórcze), może budzić wątpliwości w odniesieniu do wielkich miast.

Co więcej, ze względu na występowanie w wielkich miastach wewnętrznych, niejako autonomicznych czynników miastotwórczych, ich wyodrębnienie funduszowe mogłoby częstokroć następować w oparciu o istniejący już w tych miastach potencjał gospodarczy, nie wiązałoby się więc z tym bodźcowe oddziaływanie na rozwój danego regionu. Rozwoju wielkich miast nie można zresztą uważać za zjawisko zawsze pożądane, przeciwdziałanie zaś temu mogłoby być utrudnione w warunkach funduszowego wyodrębnienia ich gospodarki finansowej.

Wszystko to nie oznacza, aby nie można było rozpatrywać rozwoju gospodarki funduszwowej także w odniesieniu do większych miast²⁰, wy-

¹⁹ Zawężenie granic gromady jako mikroregionu ekonomicznego, ze względu na faktyczny stopień urbanizacji wsi, może prowadzić do przekształcenia jej w osiedle — w znaczeniu swoistego tworzącego osadniczego, łączącego elementy gospodarki wiejskiej i miejskiej (z przewagą tych ostatnich).

²⁰ W pewnym sensie precedensowe znaczenie może tu mieć utworzony swego czasu i nadal z pożytkiem wykorzystywany pozabudżetowy fundusz rozwoju ką-

daje się to już jednak odrębnym zagadnieniem, wymagającym specjalnego uzasadnienia (zawsze z uwzględnieniem przy tym potrzeby bodźcowego oddziaływania na rozwój danego miasta — regionu). Zagadnienie to wydaje się przy tym pozbawione waloru pierwszej pilności, jaki odnosi się przede wszystkim do 'potrzeb aktywizacji mniejszych miast. Stąd właśnie umacnianie elementów funduszowych w budżetach terenowych, jak i rozwój pozabudżetowych funduszy celowych, jest zagadnieniem pierwszej ważności w gospodarce małych miast, podobnie jak i gromad, a nie miast większych.

O ile tzw. mikroregion w postaci gromady lub miasta nie zdaje się stanowić problematyki kontrowersyjnej, znacznie trudniejsza jest sprawa z regionem szczebla powiatowego oraz wojewódzkiego²¹. Wiąże się to z bogatą problematyką regionalizacji kraju w oparciu o kryteria ekonomiczne (i w powiązaniu z tym wyboru dwu lub trzyszczeblowej struktury podziału administracyjnego kraju), jak i problematyką wiązania gospodarki większych miast z gospodarką otaczającego je regionu (o zasięgu powiatowym lub wojewódzkim)²² itp. Ma to oczywisty związek z organizacją gospodarki finansowej rad narodowych wyższego szczebla (powiatu i województwa).

Coraz częściej można spotkać się z poglądem, że zasadą optymalnego podziału administracyjnego kraju mógłby stać się w przyszłości układ dwuszczeblowy, obejmujący z jednej strony miasta, gromady i osiedla, a z drugiej strony jednolite organy administracji terenowej wyższego szczebla, działające w obszarze określonych regionów ekonomicznych (wyodrębnionych w większości przypadków, ale na pewno nie wyłącznie, na podstawie kryterium ich przemysłowania). Zasadniczą przeszkodą w realizacji tego postulatu jest trudność określenia optymalnego zasięgu działania rad narodowych wyższego szczebla. W pewnych przypadkach zdaje się on lepiej odpowiadać obecnemu powiatowi, w innych — województwu, a w niektórych przypadkach kilku sąsiednim powiatom lub nawet kilku województwom.

Przy całej złożoności zagadnienia podziału administracyjnego kraju powinno się starannie unikać szablonowości stosowanych rozwiązań. Niewątpliwie trudno byłoby się zgodzić z potrzebą jednolitego w skali całego kraju skupienia głównego ciężaru zadań rad narodowych na szczeblu powiatowym lub wojewódzkim. Mimo że tendencja idąca w tym pierwszym kierunku wydaje się w aktualnym układzie najbardziej racjonalna, nie może ona odnosić się w jednakowej mierze do wszyst-

pieliska morskiego Sopot (odnoszący się jednak do miasta tylko średniej wielkości, o specyficznej przy tym, leczniczo-wypoczynkowej funkcji miastotwórczej).

²¹ Nie używam tu określenia makroregionu ekonomicznego, znajdującego u nas zastosowanie w odniesieniu do większych obszarów — w skali międzywojewódzkiej.

²² Innego rzędu problematyką jest wiązanie gospodarki mniejszych miast czy także i osiedli z otaczającym je mikroregionem (o charakterze „sutopowiatowym”).

kich powiatów. W przypadku gdy region ekonomiczny pokrywa się z obszarem województwa — na tym szczeblu powinna się skupiać większość zadań rad narodowych (w [przypadku zaś, gdy region ekonomiczny pokrywa się z obszarem powiatu, a przede wszystkim w przypadku gdy tym regionem jest okręg przemysłowy, należałoby wiązać z tym właśnie szczeblem kompetencje szczebla wojewódzkiego).

Pozostawiając przyszłości rozstrzygnięcie kwestii podziału administracyjnego kraju trzeba ograniczyć się w prowadzonych tutaj rozważaniach do aktualnej struktury jego podziału, tym bardziej zresztą, że w żadnym razie nie można by obecnie rezygnować z żadnego z obu wyższych — powiatowego i wojewódzkiego — szczebli administracji terenowej. W tym stanie rzeczy trudno przewidywać, aby w niedalekiej przyszłości mogły zajść dalej idące zmiany w gospodarce budżetowej — w sensie wyodrębnienia funduszowego — obu tych szczebli rad narodowych. Nie należy jednak wykluczać możliwości tworzenia w trybie wyjątkowym (a zwłaszcza w charakterze eksperymentalnym) pozabudżetowych funduszy celowych w przypadku, gdy obszar powiatu lub nawet i województwa już obecnie pokrywa się z wyraźniej wyodrębniającym się regionem ekonomicznym, a wykorzystywanie tego funduszu mogłoby wpływać bodźcowo na dalszy rozwój danego regionu²³.

To właśnie jest przyczyną, dla której prowadzone tutaj rozważania na temat aktualnych kierunków rozwoju gospodarki funduszowej ograniczamy w głównej mierze do gospodarki związanej z działalnością rad narodowych małych miast, gromad i osiedli. Ta sama problematyka mogłaby w niedalekiej może nawet przyszłości być rozszerzona również na miasta wyłączone z powiatów lub nawet także i na miasta wyłączone z województw — o ile tylko wiązałyby się z tym bodźcowe oddziaływanie na rozwój tych miast (zwłaszcza w przypadku ich rozwoju w postaci miasto-regionów). Nie odnosi się natomiast tych postulatów do ogółu rad narodowych szczebla powiatowego i wojewódzkiego, których zasięg działania w bardzo nielicznych przypadkach pokrywa się z zasięgiem określonych regionów ekonomicznych (w przypadku gdy to ma wyjątkowo miejsce — wskazane wydaje się wprowadzanie w nich pozabudżetowej gospodarki funduszowej o charakterze eksperymentalnym).

III. KIERUNKI ROZWOJU GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ RAD NARODOWYCH

Nasuwa się wreszcie pytanie, jakie są u nas obecnie realne możliwości rozwijania gospodarki funduszowej w ramach miast, gromad i osiedli. Nie pozbawione znaczenia wydaje się rozważenie przy tym

²³ Niejako na wzór utworzonego swego czasu pozabudżetowego funduszu aktywizacji powiatu nowosądeckiego (gdzie swoistym kryterium wyodrębnienia regionalnego były walory turystyczno-wypoczynkowe regionu).

także właściwego sposobu ewoluowania dotychczasowego systemu w kierunku systemu wyraźniej uwzględniającego elementy wyodrębnienia funduszowego w gospodarce rad narodowych najniższego szczebla.

Oparcie gospodarki budżetowej rad narodowych najniższego szczebla na zasadach zbliżonych do gospodarki funduszowej wymaga zwiększenia dochodów własnych budżetów w stopniu wystarczającym na pokrycie znacznej większości wydatków terenowych, z ograniczeniem do niezbędnego minimum środków wyrównawczych budżetów terenowych. Co prawda, stawia się na ogół na równi dochody własne ze stałymi udziałami rad narodowych w dochodach budżetu centralnego (a stałość jest postulatem na ogół zgodnie wysuwany w odniesieniu do udziałów), praktyka pokazuje jednak, że z udziałów tych korzystają w głównej mierze rady narodowe wyższego szczebla, przede wszystkim zaś wojewódzkiego. Jedynie udziały w podatku od wynagrodzeń docierają dośyć powszechnie, w jakiejś części, do budżetów niższego stopnia. Z drugiej strony, redystrybucja udziałów w dochodach budżetu centralnego (podobnie zresztą jak i dochodów własnych rad narodowych) na rzecz rad narodowych niższego szczebla poważnie w praktyce ogranicza, o ile nawet wprost nie niweczy, ich samodzielność finansową. Odnosi się to zaś najwyraźniej do rad narodowych miast niewyłączonych, gromad i osiedli.

Specjalną uwagę należy w związku z tym poświęcić rozszerzeniu terenowych źródeł dochodów budżetowych rad narodowych najniższego szczebla. Sytuacja budżetowa małych miast i osiedli jest pod tym względem szczególnie niekorzystna. Rozszerzenie podstawy dochodów własnych rad narodowych małych miast i osiedli wymaga przede wszystkim stosownego ich zagospodarowania — w oparciu o właściwie określone czynności miastotwórcze — a przy tym także pewnej przebudowy systemu dochodów terenowych (stosownej modyfikacji podziału tych dochodów między budżety rozmaitego stopnia).

W obecnym stanie rzeczy budżety miast nie wyłączonych uzyskują dochody własne z niektórych podatków terenowych — jak na przykład z podatków od nieruchomości i od lokali — co okazuje się niewystarczające. Dochody budżetowe tych miast można by rozszerzyć «przede wszystkim przez objęcie nimi całego opodatkowania gospodarki nieuspołecznionej i spółdzielczej, jakie jest obecnie dochodem szczebla powiatowego (miasta niewyłączone mogą z niego korzystać w postaci udziałów).

Największe znaczenie miałyby tworzenie w małych miastach przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, co umożliwiłoby pewne rozszerzenie ich dochodów własnych, przede wszystkim jednak rozszerzenie udziałów miejskich rad narodowych w dochodach budżetu centralnego (podobne znaczenie ma rozwijanie w małych miastach jednostek gospodarki terenowej, podległych organizacyjnie radom narodowym wyższego szczebla).

Odgrywałyby to zresztą właściwą rolę dopiero po przejściu przez miejskie rady narodowe całości podatku od wynagrodzeń, z którego korzystają one dotychczas jedynie w formie częściowych udziałów (należałoby w tym celu ustalać te udziały w wysokości 100%). Dopiero wtedy mogłaby bowiem znajdować właściwe wyrażenie w dochodach budżetowych rad narodowych aktywizacja gospodarcza małych miast i osiedli, pozwalając na pełne usamodzielnienie finansowe miast wyżej uprzemysłowionych (wysuwane w tym zakresie zastrzeżenia odnoszą się jedynie do wielkich miast).

Niewystarczające okazują się również dochody budżetowe gromadzkich rad narodowych. Stwierdza się częstokroć, że budżety gromadzkie są — w wyniku szerokiego ich równoważenia przy pomocy udziałów w dochodach budżetów stopnia powiatowego — ustalane w praktyce wprost przez powiatowe, a nie gromadzkie rady narodowe. Rozszerzenie dochodów własnych mogłoby tu nastąpić stosunkowo łatwo w drodze przekazania do gromad podatków i opłat wiejskich, czy także i opodatkowania spółdzielni, które są obecnie dochodem szczebla powiatowego. Musi to być jednak uzależnione od faktycznego stopnia, w jakim gromadzkie rady narodowe spełniają właściwe im zadania, ciągle jeszcze w dużej części realizowane w zastępstwie gromad przez powiatowe rady narodowe²⁴. Istotne znaczenie miałyby tu zatem zwiększenie uprawnień gromadzkich rad narodowych, ze stosownym przy tym rozszerzeniem zasięgu ich dochodów własnych.

Po zakończeniu tej ewolucji nie powinno napotykać na większe przeszkody oparcie finansowania zadań rad narodowych najniższego szczebla — małych miast, osiedli i gromad — w większości na dochodach własnych, przy czym zasadniczą rolę powinien odgrywać podatek od wynagrodzeń w miastach (w odniesieniu do małych miast mogłoby to mieć większe znaczenie dopiero po stosownym wzroście ich potencjału gospodarczego, który znajduje wyraz m. in. we wzroście zatrudnienia), a podatek gruntowy na wsi.

*

Dopóki nie nastąpi stosowne wzmocnienie dochodów terenowych małych miast, gromad i osiedli, gospodarka budżetowa tych jednostek bę-

²⁴ Niejednokrotnie rozpatrywane było przekazanie gromadom także podatków od nieruchomości i od lokali. Sprzeciw przeciwko temu wywodzi się z bardzo nierównomiernego rozłożenia tego podatku w gromadach, jako że uzyskuje on większe znaczenie finansowe w gromadach odznaczających się wyższym stopniem urbanizacji. W motywacji tej nie bierze się pod uwagę, że zapotrzebowanie finansowe gromad jest podobnie zróżnicowane w zależności od stopnia ich urbanizacji (bardziej zurbanizowane gromady mają większe wydatki na cele komunalne itp), nie może to więc stanowić wystarczającego uzasadnienia dla pozostawienia tych podatków budżetowi szczebla powiatowego (tym bardziej, że zasilają one budżety miast nie wyłączonych i osiedli).

dzie się musiała nadal uzupełniająco opierać na dochodach regulacyjnych, obejmujących m. in. dochody celowe (o analogicznym zasadniczo znaczeniu do pozabudżetowych funduszy celowych). Należą do nich przede wszystkim dotacje celowe, udzielane z budżetu centralnego albo z pozabudżetowych, scentralizowanych funduszy interwencyjnych, jak i w pewnej mierze także dochody własne o celowym przeznaczeniu. Inną formą dochodów celowych są jeszcze dochody kredytowe, udzielane obecnie wyłącznie ze (scentralizowanego funduszu aktywizacji małych miast (rozpatruje się niemniej czasem potrzebę udostępnienia radom narodowym kredytu bankowego, udzielanego na ogólnych zasadach kredytowania gospodarki społeczno-gospodarczej)).

Dotacje celowe, udzielane z budżetu centralnego oraz budżetów terenowych wyższego stopnia, zasilają w dosyć ograniczonym zakresie budżety małych miast, gromad i osiedli. Ostatnio zostały one uzupełnione pomocą finansową z funduszu aktywizacji małych miast oraz funduszu rozwoju rolnictwa. W pierwszym przypadku rady narodowe małych miast i osiedli, podobnie jak i przedsiębiorstwa podległe tym radom, mogą korzystać z kredytu udzielanego na określone cele rozwoju gospodarczego, w drugim przypadku *pomoc* finansową w postaci dotacji uzyskują w głównej mierze kółka rolnicze, które bezpośrednio realizują zadania rozwoju gospodarczego wsi.

Wprowadzenie nowych form pomocy finansowej ze scentralizowanych funduszy interwencyjnych wiąże się więc z niewystarczalnością tradycyjnej formy dotacji budżetowej, przy czym kredytowa forma wykorzystywania funduszu aktywizacji małych miast wydaje się właściwsza od dotacyjnej formy wykorzystywania funduszu rozwoju rolnictwa. Należałoby przy tym dążyć do zapewnienia radom narodowym możliwie daleko idącego współdziałania przy wykorzystywaniu ogółu środków scentralizowanych funduszy interwencyjnych, a więc również środków funduszu rozwoju rolnictwa, wykorzystywanego jak dotąd zasadniczo poza gromadzkimi radami narodowymi (tym bardziej, że funkcje kontrolne nad działalnością kółek rolniczych sprawują władze szczebla powiatowego). Właściwą drogą regulacyjnego oddziaływania na gospodarkę finansową rad narodowych wydaje się zatem ograniczanie środków ogólnowyrównawczych w budżetach terenowych na korzyść dotacji celowych, udzielanych ze scentralizowanych, pozabudżetowych funduszy interwencyjnych, ze stopniowym ograniczaniem bezzwrotnego rozdzielnictwa tych środków na korzyść rozdziału opartego na zasadzie zwrotności, a więc w sposób, w jaki dokonuje się obecnie rozdziału środków funduszu aktywizacji małych miast. W tym właśnie kierunku powinien przede wszystkim iść rozwój zasad wykorzystywania funduszu rozwoju rolnictwa.

Do rozpatrzenia pozostaje wreszcie problem udostępnienia radom narodowym kredytu bankowego, uzupełniającego — na ogólnych zasadach kredytowania — środki budżetowe.

*

Oparcie budżetów najniższego stopnia na zasadach zbliżonych do gospodarki funduszowej stwarzałoby najłatwiejszą możliwość dofinansowania kredytem bankowym środków budżetowych, podczas gdy w systemie opartym na dotychczasowych zasadach spłata kredytu zaciąganego przez poszczególne rady narodowe mogłaby łatwo w praktyce powodować „wymuszanie” dotacji z budżetów wyższego stopnia na cele spłaty zaciągniętego uprzednio kredytu²⁵. Toteż w dotychczasowym systemie budżetów terenowych kredytowanie rad narodowych mogłoby następować jedynie w ograniczeniu do zadań finansowanych z dochodów celowych, jak też z funduszy budżetowanych brutto, czy tym bardziej z pozabudżetowych funduszy celowych, gdzie kredyt antycypuje wpłaty uzyskiwane na poszczególne cele. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia dla odmowy radom narodowym prawa do korzystania z kredytu bankowego na te zadania, których finansowanie zostaje zabezpieczone określonymi dochodami²⁶.

Obowiązujący u nas system budżetowy zasadniczo nie przewiduje tego rodzaju możliwości (podobnie jak i możliwości uzupełniania przy pomocy kredytu środków budżetowych), chociaż zaznacza się niejednokrotnie niewątpliwa — jak się wydaje — tego potrzeba. Można niemniej odnotować interesujący w tym zakresie precedens w postaci wprowadzonego w 1960 r. kredytu bankowego na finansowanie budowy lokali handlowych i usługowych, towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu, realizowanej z miejskich i powiatowych funduszy mieszkaniowych²⁷, który nie został w latach następnych podtrzymany²⁸. Kredyt ten nie był zresztą w praktyce szerzej wykorzystywany.

Zagadnienie kredytu bankowego dla rad narodowych stawia na nowo

²⁵ Podobnie do sytuacji, jaka wywiązała się w pewnym okresie w gospodarce finansowej przedsiębiorstw w wyniku szerokiego wykorzystywania przez nie kredytów inwestycyjnych.

²⁶ W rozpatrywanych tu przypadkach korzystania przez rady narodowe z kredytu bankowego, zabezpieczenie zwrotności tego kredytu może mieć charakter czysto finansowy — są nimi dochody budżetów terenowych bądź dochody pozabudżetowych funduszy celowych — nie jest to więc zabezpieczenie typu majątkowego. Nie byłoby ono zresztą możliwe na skutek zniesienia własności komunalnej (z wyjątkiem mienia gromadzkiego) wraz ze zniesieniem samorządu terytorialnego w reformie terenowych organów władzy państwowej z 1950 r. Finansowe zabezpieczenie kredytu bankowego wydaje się zresztą w gospodarce socjalistycznej najzupełniej wystarczające.

²⁷ Z mocy § 3 uchwały nr 233 Rady Ministrów z 1960 r. (MP nr 65 poz. 308) oraz § 13 uchwały nr 363 Rady Ministrów z 1961 r. (MP nr 78 poz. 325).

²⁸ W uchwale nr 128 Rady Ministrów z 1965 r. (MP nr 27 poz. 139) nie wspomina się już o kredycie bankowym na dofinansowywanie budowy podstawowych urządzeń towarzyszących.

na porządku dziennym wprowadzone, ostatnio kredytowanie rad narodowych ze środków funduszu aktywizacji małych miast. Można by na tym tle rozpatrywać wprowadzenie analogicznej możliwości korzystania przez rady narodowe rozmaitego szczebla z kredytów bankowych na cele budownictwa nowych przedsiębiorstw. Tego rodzaju inwestycje niewątpliwie zapewniają odpłatność w postaci przyszłych wpłat budżetowych z nowo utworzonych przedsiębiorstw; ażeby była to jednak odpłatność bezpośrednio ze zwrotnością zaciągniętego kredytu związana, niezbędne byłoby tylko potrącanie przypadających spłat kredytu od należnych z tych przedsiębiorstw wpłat do budżetu, ograniczając w stosownej mierze dochody własne rad narodowych z tego źródła (tego rodzaju rozwiązanie zastosowano właśnie w odniesieniu do kredytów udzielanych z funduszu aktywizacji małych miast).

Do rozpatrzenia pozostaje zatem kwestia, czy są jakieś powody, które mogą stanowić o wyższości pomocy kredytowej udzielanej ze scentralizowanych funduszy interwencyjnych w miejsce kredytu bankowego dla rad narodowych, udzielanego na ogólnych zasadach. Nie mniej ważne wydaje się rozstrzygnięcie przy tym innej jeszcze kwestii, czy jest mianowicie uzasadnione, aby pomoc kredytowa na cele rozwoju gospodarczego udzielana była tylko radom narodowym małych miast i osiedli zamiast ogółowi rad narodowych.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że kredytowanie rad narodowych ze scentralizowanych funduszy interwencyjnych ma jedną, zasadniczą przewagę nad kredytowaniem bankowym — pozostawia finansowanie całokształtu działalności rad narodowych w scentralizowanej dyspozycji Ministerstwa Finansów, co wydaje się uzasadnione charakterem tej działalności, zupełnie nie porównywalnym z działalnością przedsiębiorstw państwowych. Rozstrzygnięcie drugiego problemu może zaś następować tylko w ramach, w jakich rozważano wyżej możliwości wprowadzenia do wyższego szczebla rad narodowych elementów gospodarki funduszowej. Jeśli nawet jest to w pewnych warunkach możliwe, nie wydaje się sprawą pierwszej pilności.

ON THE PERSPECTIVE DEVELOPMENT OF LOCAL COUNCILS' DECENTRALIZED FUNDS

S u m m a r y

The principles of unity and complexity introduced into the Polish State budget in 1951 are no longer fully observed. In particular, certain funds administered by local councils have appeared gradually in the last years, on the basis of the budget law of 1958 which admitted making some budget expenses dependent on definite budget revenues. Moreover, some funds have been created outside the local budgets. These deserve special attention as a new phenomenon which

becomes increasingly important for the local councils activities and especially for councils of the lowest level.

The development of decentralized funds seems to be desirable firstly in the economic micro-regions, such as villages and towns, in order to accelerate their development. The augmentation of the role of decentralized funds would also be advisable in counties and provinces provided they constitute regions with specific economic structure.

Decentralized funds should be first of all used to finance local investments, the more so that this would be in accordance with the main destination of the funds already administered by local councils. In this way, decentralized funds could in the future be transformed into the local investment budgets.

The considerable development of decentralized funds in this country, in particular of those of the lowest level of local administration, seems, moreover, to prove that local budgets at this level, which since 1951 have been incorporated into the State budget, are not fully adequate for financing local councils activities. This suggests that a reform of local budgets of the lowest level is advisable, which would make their administration more similar to that of decentralized funds.

The author considers in detail the perspectives and conditions of such a reform of the local budgets of the lowest level, as well as the prospects and conditions of further development of the decentralized funds if no budget reform takes place. He discusses especially the links between decentralized funds and local budgets in this last case.

The other subject of the author's consideration is the advisability of financing the local councils activities by bank credit or by credit granted by central funds administered by budget authorities.