

JANUSZ WIERZBICKI

ELEMENTY GOSPODARKI FUNDUSZOWEJ
W SYSTEMIE BUDŻETOWYM RAD NARODOWYCH

POZABUDŻETOWE FUNDUSZE CELOWE ORAZ DOCHODY CELOWE
BUDŻETÓW TERENOWYCH

1. Zastosowanie w działalności rad narodowych gospodarki funduszo-
wej polega na wiązaniu pewnych rodzajów dochodów z określonymi
wydatkami budżetów terenowych. Może to następować w drodze wydzie-
lenia odnośnych środków do oddzielnie administrowanych funduszków
albo nawet też bez ich wyodrębnienia z budżetów terenowych. Swoistą
formą występowania tych ostatnich mogą być dochody celowe.

Charakterystyczną różnicę między gospodarką budżetową oraz gospo-
darką wydzielonymi z budżetu funduszami celowymi stanowi to, że nie
wykorzystane w danym roku środki budżetowe nie przechodzą na rok
następny, tak że nie wykonane zadania będą mogły być w roku nastę-
pnym realizowane tylko w przypadku, gdy zostaną one uwzględnione
w nowym budżecie, podczas gdy nie wykorzystane w danym roku środki
wyodrębnionych funduszków celowych przechodzą na lata następne, co
zabezpiecza nieprzerwane finansowanie tych samych zadań ze środków
celowych nie wyłączanych z budżetu.

Gospodarka wyodrębnionymi z budżetu funduszami celowymi jest
sprzeczna z zasadą jedności budżetu państwa, tak że budzi ona niemało
zastrzeżeń. W praktyce występują jednak ciągle pewne wyodrębnione
fundusze na finansowanie zadań związanych zarówno z działalnością
organów terenowych, jak i centralnych¹. Dzieli się je na fundusze po-
wiązane z budżetem oraz fundusze nie powiązane z budżetem (te ostat-
nie powinny być tworzone z mocy ustawy). Dochody celowe nie znajdują
natomiast szerszego zastosowania w naszej praktyce budżetowej (poza
dotacjami celowymi udzielanymi z budżetu centralnego dla rad naro-
dowych). Specyficzne elementy gospodarki funduszu związane są
z wykorzystywaniem nadwyżek budżetów terenowych².

¹ Zgodnie z art. 7 ustawy z 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym.

² Umocnione jeszcze w projekcie nowego prawa budżetowego (zmiany w syste-
mie budżetowym rad narodowych, przewidywane projektem nowego prawa budże-

2. Terenowe fundusze celowe wiązane były pierwotnie z rozwijaniem samodzielności rad narodowych, tworzenie tego rodzaju funduszy oznaczało bowiem wyłączenie części środków budżetowych ze scentralizowanej dyspozycji gospodarczej i oddanie ich do bezpośredniej dyspozycji organów terenowych. Taki właśnie charakter miały wprowadzone już w 1954 r. fundusze rozwoju przemysłu terenowego, tworzone z części zysku przedsiębiorstw terenowych³; były to jednak raczej fundusze związane z gospodarką zjednoczeń przemysłu terenowego, a nie z bezpośrednią działalnością rad narodowych. Natomiast w 1957 r. utworzone zostały miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe (zrekonstruowane w roku następnym)⁴, a w 1958 r. fundusze gromadzkie na pewne cele miejscowe⁵, które odgrywają do chwili obecnej poważną rolę w gospodarce rad narodowych. Szczególny charakter mają tworzone następnie fundusze rozwoju poszczególnych regionów (precedensowe znaczenie ma tu fundusz rozwoju gospodarczego powiatu i miasta Nowego Sącza, utworzony w ramach tzw. „eksperymentu nowosądeckiego”⁶, podobny charakter ma fundusz rozwoju kąpieliska morskiego Sopotu⁷) oraz terenowe fundusze rozwoju turystyki i wypoczynku⁸. Obok zdecentralizowanych funduszy państwowych występują także zdecentralizowane fundusze społeczne, które umożliwiają rozszerzenie zakresu działania rad narodo-

towego, omawiają m. in. Z. Pirożyński oraz A. W. Zawadzki w *Finansach* 1965, nr 11).

³ Na podstawie uchwały nr 1012 Rady Ministrów z 23 XII 1953 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich funduszy rozwoju przemysłu terenowego (M. P. 1)954, nr 45, poz. 637).

⁴ Na podstawie uchwały nr 139 Rady Ministrów z 6 V 1958 r. w sprawie funduszy mieszkaniowych tworzonych przez prezydium miejskich i powiatowych rad narodowych (M. P. nr 38, poz. 218), ze zmianą z 1960 r. (M. P. nr 5, poz. 22) oraz uchwały nr 84 Rady Ministrów z 27 III 1964 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (M. P. nr 23, poz. 100), zastąpionej ostatnio uchwałą nr 278 Rady Ministrów z 28 X 1965 r. (M. P. nr 61, poz. 318).

⁵ Na podstawie ustawy z 12 III 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe (Dz. U. nr 17, poz. 73), ze zmianą z 1962 r. (Dz. U. nr 32, poz. 152),

⁶ Na podstawie uchwały nr 151 Rady Ministrów z 9 V 1958 r. w sprawie rozwoju gospodarczego powiatu i miasta Nowego Sącza (nie publ.) oraz zarządzenia ministra finansów z 15 XI 1958 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Funduszu Rozwoju Ziemi Sądeckiej (nie publ.).

⁷ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 21 VIII 1958 r. w sprawie utworzenia funduszu kąpieliska morskiego Sopot (Dz. U. nr 55 poz. 326).

⁸ Na podstawie ustawy z 17 II 1960 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i turystyki (Dz. U. nr 10, poz. 65, art. 11, ust. 2) oraz zarządzenia przewodniczącego GKKFiT z 28 VI 1962 r. w sprawie gromadzenia, wydatkowania, ewidencji środków i sprawozdawczości Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz powstawania, przeznaczenia i dysponowania terenowymi funduszami turystyki i wypoczynku (Dz. Urz. GKKFiT nr 7, poz. 36).

wych — przykładem mogą tu być fundusze dobrowolnych świadczeń społecznych, związanych z realizacją czynów społecznych⁹.

Nie można tu pominąć także niektórych funduszy scentralizowanych, ściślej powiązanych z działalnością organów terenowych. Są to znowu przede wszystkim fundusze państwowe, jak np. tzw. fundusz interwencyjny, przeznaczony na aktywizację gospodarczą terenów posiadających nadwyżki poszukujących pracy¹⁰, fundusz rozwoju rolnictwa¹¹, fundusz prewencyjny PZU¹². Ten sam w istocie rzeczy charakter mają niektóre scentralizowane fundusze społeczne¹³.

Gospodarka środkami zdecentralizowanych funduszy celowych prowadzona jest w ogólnych ramach gospodarki finansowej rad narodowych, na podstawie oddzielnie sporządzonych planów finansowych tych funduszy. Są one zresztą w większości powiązane w pewnym stopniu z budżetami terenowymi; przykładem mogą tu być przede wszystkim miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe oraz fundusze dobrowolnych świadczeń społecznych (tworzone podobnie na szczeblu miejskich oraz powiatowych rad narodowych), w stosunkowo szerokiej nawet mierze zasilane ze środków budżetowych, natomiast fundusze gromadzkie, akumulowane początkowo wprost na rachunkach budżetowych, zostały w 1963 r. wyłączone z ogólnych środków budżetowych gromadzkich rad narodowych. Środki funduszy scentralizowanych są tylko wyjątkowo łączone ze środkami budżetów terenowych, chociaż właściwe

⁹ Podstawa: rozporządzenie Rady Ministrów z 21 VII 1960 r. w sprawie funduszy dobrowolnych świadczeń społecznych (Dz. U. nr 39, poz. 233).

¹⁰ Podstawa: uchwała nr 37 KERM z 16 I 1959 r. w sprawie zasad gospodarowania środkami interwencyjnymi przeznaczonymi na aktywizację gospodarczą terenów posiadających nadwyżki zatrudnienia (nie publ.) oraz zarządzenie Min. pracy i opieki społecznej z 4 III 1959 r. w sprawie szczegółowych zasad wykorzystywania środków interwencyjnych, zwanych funduszem interwencyjnym, przeznaczonych na aktywizację gospodarczą terenów posiadających nadwyżki poszukujących pracy (Dz. Urz. MPiOS nr 2, poz. 7). Uchwała nr 37 KERM nie została *expressis verbis* uchylona, zdeaktualizowało ją jednak wydanie uchwały nr 541 KERM z 29 XII 1961 r. w sprawie zasad gospodarowania środkami na akcję interwencyjną (nie publ.); nowa uchwała nie stosuje już pojęcia „fundusz interwencyjny”, nadając środkom na akcję interwencyjną charakter zbliżony do dotacji celowych, a więc swego rodzaju dochodów celowych budżetów terenowych.

¹¹ Podstawa: obwieszczenie Ministra rolnictwa z 27 IV 1963 r. w sprawie ogłoszenia jednolitych tekstów uchwał Rady Ministrów nr 3119 z 24 VII 1959 r. i nr 485 z 14 XII 1959 r. dotyczących utworzenia oraz zasad gospodarowania Funduszem Rozwoju Rolnictwa (Dz. Urz. MR nr 7, poz. 32).

¹² Podstawa: rozporządzenie Rady Ministrów z 21 II 1963 r. w sprawie współdziałania organów administracji państwowej z PZU w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych oraz w zakresie zapobiegania powstawaniu szkód losowych (Dz. U. nr 8, poz. 47).

¹³ Przykładowo: Społeczny Fundusz Budowy Szkół Tysiąclecia oraz Społeczny Fundusz Odbudowy Kraju i Stolicy, połączone od 1966 r. w Społeczny Fundusz Budowy Szkół i Internatów.

organy rad narodowych niejednokrotnie dysponują tymi środkami (np. funduszu prewencyjnego PZU) w określonym zakresie.

Potrzeba prowadzenia bardziej lub mniej wyraźnie wyodrębnionych z gospodarki budżetowej funduszy celowych była niewątpliwie bardziej oczywista w pierwszym okresie usamodzielnienia rad narodowych, w systemie zasadniczo scentralizowanego zarządzania gospodarką narodową, pozwalając na wykazanie, że niektóre odcinki tej gospodarki mogą być prowadzone lepiej przez organy terenowe aniżeli bezpośrednio przez organy centralne¹⁴. Obecne wyodrębnienie funduszy celowych, gdy organy terenowe mają już większą swobodę w kształtowaniu wydatków w oparciu o stałe dochody budżetów terenowych, nie wydaje się tak oczywiste¹⁵, jednak wysuwane są niejednokrotnie nadal argumenty uzasadniające ich celowość w gospodarce narodowej¹⁶.

Fundusze celowe uważane są w praktyce gospodarczej za pożyteczne głównie z tego względu, że pozwalają na wyłączenie finansowania niektórych zadań planowych z nazbyt sztywnych rygorów gospodarki budżetowej, a przy tym ułatwiają one dodatkową akumulację środków z dochodów ludności lub nawet częściowo także z jednostek społecznych, są one bowiem ściślej powiązane z zadaniami uważanymi w opinii społecznej za szczególnie ważne, jak również z zadaniami, których realizacja przynosi określone korzyści danym jednostkom społecznym czy obejmowanym przez nie kolektywom (pracowniczym, członkowskim itp.).

Szczególne znaczenie ma tutaj jednak możliwość odcinkowego tylko — w zakresie danego przeznaczenia środków poszczególnego rodzaju funduszy — rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych, z zachowaniem nieuniknionej ograniczoności ich samodzielności w ogólnych ramach gospodarki budżetowej. Gospodarka funduszowa stanowi w ten sposób podstawę dla rozszerzenia tej samodzielności tylko w odniesieniu do wybranych dziedzin działalności organów terenowych, z ograniczeniem zarazem do określonych środków finansowych, bez obawy, aby mogło to stanowić uchYLENIE furtki dla nazbyt swobodnego dysponowania przez rady narodowe całością środków budżetowych. Nie mniejsze znaczenie w gospodarce funduszowej ma łączenie w nich środków ogólnopństwowych ze środkami społecznymi (skrajnym przypadkiem są fundusze gromadzące wyłącznie środki społeczne). Gospodarka funduszowa może dzięki obu tym cechom zastępować z korzyścią dotacje celowe, przyznawane radom narodowym na realizację określonych

¹⁴ Por. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 140.

¹⁵ Por. m. in. Z. Pirożyński, *Reforma systemu budżetowego*, *Finanse* 1957, nr 5.

¹⁶ Por. J. Kole i Z. Pirożyński, *Finanse w służbie Polski Ludowej*, *Finanse* 1964, nr 7.

zadań, odznaczając się oczywistą wyższością nad finansowaniem dotacyjnym (stanowi bowiem o oszczędności środków budżetowych przy realizacji ważnych z punktu widzenia ogólnospołecznego zadań).

Oznacza to praktyczną celowość dalszego prowadzenia pewnych funduszy zdecentralizowanych, mimo że stanowią one wyłom w zasadzie jedności budżetu socjalistycznego. Zadania tych funduszy powinny jednak obejmować zawsze tylko wąski wycinek zadań finansowanych normalnie ze środków budżetowych, w żadnym zaś razie nie mogą one obejmować szerszego zasięgu zadań budżetowych. W takim bowiem razie można by po prostu włączyć środki danego funduszu do właściwego budżetu terenowego; z tego punktu widzenia można poddać krytyce dalsze utrzymanie niejednego z istniejących obecnie funduszy, a przede wszystkim funduszu gromadzkiego na niektóre cele miejscowe, funduszu rozwoju gospodarczego powiatu i miasta Nowego Sącza (po zakończeniu okresu eksperymentalnego) i niektórych innych. Właściwsze wydaje się przy tym ograniczenie występowania zdecentralizowanych funduszy do wyższych szczebli rad narodowych, tzn. do szczebla powiatowego i wojewódzkiego, ponieważ w najniższych jednostkach terenowych (gromad, osiedli, miast nie stanowiących powiatów) zasięg środków budżetowych wydaje się zbyt wąski na to, aby można było uznać za właściwe wyłączenie z nich jeszcze pewnych środków do wyodrębnionych funduszy.

Wątpliwości musi jednak budzić dotychczasowa praktyka tworzenia pozabudżetowych funduszy celowych na podstawie uchwał Rady Ministrów. Tego rodzaju decyzje oznaczają de facto wyłączenie pewnych nieraz nawet znacznych środków z zasięgu budżetu państwa, powinny być więc zastrzeżone Sejmowi, jako organowi, który stanowi o dochodach i wydatkach budżetowych (tym bardziej że niektóre fundusze celowe nie są w ogóle powiązane z budżetem państwa). Co więcej, wprowadzenie w gospodarce terenowej uchwalonych już przez Sejm funduszy zdecentralizowanych powinno być w zasadzie tylko fakultatywne, czyli — inaczej mówiąc — zależne od podjęcia stosownej uchwały przez właściwą radę narodową (w ten sposób fundusze zdecentralizowane mogłyby być tylko sukcesywnie wprowadzane w gospodarce terenowej). Mimo że ma to, jak się zdaje, tylko formalne znaczenie, bo rady narodowe są z reguły zainteresowane rozwojem gospodarki funduszowej, nie powinno pomijać się w tym zakresie ich uprawnień, tym bardziej że zachodzi przy tym najczęściej naruszenie zasady zupełności budżetu.

3. Podobny do gospodarki funduszowej charakter ma w istocie rzecz budżetowa akumulacja środków w postaci dopłat użytkowników na cele budowy pewnych urządzeń, służących bezpośrednio zaspokojeniu lokalnych potrzeb ludności lub przedsiębiorstw¹⁷. Nie wydaje się

¹⁷ Dokonują tych dopłat nie tylko przedsiębiorstwa zarządzane centralnie (o czym będzie dalej mowa), lecz i jednostki gospodarki nieuspołecznionej oraz

celowe tworzenie w tym celu specjalnych funduszków tylko ze względu na to, że nie mamy tu do czynienia z długotrwałą działalnością, lecz tylko doraźnie podejmowanymi robotami. Dopłaty te można by zakwalifikować jako tzw. dochody celowe budżetu. Co prawda w naszej praktyce budżetowej dopłaty użytkowników, które stanowią ich udział w kosztach budowy danych urządzeń, stają się z reguły ogólnym dochodem budżetu terenowego (jak np. w przypadku opłat melioracyjnych oraz elektryfikacyjnych), przez co zaciera się właściwy ich charakter. Może to nie powodować jeszcze trudności w przypadku gdy dopłaty te stanowią dochód budżetu najmniejszych jednostek terenowych (gromad, osiedli czy miast nie stanowiących powiatów), jeśli zaś występują one w budżetach większych jednostek (począwszy od powiatów), to powinny uzyskiwać już wyraźnie charakter dochodów celowych. Odmienne rozwiązanie, przy znacznej ilości „konkurencyjnych” zadań finansowanych z budżetów większych jednostek terenowych, może łatwo — jak się wydaje — sprzyjać odraczaniu wykonawstwa robót, z tytułu których uzyskano dopłaty użytkowników, mimo zaliczenia tych dopłat do dochodów budżetu w roku ich wpływu (przy oczywistych stąd trudnościach pokrycia budżetowego tych samych robót w latach następnych).

Wydaje się, że zagadnienie dochodów celowych w budżetach terenowych nie ma, jak dotąd, poza dotacjami celowymi z budżetu centralnego, większego znaczenia praktycznego. Sytuacja ulega zmianie w miarę wzrostu znaczenia dopłat użytkowników na cele budowy urządzeń komunalnych — przede wszystkim w postaci dopłat ze strony przedsiębiorstw zarządzanych centralnie¹⁸. Rozwijanie tego systemu, stanowiące często obecnie wysuwany postulat, ma na celu umożliwienie radom narodowym poszerzenia frontu inwestycji finansowanych ze środków terenowych. Wymaga to równoczesnej, stosownej modyfikacji struktury bu-

ludność — w postaci opłat elektryfikacyjnych i melioracyjnych, świadczeń na rzecz utrzymania dróg publicznych, udziału w kosztach pierwszego wyposażenia ulic, placów i innych urządzeń komunalnych, dofinansowania budowy i remontów urządzeń do zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę itp.

¹⁸ Aktualnie na podstawie uchwały nr 100 Rady Ministrów z 27 IV 1965 r. w sprawie planowania, realizacji i finansowania inwestycji wspólnych (M. P. nr 26, poz. 128); uchwała ta uchylała moc uchwały nr 72a Rady Ministrów z 15 III 1958 r. w sprawie udziału państwowych jednostek gospodarczych objętych planem centralnym w kosztach inwestycji urządzeń komunalnych (M. P. nr 32, poz. 182 z późniejszymi zmianami) oraz uchwały nr 494 Rady Ministrów z 15 XII 1958 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy ustalaniu opłat z tytułu uczestniczenia państwowych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji urządzeń komunalnych (M. P. 1959, nr 2, poz. 5 z późniejszymi zmianami); natomiast zachowała moc uchwała nr 257 Rady Ministrów z 19 VII 1963 r. w sprawie udziału uspołecznionych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji i utrzymania dróg lokalnych oraz udziału dokonujących przewozu w kosztach w umocnienia i naprawy mostów i wiaduktów drogowych na drogach publicznych (M. P. nr 68, poz. 335).

dżetów terenowych (w znaczeniu wiązania dochodów budżetowych z dopłat, o których tu mowa, z określonymi rodzajami wydatków budżetowych).

Traktowanie dotacji celowych z budżetu centralnego jako swego rodzaju dochodów celowych budżetów terenowych nie powinno budzić wątpliwości. To, że stanowią one — jako dochody regulujące rad narodowych — formę rozliczeń międzybudżetowych, a nie dochody pochodzące spoza układu budżetowego, nie może mieć żadnego tu znaczenia; w obrębie dochodów regulujących wyodrębnia się po prostu, podobnie jak w dochodach budżetowych w ogólności, środki ogólnowyrównawcze i celowe (wskazuje to notabene na niewłaściwość zaliczania dotacji celowych na równi z dotacjami wyrównawczymi oraz udziałami w dochodach budżetu centralnego do środków wyrównawczych). Swoisty charakter dotacji celowych wyraża się tylko w obowiązku zwrotu do budżetu centralnego środków nie wykorzystanych w ciągu roku budżetowego, podczas gdy nie wykorzystane dochody celowe powinny właściwie przechodzić w całości na rok następny (analogicznie do nie wykorzystanych środków pozabudżetowych funduszków celowych). Zdanie sobie w pełni sprawy z właściwego charakteru dotacji celowych wydaje się tym ważniejsze, że jest to niewątpliwie trwała instytucja budżetu socjalistycznego.

4. Tego samego rodzaju problematyka wiąże się z zamianą systemu dotacyjnego na system kredytowy w odniesieniu do inwestycji polegających na budowie czy też rozbudowie urządzeń „odpłatnych” (finansowanych z dopłat użytkowników). Ten czasem formułowany postulat sprzyjałby znowu znacznemu rozszerzeniu możliwości rad narodowych w zakresie finansowania inwestycji terenowych. Kredyty bankowe na cele inwestycyjne (bądź kredyty udzielane ze specjalnie w tym celu wyodrębnionych funduszków pozabudżetowych) miałyby z konieczności — opierając się na ogólnych zasadach systemu kredytowego — charakter celowego dochodu budżetów terenowych. Mogłyby być one również uzupełniającym dochodem wyodrębnionych z budżetu zdecentralizowanych funduszków celowych.

Obowiązujący u nas system budżetowy nie przewiduje tego rodzaju dochodów kredytowych, tak samo zresztą jak nie przewiduje w zasadzie kategorii dochodów celowych (poza dotacjami celowymi), chociaż istnieją już obecnie niewątpliwie — jak się wydaje — w tym zakresie potrzeby. Nie zostaje nawet wykorzystana możliwość uzupełnienia dochodami kredytowymi pozabudżetowych funduszków celowych. Można tu co prawda odnotować interesujący w tym zakresie precedens — w postaci wprowadzonego w 1960 r. kredytu bankowego na finansowanie budowy lokali handlowych i usługowych towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu, zrealizowanej z miejskich i powiatowych funduszków mieszkani-

wych¹⁹; kredyt ten nie został jednak w latach następnych podtrzymany (jak się zresztą wydaje, nie był w praktyce szerzej wykorzystywany).

Ten sam celowy charakter miałyby oczywiście kredyt uzyskiwany przez rady narodowe na finansowanie innego rodzaju inwestycji, nie związanych z bezpośrednią odpłatnością, a więc zwracany z ogólnych dochodów budżetowych. Wprowadzenie tego rodzaju kredytu nie wydaje się jednak możliwe bez wyraźniejszego wyodrębnienia finansowego poszczególnych budżetów terenowych od budżetów wyższego stopnia (a szczególnie od budżetu centralnego), co byłoby niewątpliwie bardzo kontrowersyjne, a w każdym razie wymagałoby daleko idącej reformy budżetowej, czego nie można obecnie przewidywać (zwłaszcza wobec ciągłej jeszcze u nas słabości planowania terenowego). Wprowadzenie bez tego szerszych możliwości wykorzystywania kredytów bankowych na ogólne cele inwestycyjne rad narodowych powodowałoby jedynie skłonność do nadmiernego zadłużania się ich w banku, z następnym „wymuszaniem” zwiększonych środków wyrównawczych na cele spłaty zaciągniętego kredytu (bądź narastanie zadłużenia przeterminowanego)²⁰.

Zagadnieniem zasługującym na specjalną w tym zakresie uwagę może być wykorzystywanie przez rady narodowe kredytów bankowych na cele budownictwa nowych przedsiębiorstw terenowych; tego rodzaju inwestycje zapewniają bowiem swoistą odpłatność w postaci przyszłych wpłat budżetowych z nowo utworzonych przedsiębiorstw. Nie byłaby to jednak odpłatność bezpośrednio związana ze zwrotnością zaciągniętego kredytu, gdyż wpłaty z przedsiębiorstw terenowych, które stanowią dochody własne rad narodowych, nie mogą być bezpośrednio na ten cel kierowane; nie zabezpiecza to więc przed tymi samymi niebezpieczeństwami, jakie byłyby związane z wykorzystaniem kredytu bankowego na ogólne cele inwestycyjne rad narodowych (nadmierne zadłużenie się w banku itp.). I ten rodzaj kredytu nie wydaje się zatem łatwy do zastosowania w praktyce.

¹⁹ Na podstawie § 3 uchwały nr 233 Rady Ministrów z 20 VII 1960 r., w sprawie zasad finansowania budowy lokali handlowych i usługowych w społecznym budownictwie mieszkaniowym i administracyjnym (M. P. nr 65, poz. 308); analogiczne rozwiązanie przewiduje następnie § 13 uchwały nr 363 Rady Ministrów z 13 IX 1961 r. w sprawie zasad opracowania szczegółowych planów miejskiego budownictwa mieszkaniowego oraz zasad planowania i finansowania tego budownictwa i urządzeń towarzyszących na lata 1961—1965 (M. P. nr 78, poz. 325), która uchylila poprzednią; uchwała ta została z kolei zastąpiona uchwałą nr 128 Rady Ministrów z 22 V 1965 r. w sprawie zasad planowania, finansowania i realizacji urządzeń towarzyszących w społecznym budownictwie mieszkaniowym typu miejskiego (M. P. nr 27, poz. 139), w której nie wspomina się już o kredycie bankowym na dofinansowanie budowy podstawowych urządzeń towarzyszących.

²⁰ W pewnym sensie podobnie do sytuacji, jaka wywiązała się w gospodarce finansowej przedsiębiorstw w wyniku szerokiego wykorzystywania przez nie kredytów inwestycyjnych.

Jako realny postulat na najbliższą przyszłość można zatem uznać rozszerzenie zakresu dopłat użytkowników inwestycji terenowych oraz kredytowanie organów terenowych na te same cele, co w praktyce prowadzi do utrwalenia i rozwoju kategorii dochodów celowych budżetów terenowych. Tego rodzaju dochody celowe niewątpliwie wpływałyby — podobnie jak pozabudżetowe fundusze celowe — na ograniczenie zakresu dotacji celowych w gospodarce terenowej²¹.

WYKORZYSTYWANIE NADWYŻEK ORAZ WYRÓWNYWANIE DEFICYTÓW BUDŻETOWYCH

5. Prawo do wykorzystywania przez organy terenowe nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych wprowadza do gospodarki budżetowej rad narodowych pewne elementy gospodarki funduszowej, następuje bowiem przez to swego rodzaju upodobnienie budżetów terenowych do funduszy wyłączonych z zasad właściwych gospodarce budżetowej państwa. Stanowi ono zarazem o stosownym rozszerzeniu uprawnień finansowych rad narodowych, o niemałym znaczeniu dla umocnienia samodzielności działania tych organów.

Upoważnienie rad narodowych do wykorzystywania w charakterze dochodu nadzwyczajnego pewnej części nadwyżek, uzyskanych w poprzednim roku budżetowym²², nastąpiło w okresie znacznego nasilenia tendencji decentralistycznych i jest niewątpliwie ważnym przejawem decentralizacji terenowej. Jest ono uważane przy tym za najbardziej syntetyczny i zarazem najważniejszy bodziec finansowy w systemie budżetów terenowych²³. Powstanie tych nadwyżek może być związane albo z niedokonaniem w planowanym rozmiarze bieżących wydatków albo z przekroczeniem planowanych dochodów rad narodowych, którym nie towarzyszyły stosowne zmiany w toku wykonywania budżetów — w pierwszym przypadku po stronie dochodów, a w drugim przypadku po stronie wydatków; na ogół przeważają jednak środki pochodzące z nie wykonanych wydatków, co nie zawsze jest zresztą wynikiem świadomej działalności rad narodowych, mającej na celu oszczędność środków budżetowych²⁴.

²¹ Omawianej tu problematyki dochodów celowych nie można rozciągać na odpłatność za korzystanie z urządzeń komunalnych. Dochody z tego tytułu, poszerzone nawet do granic pełnego kosztu reprodukcji urządzeń, należy prawidłowo traktować jako element dochodów własnych, stanowiących ogólne pokrycie wydatków budżetów terenowych.

²² Zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym.

²³ Por. Górecki, *Bodźce finansowe w systemie budżetów terenowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1965, nr 6.

²⁴ Por. A. W. Zawadzki, *Niektóre zagadnienia gospodarki budżetowej rad narodowych*, Studia Finansowe 1965, nr 1; B. Ciał, *Nadwyżki budżetowe*. Gospodarka i Administracja Terenowa 1965, nr 6.

Rady narodowe nie muszą więc odkładać wykorzystania ponadplanowych dochodów do następnego roku, w ramach nadwyżek wykazanych w sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok ubiegły; mogą one kierować je bieżąco na pokrycie finansowe zadań dodatkowo włączanych do budżetu w toku jego wykonywania. Wiąże się to jednak zawsze z pewnym ryzykiem — przekroczenie planowych dochodów w jednym kwartale może być łatwo skompensowane niewykonaniem planowych dochodów w innych kwartałach. Stąd też uprawnienie, o którym tu mowa, powinno się odnosić jedynie do najważniejszych, nie przewidzianych planowo potrzeb, realizowanych przy tym najlepiej dopiero w ostatnim kwartale roku, gdy ma się już do czynienia z możliwie konkretnymi informacjami o przebiegu wykonania budżetu za cały rok. Pomniejsza to w każdym razie nadwyżki przechodzące na rok następny²⁵.

Po stronie wydatków analogiczną rolę odgrywa tzw. ucieczka z kredytami budżetowymi w ostatnim kwartale roku, związana z dążeniem do wydatkowania uchwalonych kredytów „za wszelką cenę”, co znowu ogranicza nadwyżkę budżetową. Podobną rolę odgrywają uprawnienia rad narodowych do przenoszenia kredytów budżetowych między poszczególnymi rodzajami wydatków czy nawet też ich kierunkami (w drodze virement).

Częściowe rozdysponowanie nadwyżek przed zakończeniem roku budżetowego następuje niewątpliwie kosztem uprawnień, przyznawanych radom narodowym, do wykorzystywania nadwyżek budżetowych z roku ubiegłego: stanowi ono bowiem o faktycznym wykorzystaniu nadwyżek budżetowych w pewnej części w ciągu tego samego roku budżetowego, w którym dana nadwyżka została wygospodarowana (a dopiero w części pozostałej po jego zakończeniu). Wywołuje to łatwo zrozumiałe zastrzeżenia, jednak w praktyce nie da się tego w pełni wyeliminować; można jeszcze łatwiej wyeliminować możliwość wykorzystywania przez rady narodowe ponadplanowych dochodów, chociaż i to może budzić wątpliwości, nie można jednak zlikwidować ani zresztą nawet znacznie ograniczyć możliwości przenoszenia przez nie kredytów budżetowych między poszczególnymi rodzajami wydatków itp. w toku wykonywania budżetu.

6. Tym większe zastrzeżenia musi budzić fakt, że nadwyżki wykazywane ostatecznie w sprawozdaniach z wykonania budżetów nie są w całości stawiane do dyspozycji radom narodowym w roku następnym na cele rozszerzenia planowych zadań. Z nadwyżki budżetowej podlegają wyłączeniu przede wszystkim — z mocy ustaw budżetowych

²⁵ Aktualną tendencją rozwojową jest całkowita eliminacja możliwości wykorzystywania ponadplanowych dochodów na finansowanie dodatkowo obejmowanych budżetem wydatków w trakcie jego wykonywania.

— nie wydatkowane zgodnie z planem środki inwestycyjne (poza inwestycjami pozalimitowymi), co musi budzić wątpliwości, jeśli się weźmie pod uwagę naturalną długotrwałość cyklu inwestycyjnego, a przy tym także niedostateczną ciągle u nas zdolność produkcyjną przedsiębiorstw wykonawstwa inwestycyjnego (pomijając tu nawet inną okoliczność, mianowicie że niewydatkowanie w całości planowych środków inwestycyjnych może być częściowo spowodowane także obniżką kosztów wykonawstwa inwestycyjnego, co powinno — jako ważne osiągnięcie organów terenowych — pociągać za sobą pozostawianie zaoszczędzonej kwoty do dyspozycji rad narodowych w roku następnym)²⁶. Właściwym wyjściem z sytuacji mogłoby tu być tylko wyodrębnianie kredytów inwestycyjnych jako środków celowych budżetów terenowych — z możliwością przechodzenia salda nie wykorzystanych w tym zakresie środków na rok następny, z przeznaczeniem znowu wyłącznie na cele inwestycyjne (z ewentualnym przenoszeniem do ogólnej nadwyżki budżetowej tylko środków zaoszczędzonych w drodze obniżki kosztów wykonawstwa inwestycyjnego)²⁷.

Bardziej ożywioną dyskusję wywołuje jednak inne pytanie, czy cała pozostała nadwyżka budżetów terenowych powinna być pozostawiana do rozporządzenia rad narodowych²⁸. Związane jest to z wysuwaniem po-

²⁶ Tym większe wątpliwości musi budzić to, że rady narodowe, które nie osiągnęły nadwyżek, zwalniane są od obowiązku zwrotu nie wykorzystanych kredytów inwestycyjnych (z wyjątkiem nie wykorzystanych dotacji celowych z budżetu centralnego).

²⁷ W tym zasadniczo kierunku idzie ostatnio ewolucja systemu budżetowego rad narodowych, wprowadzając zasadę pozostawiania nie wykorzystanych do końca roku środków inwestycyjnych na rachunkach inwestorów, z wyjątkiem tylko środków pochodzących z dotacji celowych — dla umożliwienia, im pokrycia finansowego inwestycji kończonych w roku następnym (zgodnie z § 6 zarządzenia ministra finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie planowania i uruchamiania środków na finansowanie inwestycji i kapitalnych remontów, jednostek objętych lub rozliczających się 7. budżetami terenowymi (M. P. nr 66, poz. 374). Rozwiązanie to faktycznie wyłącza pozostałe z końcem roku saldo środków inwestycyjnych z zasięgu gospodarki budżetowej rad narodowych zanim inwestor rozliczy się z wykonanych inwestycji, co ogranicza rolę rad narodowych w tym zakresie na korzyść banku finansującego inwestycje.

²⁸ Z. Pirożyński proponował redystrybucję części nadwyżek — z ponadplanowych dochodów — na szczeblu organu bezpośrednio wyższego stopnia, z pozostawieniem dopiero pozostałej części — z niedokonanych wydatków — do dyspozycji rad niższego szczebla (*W sprawie nadwyżek budżetowych rad narodowych*, *Finanse* 1961, nr 2). A. W. Zawadzki podtrzymywał stosowaną praktykę, zgodną z którą środki pochodzące z oszczędności osiągniętych dzięki prawidłowej gospodarce powinny w całości pozostawać w dyspozycji rad narodowych, natomiast środki pochodzące z niepełnej realizacji zadań, szczególnie w zakresie inwestycji, powinny przypadać na rzecz budżetu centralnego. Zwraca on jednocześnie uwagę, że dodatkowe kredyty z budżetu centralnego, przyznawane radom narodowym często dopiero w końcu roku, powinny mieć charakter kredytów celowych, co wyłączy-

stulatem weryfikacji, nadwyżek stawianych do dyspozycji rad narodowych, na wzór weryfikacji zysku bilansowego przedsiębiorstw²⁹.

Nadwyżki budżetowe stwarzają zupełnie wyjątkową możliwość stanowienia przez rady narodowe o wydatkach budżetów terenowych, ponieważ finansowane z tych źródeł zadania nie zostają objęte planami. W praktyce zdarza się jednak często, że nadwyżki te nie są kierowane na zaspokojenie najbardziej zasadniczych potrzeb, jak np. uzupełnienie środków obrotowych przedsiębiorstw terenowych; nieraz też rady narodowe nadmiernie zwiększają wydatki z nadwyżek na spożycie zbiorowe, co może łatwo niekorzystnie zaciążyć na równowadze pieniężnej, a przy tym często pociąga za sobą trwałe powiększenie wydatków budżetowych, na które w latach następnych nie znajduje się w budżetach terenowych wystarczającego pokrycia (wywołuje to w latach następnych nacisk na zwiększenie środków wyrównawczych z budżetu centralnego). Stąd też wywodzi się szereg dodatkowych ograniczeń — wprowadzanych na podstawie uchwał Rady Ministrów — w zakresie swobody wykorzystywania nadwyżek, jakie ostatecznie są stawiane do dyspozycji organów terenowych³⁰. Wywołuje to jednak niejednokrotnie zastrzeżenia lub nawet zasadnicze sprzeciwy, wyrażane w trosce o zachowanie bodźcowego charakteru nadwyżek budżetowych³¹.

loby nie wykorzystane części tych kredytów z zasięgu nadwyżek budżetowych (*Z problematyki nadwyżek i niedoborów budżetów terenowych*, *Finanse* 1962, nr 8). J. Kaleta sprzeciwiał się najbardziej zasadniczo ograniczaniu swobody rad narodowych przy wykorzystywaniu przez nie nadwyżek, gdyż osłabia to dbałość rad o dochody i oszczędną gospodarkę (*Nadwyżki budżetowe rad jako bodziec ekonomiczny*, *Finanse* 1962, nr 1). Ponowne ożywienie dyskusji na ten temat nastąpiło dopiero po trzyletniej przerwie, w związku z pracami nad nowym prawem budżetowym, ze zwroćeniem przy tym głównej uwagi z jednej strony na bodźcowy charakter nadwyżek, a z drugiej strony także na sposoby wyrównywania deficytów (A. W. Zawadzki, *Niektóre zagadnienia...*, op. cit.; J. Górecki, *Bodźce finansowe w systemie budżetów terenowych*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1965, nr 6, i inni).

²⁹ W pewnym sensie na wzór prawa budżetowego WRL, CSRS oraz NRD; por. także M. Weralski, *Ogólne zasady gospodarki finansowej rad narodowych*, s. 154—1155, oraz A. W. Zawadzki, *Niektóre zagadnienia...*, op. cit., s. 89—91.

³⁰ Aby nie dopuścić do nazbyt swobodnego wykorzystywania przez rady narodowe uprawnień w zakresie dysponowania nadwyżkami budżetowymi, Rada Ministrów wydaje corocznie „zalecenie”, które przewidują na jakie cele powinna być użyta nadwyżka budżetowa z roku ubiegłego (przykładowo — na spłatę zobowiązań z lat ubiegłych i uzupełnienie rezerw kasowych, na uzupełnienie niedoborów funduszy własnych w obrocie przedsiębiorstw terenowych, na rozwijanie akcji czynów społecznych, na rozszerzenie zasięgu usług socjalno-kulturalnych itp.). Zalecenia te, mimo że nie mają dyrektywnego charakteru i wskazują raczej na pewne priorytety w wyborze celów, na które rady narodowe powinny przeznaczyć środki z podziału nadwyżki budżetowej, faktycznie wiążą pokaźną część środków (około jednej czwartej) wygosparowanych nadwyżek.

³¹ Znajduje to właściwy wyraz w projekcie nowego prawa budżetowego.

Z drugiej strony może budzić wątpliwości pewna niekonsekwencja w traktowaniu nadwyżek i deficytów budżetowych. O ile pierwsze są stawiane — choć z pewnymi ograniczeniami — do dyspozycji rad narodowych, o tyle drugie są wyrównywane w ogólnych ramach budżetu państwa, w praktyce najczęściej ze środków budżetu terenowego wyższego stopnia³². Należałoby raczej przyjąć zasadę, że rady narodowe pokrywają we własnym zakresie swe deficyty przez wprowadzenie stosownych oszczędności w wydatkach lub przez wygospodarowanie ponadplanowych dochodów, ograniczając interwencję ze środków budżetu wyższego stopnia tylko do specjalnie uzasadnionych przypadków.

Ze względu na łatwo zrozumiałe trudności, jakie tego rodzaju system mógłby w praktyce wywołać, rozważa się obecnie możliwości systematycznego odkładania przez poszczególne rady narodowe części wygospodarowanych nadwyżek budżetowych jako rezerwy przeznaczonej na wyrównywanie ewentualnego deficytu w latach następnych; możliwe byłoby także odkładanie w tym samym celu stosownej rezerwy wyłącznie na szczeblu wojewódzkim — z części nadwyżek uzyskanych w budżetach wszystkich jednostek terenowych danego województwa (tzn. zarówno jednostkowego budżetu wojewódzkiego, jak i jednostkowych budżetów powiatów, miast, osiedli i gromad). Oznacza to postulat tworzenia budżetowych funduszy wyrównawczych (albo zasobowych)³³, co przeciwstawia się wyraźnie dotychczasowym formom finansowania deficytów budżetowych³⁴.

7. Powyższe uwagi pozwalają na sformułowanie zasad wyrównywania nadwyżek i deficytów budżetowych rad narodowych. Nadwyżki budżetowe z roku ubiegłego powinny być zasadniczo bez ograniczeń stawiane do dyspozycji rad narodowych — po dokonaniu wyłączeń, które są przewidziane w prawie budżetowym — z wyjątkiem co najwyżej tych ograniczeń, jakie wynikają z konieczności utrzymania zgodności między planowymi nakładami na inwestycje oraz środkami budżetowymi przeznaczonymi na ten sam cel. Do wyłączeń zaliczać należy z jednej strony

³² Prawo budżetowe nie przewiduje właściwie takiej ewentualności, toteż sposób pokrycia deficytów jest doraźnie — w miarę potrzeby — regulowany uchwałami Rady Ministrów w sprawie opracowania budżetu państwa lub wprost ustawami budżetowymi.

³³ Por. m. in. B. Ciał, *Problemy budżetów deficytowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1965, nr 7—8.

³⁴ Stanowiłoby to zresztą nie tylko o unormowaniu nie uregulowanego dotąd w prawie budżetowym problemu, ale zarazem także o utrzymaniu dotychczasowej równorzędności jednostkowego budżetu wojewódzkiego z budżetami jednostkowymi niższego stopnia (z zasadą tą nie są zgodne postanowienia § 13, ust. 1 uchwały nr 334 Rady Ministrów z 2 I 1964 r. w sprawie projektu budżetu państwa na r. 1965 i niektórych zasad jego wykonywania, przewidującej pokrycie nie zawinionych niedoborów budżetów niższego stopnia z nadwyżki budżetu jednostkowego rady narodowej wyższego szczebla).

nie wykorzystane środki celowe budżetów terenowych, przede wszystkim dotacje celowe z budżetu centralnego, podlegające zwrotowi, jak i inne środki celowe, które powinny przechodzić do budżetu roku następnego, z przeznaczeniem ich na te same cele, a z drugiej strony — odprowadzenia z wygospodarowanych nadwyżek na uzupełnienie normatywu środków kasowych rad narodowych³⁵ oraz na zasilenie funduszu wyrównawczego poszczególnych budżetów terenowych, dokonywane w określonej procentowo wysokości w stosunku do kwoty wygospodarowanej nadwyżki³⁶. Bardziej już dyskusyjne wydaje się wyłączenie przy tym także nieprawidłowych nadwyżek, co wymagałoby niełatwej do przeprowadzenia w praktyce weryfikacji ogółu nadwyżek budżetowych ze strony organów finansowych bezpośrednio wyższego szczebla rad narodowych³⁷.

Ograniczenia w swobodzie wydatkowania pozostałej części nadwyżek mogą mieć na celu jedynie przeciwdziałanie możliwości rozdysponowania w roku następnym nie wykorzystanych w pełni w roku sprawozdawczym środków inwestycyjnych budżetów terenowych na inną, nieinwestycyjną działalność, podobnie do środków o charakterze celowym, o których była już mowa. Środki te nie powinny podlegać wyłączeniu z nadwyżki budżetowej rad narodowych, tym bardziej że mogą się one okazać niezbędne dla ukończenia planowanych inwestycji w roku następnym; chodzi tu więc o pozostawienie ich w ramach nadwyżki budżetowej do rozporządzenia rad narodowych w roku następnym wyłącznie na cele inwestycyjne. Rada narodowa może oczywiście zdecydować inaczej, rezygnując z możliwości dalszego wykorzystywania odnośnych środków na cele inwestycyjne. Wskazane byłoby w takim razie skierowanie ich dodatkowo do funduszu wyrównawczego właściwego budżetu terenowego.

Środki wyodrębnione w nadwyżce budżetowej na cele inwestycyjne nie uzyskują w pełni charakteru środków celowych budżetów terenowych, należy bowiem przewidywać możliwość ich wykorzystywania tylko w ciągu jakiegoś ściśle oznaczonego okresu — jak np. pierwszego kwartału lub pierwszych dwóch kwartałów, czy nawet całego roku, po upływie którego powinny one podlegać w nie wykorzystanej części wyłączeniu z nadwyżki budżetowej (nie wydaje się bowiem celowe znaczne przedłużanie tego rodzaju „poślizgu” środków inwestycyjnych). Można by w takim razie przewidywać, że w nie wykorzystanej części powinny

³⁵ Uzupełnienie z nadwyżki budżetowej rezerw kasowych do wysokości ustalonego normatywu jest nie kwestionowaną przez nikogo potrzebą.

³⁶ Przy czym można ustalić górną granicę tego funduszu — w określonej procentowo wysokości środków danego budżetu — po przekroczeniu której można zaniechać dalszego powiększania funduszu.

³⁷ W projekcie nowego prawa budżetowego rezygnuje się też z tego postulatu.

one dodatkowo zasilać fundusz wyrównawczy właściwego budżetu terenowego.

Źródłami pokrycia wydatków inwestycyjnych są w rzeczywistości dotacje celowe z budżetu centralnego, dotacje na cele inwestycyjne ze środków budżetu terenowego wyższego stopnia oraz środki własnego budżetu poszczególnych rad narodowych. W nowym prawie budżetowym nie przewiduje się wyodrębniania całości tych środków jako środków celowych, lecz jedynie obowiązek zwrotu nie wykorzystanej części dotacji inwestycyjnych uzyskanych z budżetu wyższego stopnia (a więc nie tylko z budżetu centralnego, lecz także z budżetu terenowego wyższego stopnia). Nie można jednak chyba wykluczyć możliwości wyrażenia zgody przez rady narodowe wyższego szczebla, które udzieliły dotacji, na pozostawienie tych środków w radzie narodowej niższego szczebla do wykorzystania na te same cele w roku następnym.

Z nadwyżek budżetowych powinno się w związku z tym wyłączać nie wykorzystane dotacje inwestycyjne pochodzące z budżetu terenowego wyższego stopnia tylko w tym przypadku, gdy właściwy organ wyższego szczebla nie wyraża zgody na pozostawienie ich do wykorzystania w roku następnym. Ale i wtedy nasuwa się jeszcze pytanie, jakie ma być przeznaczenie środków zwróconych do budżetów terenowych wyższego stopnia — nie powinny one chyba zwiększać ich nadwyżek budżetowych, nie zostały bowiem wygospodarowane przez te rady narodowe, które uzyskałyby możliwość dysponowania nimi. Środki te powinny być raczej dodatkowo kierowane na uzupełnienie funduszu wyrównawczego właściwego budżetu terenowego.

Jeśliby zatem nie nastąpiło wyodrębnienie całości środków inwestycyjnych w postaci środków celowych budżetów terenowych, wtedy środki inwestycyjne nie wykorzystane do końca roku przez poszczególne rady narodowe, a nie pochodzące z budżetu centralnego³⁸, powinny podlegać następującemu podziałowi: w części pozostawionej do rozporządzenia tej samej rady narodowej w roku następnym — zostają wyodrębnione w nadwyżce budżetowej z przeznaczeniem na te same cele w określonym czasie, po upływie którego w nie wykorzystanej części zasila fundusz wyrównawczy, a w części podlegającej zwrotowi do budżetu terenowego wyższego stopnia — zostają od razu przekazane na fundusz wyrównawczy właściwej rady narodowej.

8. Tworzenie terenowych funduszy wyrównawczych oznacza wprowadzenie do systemu budżetowego stosowanej już u nas dawniej instytucji. O ile inowacja ta zasadniczo nie budzi wątpliwości, o tyle dyskusyjne są możliwe formy wprowadzenia tej instytucji w życie. Wątpliwości budzi tu przede wszystkim wysuwana w projekcie prawa budżet-

³⁸ Środki pochodzące z budżetu centralnego podlegają w każdym razie zwrotowi w nie wykorzystanej części do budżetu centralnego.

towego propozycja tworzenia tych funduszków — nie wiadomo dlaczego pod nazwą funduszków zasobowych — wieloszczeblowo, tzn. w postaci funduszków tworzonych na szczeblu wszystkich budżetów terenowych (wojewódzkich, powiatowych i miejskich)³⁹. Fundusze te mają być przeznaczone na pokrywanie niedoborów budżetu jednostkowego danej rady narodowej oraz budżetów rad narodowych niższego stopnia i przy tym także na udzielanie zasiłków kasowych radom narodowym niższego szczebla.

Poszczególne budżety terenowe dysponują jak wiadomo rezerwami kasowymi, które z natury rzeczy są pierwotnym źródłem pokrycia wszelkiego rodzaju niedoborów budżetowych. Rezerwy te nie wystarczają najczęściej dla pełnego pokrycia deficytów, przy czym wszelkie ubytki w tych rezerwach niezmiernie utrudniają prawidłową gospodarkę budżetową rad narodowych. Inaczej przedstawia się sytuacja w warunkach, gdy rezerwy te mogą być zasilane z funduszków wyrównawczych; nawet w przypadku znacznieszego deficytu rezerwy kasowe jednostkowych budżetów terenowych będą mogły być uzupełniane bez odwoływania się do pomocy finansowej z budżetów wyższego stopnia. Wskazuje się co prawda czasem na potrzebę wyraźnego rozgraniczenia finansowania deficytów oraz uzupełniania niedoborów kasowych powstających z innych przyczyn: finansowanie deficytów następowałoby wyłącznie ze środków funduszu wyrównawczego, w przypadku zaś uszczuplenia rezerw kasowych z innych przyczyn, dofinansowanie ich powinno następować raczej bezpośrednio z wygospodarowanych nadwyżek. Trudno jednak o uzasadnienie, dlaczego ze środków funduszu wyrównawczego nie miałyby następować uzupełnienie normatywów kasowych także w przypadku uszczuplenia rezerw kasowych z innych przyczyn niż deficyt budżetowy (szczególnie w przypadku gdy rady narodowe nie mają możliwości wyrównania tego ubytku bezpośrednio z wygospodarowanych nadwyżek)⁴⁰. Nie należy chyba zbyt sztywno ograniczać wykorzystywania środków tego funduszu, mimo że jego utworzenie związane jest zasadniczo z potrzebą wyrównywania deficytów.

Nasuwa się wreszcie pytanie, na jakim szczeblu powinny te fundusze występować. Tworzenie oddzielnych funduszków wyrównawczych dla wszystkich budżetów jednostkowych — obok i tak już dla każdego budżetu tworzonej rezerwy kasowej — nie wydaje się celowe. System ten oznaczałby bowiem tworzenie dla potrzeb każdego budżetu jednostkowego de facto dwóch rezerw — kasowej i wyrównawczej, przy czym pierwsza służyłaby dla bieżącego uzupełniania środków budżetowych,

³⁹ Z wyłączeniem z tego układu jedynie szczebla gromadzkich rad narodowych.

⁴⁰ Por. A. W. Zawadzki, *Z dyskusji nad projektem prawa budżetowego*, *Finanse* 1965, nr 11.

a druga dla uzupełniania środków pierwszej rezerwy, w przypadku gdy zostaną one nazbyt uszczuplone w wyniku zaistniałych deficytów. W każdym zaś razie nie wydaje się uzasadnione tworzenie funduszków wyrównawczych poniżej szczebla powiatowego, przy czym fundusze tworzone na szczeblu powiatowym odgrywałyby swoją rolę zarówno wobec jednostek budżetów powiatowych, jak i budżetów gromad, osiedli oraz miast niewyłączonych (jest to koncepcja bardzo bliska rozwiązaniu przewidzianemu w projekcie nowego prawa budżetowego).

W omawianym tu przypadku nie wydaje się konieczne tworzenie oddzielnych funduszków wyrównawczych dla jednostkowych budżetów wojewódzkich. Deficytowość budżetów wojewódzkich nie jest zjawiskiem typowym, a deficyty występujące wyjątkowo w tych budżetach mogą być wyrównywane — wobec ograniczonej ilości województw — na podstawie indywidualnych decyzji Rady Ministrów lub po prostu ministra finansów, a więc bez potrzeby tworzenia specjalnego systemu wyrównywania tych deficytów.

Istnieje następnie możliwość tworzenia funduszków wyrównawczych wyłącznie na szczeblu wojewódzkim, tzn. funduszków, które służyłyby potrzebom uzupełniania rezerw kasowych wszystkich budżetów jednostkowych w obrębie poszczególnych województw (w tym przypadku system wyrównywania deficytów obejmowałby swoim zasięgiem także jednostkowe budżety wojewódzkie). Unika się w ten sposób już najwyraźniej wrażenia pewnego „przeorganizowania” systemu wyrównywania budżetów terenowych, nasuwającego się nieodparcie w przypadku koncepcji wysuwanej w projekcie prawa budżetowego (i to w odniesieniu do dziedziny całkowicie dotychczas pomijanej w prawie budżetowym). Proponowany tu „jednoszczeblowy” układ funduszków zasobowych wydaje się zresztą tym bardziej właściwy, że umożliwia w sposób jeszcze najłatwiejszy zrealizowanie wysuwanego czasem zróżnicowania deficytów zawinionych i nie zawinionych przez rady narodowe (co nie znajduje u nas, jak dotąd, konsekwentnego rozwiązania).

Nasuwają się poza tym jeszcze niektóre inne kwestie dyskusyjne, związane już z samym sposobem wykorzystywania środków funduszków wyrównawczych. Spotyka się na przykład propozycje dalej idącego rozszerzenia kierunków wykorzystywania funduszu wyrównawczego, tzn. na cele finansowania rozwoju małych miast lub na uzupełniające dotowanie nowo uruchamianych przedsiębiorstw terenowych (ewentualnie w formie zwrotnej), a nie tylko na cele wyrównywania deficytów budżetowych. Mogłoby to jednak łatwo spowodować brak środków na pokrycie deficytów budżetowych, co jest właściwym przeznaczeniem funduszu wyrównawczego, a poza tym byłoby to już dublowaniem roli właściwej bezpośrednio nadwyżce budżetowej⁴¹. Należałoby zatem wyraźnie zastrzec

⁴¹ Ibidem.

wykorzystywanie środków tego funduszu wyłącznie na cele rozliczeń związanych z zamknięciem rachunków budżetowych oraz dla poprawy sytuacji kasowej rad narodowych, bez wykorzystania ich dla pokrycia nowych wydatków (tzn. dla finansowania nowych zadań).

Udzielanie z funduszu wyrównawczego zasiłków kasowych dla rad narodowych niższego szczebla nie może budzić wątpliwości, natomiast propozycje zwrotnego finansowania z funduszu wyrównawczego niektórych innych potrzeb można by lepiej zastąpić postulatem wprowadzenia kredytu bankowego na cele rozwoju gospodarki terenowej, zwrotnego ze środków budżetowych rad narodowych, co jest zresztą zagadnieniem bardzo dyskusyjnym (jak to już poprzednio zaznaczono).

Można by wskazać przy tym jeszcze na nasuwające się tu możliwości wykorzystywania kredytu bankowego na cele finansowania deficytów budżetowych — w przypadku gdy środki funduszy wyrównawczych okażą się na ten cel nie wystarczające. Kredyt ten byłby następnie spłacany z odpisów na fundusz wyrównawczy z nadwyżek budżetowych, uzyskiwanych w latach następnych (a więc byłby to kredyt antycypujący te odpisy). Mimo zabezpieczenia w ten sposób określonego źródła spłaty kredytu bankowego, rozwiązanie tego rodzaju wydaje się — mimo całej jego atrakcyjności — dość ryzykowne.

THE REGIONAL NATIONAL COUNCILS FUNDS

S u m m a r y

The regional special purpose funds came into existence in the so called autonomous period of national councils, after the year of 1956. The existence of said funds seems to be advisable, despite the fact that they are incompatible with the principle of the unity of the state's budget, as they make possible to finance some projects outside the rather rigorous scope of the budget economy. They also permit to economize the budget funds and to reduce the size of the central budget's dotations. A similar character has the special accumulation of the budget funds, f. ex. in the form of additional payments of the population, the state's and co-operatives enterprises with a view of financing the communal facilities.

The various elements of the funds economy, in the system of regional budgets are further linked with a possibility of using the budget surpluses from past years. This ought to be an incentive for a better, namely more careful spending of the budget funds. However, there are some restrictions in the policies of spending the said surpluses, which run contrary to the above mentioned incentives. The entirely free way of using the surpluses which originate from not fully drawn upon investment funds — should, however, be limited.

A new feature of the regional budget economy is the project to set up — from parts of the surpluses — the so called equation funds, destined to cover the deficits. The idea of those funds seems to be justified, there are, on the other hand, some doubts on how those funds ought to be administered.