

MARIAN WERAŁSKI

## OGÓLNE ZASADY GOSPODARKI FINANSOWEJ RAD NARODOWYCH

### SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA RAD NARODOWYCH

Zagadnienie samodzielności finansowej rad narodowych wywoływało i wywołuje nadal w literaturze finansowej wiele sporów i nieporozumień. Przed kilkunastu laty w okresie wzrostu tendencji centralistycznych w administracji gospodarczej głoszone poglądy o niemożności utrzymania w ustroju socjalistycznym samodzielności finansowej rad narodowych, jako sprzecznej z samymi założeniami tego ustroju. Decentralizacja administracji gospodarczej po 1956 r. spowodowała szereg wypowiedzi o potrzebie zwiększenia samodzielności finansowej rad narodowych. Wydaje się potrzebne poddanie bardziej szczegółowej analizie, czy i w jakim zakresie w ustroju socjalistycznym pożądana jest samodzielność finansowa rad narodowych oraz jakie mogą i powinny być środki jej realizacji.

W ustroju kapitalistycznym walka o samorząd była niegdyś jednym z fragmentów walki politycznej zmierzającej do ograniczenia panującego. Wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów stwarzało silne podstawy jego rozwoju, uniezależniało go od państwa. Walka o samorząd wiązała się więc nierozdzielnie z walką o wyposażenie samorządu w samodzielne wydajne źródła dochodów. Te postępowe w ówczesnych warunkach społeczno-gospodarczych postulaty wpływają jeszcze często obecnie na dyskusje dotyczące socjalistycznej terenowej gospodarki finansowej, mimo że dokonały się tu zasadnicze przeobrażenia w stosunkach społeczno-gospodarczych<sup>1</sup>.

Trzeba więc przede wszystkim stwierdzić, że w ustroju socjalistycznym nie ma miejsca dla przeciwstawienia samorządu i państwa. Znalazło to zresztą swój wyraz w krajach socjalistycznych w przekształcaniu samorządu w organy terenowe jednolitej władzy państwowej. Za-

<sup>1</sup> Por. J. Lubowicki, *Ewolucja podstaw ustrojowych finansów komunalnych*, *Myśl Współczesna* 1947, nr 10; M. Jaroszyński, *Finanse samorządu w gospodarce Planowej*, *Gospodarka Planowa* 1949, nr 2.

również terenowe, jak i centralne organy władzy państwowej reprezentują lud pracujący, zarówno jedne, jak i drugie realizują te same zadania społeczno-gospodarcze, których założeniem jest stałe i szybkie podniesienie poziomu materialnego i kulturalnego całego społeczeństwa, gospodarującego w oparciu o uspołecznione środki produkcji, wolnego od wyzysku ekonomicznego na rzecz klas posiadających. Nie może być zatem mowy w ustroju socjalistycznym o autonomii rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej, ani o ich pełnej samodzielności finansowej. Nie ma w socjalizmie ustrojowej potrzeby finansowego uniezależnienia terenowych organów władzy państwowej od organów centralnych. Terenowe organy władzy realizują te same ogólne założenia w zakresie polityki społecznej i gospodarczej, a w tym również polityki finansowej, jak organy centralne.

Nie oznacza to jednak wcale konieczności centralizacji gospodarki finansowej, jej pełnej odgórnego reglamentacji<sup>2</sup>. Wynikająca z istoty gospodarki socjalistycznej, jako gospodarki planowej, potrzeba i użyteczność integracji celów i wysiłków, nie wyklucza inicjatywy lokalnej. Wprost przeciwnie, rozwój tej inicjatywy jest ze wszech miar pożądany dla właściwego i wszechstronnego zaspokojenia potrzeb lokalnych. Inicjatywa ta jednak musi się mieścić w granicach zakreślonych interesami ogólnonarodowymi<sup>3</sup>. Nasza konstytucja stwierdza, że rady narodowe rozwijają twórczą inicjatywę i aktywność ludu pracującego w celu pomnożenia sił, dobrobytu i kultury narodu. Kierują one w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wiążąc potrzeby terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi<sup>4</sup>.

Sumując można zatem stwierdzić, że w ustroju socjalistycznym nie do pomyślenia jest pełne usamodzielnienie rad narodowych. Wobec potrzeby integracji celów i środków, w interesie całego społeczeństwa konieczne jest ograniczenie samodzielności rad narodowych. Nie oznacza to jednak, że nie ma miejsca na inicjatywę terenową. Konieczność wiązania potrzeb i interesów lokalnych z zadaniami i interesami ogólnonarodowymi wymaga ustalenia pewnego zakresu swobody decyzji organów terenowych. Ta ograniczona samodzielność rad narodowych nie może być traktowana jako cel sam w sobie. Samodzielność rad narodo-

<sup>2</sup> Por. L. Adam, *Zagadnienia ekonomiczne i prawne samodzielności finansowej rad narodowych*, Roczniki Ekonomiczne 1962/63, t. XV, s. 189 i n.

<sup>3</sup> "Można mówić o konkretnych możliwościach rozszerzenia samodzielności budżetowej rad w taki sposób, aby gospodarka rad narodowych była w pełni związana z kierunkami planu gospodarczego kraju" stwierdza J. Abrecht (*Decentralizacja w aspekcie finansowym*. Gospodarka i Administracja Terenowa 1961, nr 4, s. 2).

<sup>4</sup> Art. 35 i 37 Konstytucji PUL.

wych służyć ma rozwojowi inicjatywy lokalnej, jej ograniczenie ma zabezpieczać interesy ogólnonarodowe.

Istnieją w socjalizmie obiektywne granice samodzielności rad narodowych, wynikające z wymienionych wyżej założeń ustrojowych. Górną granicę tej samodzielności zakreślać muszą zadania i interesy ogólnonarodowe. Rady narodowe nie mogą mieć swobody podejmowania decyzji, które by naruszały interesy ogólnonarodowe, które by były sprzeczne z zadaniami ogólnopństwowymi. Dolną granicę tej samodzielności zakreślać muszą bodźce zainteresowania. Swobody decyzji rad narodowych nie można ograniczyć do takich rozmiarów, by spowodowało to zanik lokalnej inicjatywy, gdyż byłoby to sprzeczne z samym założeniem. Obie te obiektywne przesłanki zakreślają górną i dolną granicę samodzielności rad narodowych. W granicach tych mieści się pole dla konkretnych rozwiązań zakresu tej isamodzielności. W zależności od tego, czy faktyczne granice samodzielności rad narodowych przesuwają się bliżej górnej czy też bliżej dolnej granicy wyznaczonej przez wymienione wyżej obiektywne przesłanki, mówi się o centralizacji względnie decentralizacji, jako o pewnej tendencji polityki<sup>5</sup>.

#### ŚRODKI FINANSOWE ZABEZPIECZAJĄCE REALIZACJĘ ZADAŃ I INTERESÓW OGÓLNARODOWYCH

Zabezpieczenie w gospodarce terenowej realizacji zadań i interesów ogólnonarodowych może być dokonywane w sposób bardzo różnorodny, poczynając od nakazu, poprzez różnego rodzaju więcej lub mniej wiążące zalecenia, aż do uruchamiania bodźców ekonomicznych pobudzających do określonego działania wyłącznie przez materialne zainteresowanie, bez jakichkolwiek sankcji o charakterze prawnym. Nakazy, zalecenia i bodźce mogą przybierać bardzo różnorodne formy, biorąc pod uwagę, że zadania i interesy ogólnonarodowe, których zabezpieczeniu mają służyć, mogą posiadać różnorodny charakter. Interes ogólnonarodowy może być związany z wykonaniem określonych zadań, z wykonaniem określonego ich minimum, z nieprzekroczeniem ustalonego maksimum itd. Np. w zakresie oświaty istotne jest zabezpieczenie możliwości nauki całej młodzieży na danym terenie, w zakresie funduszu płac istotne jest nieprzekraczanie ustalonych granic maksymalnych itd. W zależności od charakteru zadań — nakazy, zalecenia i bodźce mogą przybierać różne formy — limitów, norm, wskaźników i inne.

W gospodarce finansowej rad narodowych obok limitów, norm

<sup>5</sup> Por. M. Weralski, *Pojęcie decentralizacji finansowej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1962, nr 9, s. 28 i n.

<sup>10</sup> Ruch Prawniczy

i wskaźników wyrażonych w jednostkach naturalnych istotne znaczenie mają limity, normy i wskaźniki finansowe. Występują one przede wszystkim w zakresie wydatków budżetowych, gdyż kierunek i wysokość wydatków budżetowych wiąże się bezpośrednio z realizacją określonych zadań realizowanych przez rady narodowe.

Stwierdzone już zostało wyżej, że nie do przyjęcia jest pełna reglamentacja — ze strony organów centralnych — zadań rad narodowych, a więc nie do przyjęcia jest również pełna reglamentacja ich wydatków budżetowych. Jednocześnie jednak również nie ma uzasadnienia w ustroju socjalistycznym pełna swoboda wydatkowania środków budżetowych przez rady narodowe. Rozwiązanie pośrednie polegające na ograniczonym regulowaniu przez organy centralne wydatków rad narodowych, jest jedynym możliwym do przyjęcia. Zakres tego regulowania zależy od aktualnych tendencji centralizacji albo decentralizacji gospodarki finansowej, zależnych z kolei od szeregu innych czynników, których szczegółowe rozważenie leży poza ramami niniejszego opracowania.

Sprawy regulowania wydatków budżetowych nie można oprzeć na stosowaniu tylko jednej z wymienionych wyżej form: nakazów o charakterze limitów lub norm, zaleceń o charakterze wytycznych lub wskaźników itp. Jedynie rozwiązanie oparte na wykorzystaniu całej różnorodności form regulowania wydatków można uznać za racjonalne. W zależności od konkretnych warunków w danym przypadku może być słuszniejsze ustalenie limitu, a w innym przypadku ustalenie normy lub wskaźnika, w danym przypadku stosowanie wskaźnika jako nakazu, a w innym jako zalecenia, jeszcze zaś w innym posługiwanie się bodźcami finansowymi.

Duże znaczenie w terenowej gospodarce finansowej mogą posiadać rezerwy budżetowe, które zależnie od warunków i od szczebla organu upoważnionego do ich wykorzystywania mogą być również narzędziem zabezpieczającym realizację interesów ogólnonarodowych.

Faktem jest, że w naszej gospodarce budżetowej wszystkie te środki regulowania wydatków budżetów terenowych są stosowane. Należy jednak przede wszystkim doprowadzić do powszechnej świadomości, jakie są powody i jakie formy regulowania wydatków w budżetach terenowych. *Po* wtóre, należy dążyć do ograniczenia regulowania wydatków do tych przypadków, gdy jest to związane z interesami i zadaniami ogólnonarodowymi. *Po* trzecie, należy wszystkim omawianym formom regulowania wydatków budżetowych nadać charakter prawny, należy je ująć w prawie budżetowym jako formy regulowania wydatków budżetów terenowych oraz ustalić, w jakich stadiach gospodarki budżetowej, w jakich przypadkach i w jakich rozmiarach mogą być one sto-

sowane. Stworzy to jasne, uregulowane z góry przez prawo granice swobody dla decyzji rad narodowych w zakresie wydatkowania środków budżetowych.

Ostrożność nakazywałaby szerokie na początek regulowanie wydatków, zważane w przyszłości w miarę rozwoju gospodarczego kraju i zdobywania doświadczeń w zakresie funkcjonowania całego mechanizmu finansowego państwa.

#### ZAKRES SWOBODY DECYZJI FINANSOWYCH RAD NARODOWYCH

Zakres swobody decyzji finansowych rad narodowych wynikać będzie przede wszystkim z zakresu swobody wydatkowania środków budżetowych. Wszędzie tam, gdzie rada narodowa ma, w granicach zakreślonych interesem ogólnonarodowym, swobodę decydowania o wielkości i kierunku wydatków budżetowych, można mówić o samodzielności finansowej rad narodowych, ograniczonej z uwagi na interesy ogólnonarodowe.

Dość szeroko rozpowszechniony jest błędny pogląd, że zakres samodzielności finansowej rad narodowych zależy od wyposażenia rad we własne źródła dochodów. Pogląd ten reprezentowany jest zarówno w literaturze finansowej, jak również popularny jest w naszej praktyce budżetowej.

Hasło zwiększania zakresu dochodów własnych rad narodowych jest bardzo rozpowszechnione. W skrajnym przypadku wyraża się ono w postulacie całkowitego oparcia budżetów terenowych na dochodach własnych. W rzeczywistości nie zakres dochodów własnych, lecz przede wszystkim zakres swobody dokonywania wydatków decyduje o samodzielności finansowej rad narodowych. Można sobie wyobrazić budżet rady narodowej oparty wyłącznie na dochodach własnych, który w przypadku uregulowania wysokości i kierunku wydatków przez organy nadrzędne w żaden sposób nie mógłby świadczyć o samodzielności finansowej rady narodowej. Z drugiej strony można sobie wyobrazić (teoretycznie), że rada narodowa, której budżet oparty będzie wyłącznie na dotacji budżetu centralnego, mogłaby mieć znaczny zakres samodzielności finansowej, mianowicie w przypadku gdyby zakres stanowienia o kierunkach i wysokości wydatkowania środków finansowych uzyskanych z dotacji był dostatecznie szeroki.

Analizując sytuację finansową rad narodowych, pierwszej — wyposażonej w 100% we własne źródła dochodów, ale otrzymującej drobniagowe nakazy co do wydatkowania tych środków, i drugiej — decydującej w pełni swobodnie o wydatkowaniu środków budżetowych pochodzących w 100% z dotacji budżetu centralnego, musimy wskazać na tę ostatnią jako bardziej finansowo samodzielną od pierwszej. Nie dochody

zatem, a zwłaszcza nie dochody własne rad narodowych decydują o zakresie ich samodzielności finansowej. Stwierdzenie takie może być przez wiele osób odczuwane jako szokujące, ale to tylko utarty, tradycyjny tok myślenia burzy się w zetknięciu z nową rzeczywistością.

Popularność wiązania samodzielności finansowej rad narodowych z ich dochodami własnymi, mimo że nie jest ono w naszych warunkach uzasadnione, wynika z przenoszenia na grunt gospodarki socjalistycznej haseł i postulatów, które były słuszne i postępowe w innych warunkach społeczno-gospodarczych. Postulaty burżuazji, walczącej z feudalnymi przyżytkami w zakresie rozwoju samorządu terytorialnego, zmierzały przede wszystkim do wyposażenia go w wydajne i pewne źródła dochodów, gdyż wielkość i stałość dochodów decydowała o możliwości wydatkowania, a więc o roli samorządu. Warunki społeczno-gospodarcze uległy jednak od tego czasu zmianie. Postulaty te stały się już historią. W warunkach regulowania w interesie ogólnonarodowym znacznej części wydatków budżetów terenowych, wielkość dochodów własnych nie może mieć samoistnego znaczenia gdy chodzi o zakres samodzielności finansowej rad narodowych.

Nie oznacza to, że zagadnienie dochodów rad narodowych jest w ogóle nieważne. Rady narodowe mogą dokonywać wydatków budżetowych tylko wtedy, gdy mają na to odpowiednie środki finansowe. Nie jest też na pewno całkowicie obojętne, czy rady posiadają dochody własne, czy też korzystają z dotacji budżetu centralnego. Chcemy jedynie podkreślić, że o zakresie samodzielności finansowej rad narodowych decyduje przede wszystkim zakres swobody wydatkowania<sup>6</sup>.

Źródła, z jakich pochodzą dochody rad narodowych, są niewątpliwie ważne — ale dopiero wówczas, gdy rady narodowe mogą swobodnie decydować o wydatkowaniu tych dochodów<sup>7</sup>. Spośród dwóch rad narodowych, które posiadałyby równą swobodę wydatkowania swych środków budżetowych, za bardziej samodzielną finansowo należałoby uznać tę radę, która budżet swój opierałaby na dochodach własnych, aniżeli tę, której budżet opierałby się na dotacji z budżetu centralnego. Wprawdzie obie decydowałyby swobodnie o kierunkach wydatków budżetowych, ale pierwsza miałaby ponadto wpływ na ich wielkość, mogłaby bowiem osiągając wzrost dochodów własnych odpowiednio powiększyć także swoje wydatki.

<sup>6</sup> Por. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych*, *Finanse* 1960, nr 2., s. 34 i n.

<sup>7</sup> Jeszcze przed dziesięciu laty w dyskusji nad tą sprawą zwracaliśmy uwagę, że nie tyle tu chodzi o pogłębienie samodzielności rad narodowych, ile raczej o pogłębienie zainteresowania rad wynikami ich działalności. Por. *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. II, Warszawa 1954, s. 344—345.

## DOCHODY WŁASNE RAD NARODOWYCH

Aktualnie istnieją trzy podstawowe rodzaje źródeł dochodów rad narodowych: dochody własne, udziały w dochodach budżetu centralnego i dotacje budżetu centralnego (celowe i wyrównawcze)<sup>8</sup>. W literaturze finansowej rozpowszechniony jest pogląd, że dochody własne i udziały w dochodach budżetu centralnego mają wyższość nad dotacjami budżetu centralnego, ponieważ rady narodowe mają wpływ na ich wzrost, są tym wzrostem zainteresowane, a więc dążą do efektywniejszego wykorzystania odnośnych źródeł dochodów. Przeciwnie — dotacje z budżetu centralnego są z góry określone co do wysokości i rady narodowe w zasadzie nie mają wpływu na ich wzrost<sup>9</sup>. Pogląd ten jest tylko do pewnego stopnia słuszny i to z szeregiem zastrzeżeń.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że rady narodowe, nawet mając wpływ na wzrost dochodów z określonych źródeł, tylko w tych przypadkach będą bezpośrednio zainteresowane tym wzrostem, gdy umożliwi to im odpowiednie zwiększenie wydatków budżetowych. W szczególności gdy rada narodowa korzysta zarówno z dochodów własnych, udziałów w dochodach budżetu centralnego, jak i dotacji budżetu centralnego, nie będzie bezpośrednio zainteresowana we wzroście dwóch pierwszych rodzajów dochodów, jeśli wzrost taki spowodować miał by odpowiednie ograniczenie dotacji budżetu centralnego.

Po wtóre, dochody własne i udziały w dochodach budżetu centralnego tylko wówczas cechują wymienione wyżej zalety w porównaniu z dotacjami budżetu centralnego, gdy rada narodowa ma rzeczywisty wpływ na wzrost tych dochodów. Wpływ ten może być dwojakiej natury. Przede wszystkim rada narodowa może mieć wpływ na wzrost dochodów budżetowych w przypadku gdy jej organy dokonują wymiaru i poboru odnośnych dochodów. W tych przypadkach od sprawności pracy organów rady może zależeć terminowość i stopień wpływu należności do budżetu. Nie można tego czynnika lekceważyć, ale chodzi jeszcze o coś więcej.

Rada narodowa może mieć wpływ na wysokość odnośnych dochodów także w związku z ich elastycznością, tzn. przez oddziaływanie na zja-

<sup>8</sup> Niesłuszne jest zaliczanie do dochodów własnych rad narodowych — udziałów w dochodach budżetu centralnego, jak to czyni ustawa o radach narodowych w art 11 ust. 3 pkt 3 (Oz. U. 1903, nr 29, poz. 172), podobnie sprawę tę rozstrzyga art. 1 ustawy z 1 VII 1958 r., o dochodach rad narodowych (Dz. U. nr 44, poz. 214). Z samego określenia „udział” wynika, że rady narodowe korzystają w tym przypadku z dochodów nie własnych lecz innego podmiotu.

<sup>9</sup> L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.* Finanse 1957, nr 11, s. 8—9, oraz M. Piskotin i N. Szirkiewicz, *O budżetnych prawach miastnych sowietów*, Sowiety dieputatow trudjaszczichsja 1959, nr 7, s. 22-28.

wiska, od których uzależniony jest wzrost lub spadek wysokości dochodów: a więc na wzrost rentowności przedsiębiorstw terenowych, od którego zależeć będzie wysokość wpłat z zysku, na wzrost produkcji i obrotów, powodujący zwiększenie wpływów z tytułu podatku obrotowego, na wzrost ilości turystów, pociągający za sobą zwiększenie wpływów z tytułu opłat uzdrowiskowych i innych dochodów budżetów terenowych, itd. itd. Wszystkie te czynniki, leżące u podstaw wielkości dochodów własnych lub dochodów budżetu centralnego, w których rada narodowa ma udział, powinny być zależne od rady.

Rada narodowa powinna mieć możliwość wpływania na te czynniki. Jeśli brak jest takiej możliwości, mija się z celem przydzielanie radom narodowym odnośnego źródła dochodów jako dochodu własnego lub przyznawanie radom narodowym udziału w tego rodzaju dochodach, gdyż dochody takie niezależne co do wysokości od działalności rady narodowej, przestają być przedmiotem troski i zainteresowania organów terenowych.

Konieczne jest po trzecie, aby wzrost wysokości odnośnych dochodów własnych lub udziałów w dochodach budżetu centralnego związany był ze zjawiskami społecznie użytecznymi. Byłoby bowiem absurdem pobudzanie zainteresowania rady narodowej we wzroście dochodów, w którego rezultacie wystąpiłyby zjawiska społecznie ujemne. Na przykład wprowadzenie udziałów budżetów terenowych w podatku od wynagrodzeń pobieranym do budżetu centralnego od osób zatrudnionych na danym terenie może budzić wątpliwości dwojakiej natury. Wydaje się, że wpływ rad narodowych na wielkość zatrudnienia i wysokość wynagrodzeń zatrudnionych pracowników na jej terenie jest znikomy, a zatem rady narodowe mają minimalne możliwości oddziaływania na wzrost tych dochodów. Gdyby jednak nawet tak nie było, gdyby wpływ ten rzeczywiście istniał, rodzi się następna wątpliwość, czy byłoby uzasadnione społecznie pobudzanie rad narodowych do wzrostu zatrudnienia i zwiększania wynagrodzeń pracowniczych. Nie względu na naturę budżetową powinny decydować o wielkości zatrudnienia i wysokości funduszu płac, lecz szereg innych czynników ekonomicznych i społecznych. Podobne wątpliwości mogą powstawać gdy chodzi o przekazywanie radom narodowym jako ich dochodów własnych takich źródeł, jak dopłaty do cen napojów alkoholowych lub loterie i gry liczbowe. Wysiłek i inicjatywę organów terenowych należy raczej skierować w kierunku rozwoju na ich terenie gospodarki, zwiększenia jej efektywności, rozwoju urządzeń socjalnych, kulturalnych, turystyki itd.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Por. M. Weralski, *W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1963, nr 11, s. 5.

Niesłuszne jest zatem dążenie do maksymalnego wyposażenia rad narodowych we własne źródła dochodów albo w udziały w dochodach budżetu centralnego, a to z dwóch powodów. Z jednej strony jest to niesłuszne z uwagi na brak społecznego uzasadnienia oddawania radom narodowym tych źródeł dochodów, na których wydajność nie posiadają one wpływu, a tym bardziej jeszcze tych, na których wydajność wpływ posiadają, lecz ze szkodą dla interesów ogólnonarodowych. Z drugiej strony jest to niesłuszne, gdyż zmierza w ostatecznym rezultacie do wyeliminowania dotacji budżetu centralnego.

Dotacje budżetu centralnego (celowe i wyrównawcze) spełniają w gospodarce socjalistycznej bardzo istotną rolę w wyrównywaniu nierównomierności rozwoju gospodarczego i kulturalnego poszczególnych terenów, zwłaszcza zaś nierównomierności odziedziczonych po ustroju kapitalistycznym. Socjalizm zakładając planowy rozwój gospodarczy i kulturalny kraju nie może dopuścić do sytuacji, w której rozwój poszczególnych terenów kraju uzależniony byłby wyłącznie od lokalnych możliwości finansowych<sup>11</sup>. Dotacje budżetu centralnego są wypróbowanym i niezastąpionym instrumentem wyrównywania wspomnianych nierównomierności rozwoju, likwidacji zacofania gospodarczego i kulturalnego niektórych części kraju. Gdy zatem weźmiemy pod uwagę, że rady narodowe są częściowo ograniczone w zakresie wydatkowania środków finansowych (z uwagi na interes ogólnonarodowy), że nie będą one zainteresowane we wzroście odnośnych dochodów w tych wszystkich przypadkach, gdy nie mają możliwości ich wydatkowania, to w konsekwencji możemy postawić tezę, że w zakresie dochodów terenowych nie należy dążyć do maksymalnego wyposażenia rad narodowych we własne źródła dochodów, lecz do powiązania własnych dochodów rad narodowych i ich udziałów w dochodach budżetu centralnego z tymi Wydatkami, o których kierunku i wysokości rady narodowe mogą swobodnie decydować.

Właściwym postulatem w zakresie dochodów rad narodowych jest dlatego ograniczone ich wyposażenie we własne źródła dochodów, ale Wyposażenie ich za to w źródła elastyczne, na wydajność których rady narodowe mają pełny wpływ i tylko źródła, których rozwój jest społecznie pożądany, a wreszcie w źródła tylko takich dochodów, których Wzrost będzie pozostawał do dyspozycji rad narodowych na samodzielnie Przez nie realizowane cele i w wysokości przez nie same ustalonej.

<sup>11</sup> Por. Z. Pirożyński, *Zagadnienie decentralizacji w systemie budżetowym rad narodowych*, *Finanse* 1956, nr 6, s. 21 i n.

## STAŁOŚĆ DOCHODÓW TERENOWYCH

Znaczenie stałości systemu dochodów budżetów terenowych związane jest przede wszystkim z zakresem zainteresowania rad narodowych lokalną gospodarką budżetową.

Stałości dochodów terenowych nie należy mylić z pewnością. Pewność dochodów jest przeciwstawieniem ich elastyczności. Wysokość wpływów ze źródeł dochodów uznanych za pewne nie ulega poważniejszym zmianom, natomiast wpływy w zakresie dochodów uznawanych za elastyczne ulegają zmianom wraz ze zmianami zjawisk leżących u ich podstaw.

Pojawiają się niekiedy w naszym piśmiennictwie finansowym głosy, aby oprzeć gospodarkę finansową rad narodowych na dochodach pewnych<sup>12</sup>. Jest to przenoszenie na grunt gospodarki socjalistycznej teorii, która wyrosła w zupełnie odmiennych warunkach społeczno-gospodarczych. W gospodarce kapitalistycznej, narażonej na stałe wahania koniunkturalne, uznano niegdyś pewność (nieelastyczność) dochodów za ich cechą dodatnią, gdyż zabezpieczała gospodarkę finansową samorządu przed spadkiem dochodów — w przypadku kurczenia się działalności gospodarczej w okresach kryzysu. W państwach socjalistycznych, w których nie grożą nam wahania koniunktury, pewność dochodów przestaje być cechą pożądaną. Przeciwnie, należy dążyć do oparcia budżetów terenowych na dochodach elastycznych, wzrastających w miarę rozwoju leżących u ich podstaw zjawisk gospodarczych.

Stałość dochodów terenowych oznacza ich prawną stabilizację (niezmiennność konstrukcji, stawek itd.)<sup>13</sup> Jest ona ze wszechmiar pożądana<sup>14</sup>. Samo pojęcie stałości nie jest jednak jasno sprecyzowane. W literaturze finansowej występuje się przeciw corocznemu ustalaniu źródeł dochodów budżetów terenowych i wysuwa postulat określania tych źródeł na szereg lat z góry. Jaki okres realizowałby postulat stałości dochodów rad narodowych? Najczęściej wysuwa się okres pięcioletni, jako odpowiadający okresowi planów wieloletnich. Wydaje się, że najbardziej stały byłby system dochodów ustalony bez określenia granic czasowych, a więc aż do odwołania nowym aktem normatywnym, oczywiście z zastrzeżeniem, że zmiany nie byłyby dokonywane zbyt często.

<sup>12</sup> Por. J. Łubowicki, *U podstaw budżetów terenowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1962, nr 6, s. 30.

<sup>13</sup> Por. Z. Pirożyński, *Decentralizacja w systemie budżetowym a planowy podział produktu społecznego (II)*, Finanse 1962, nr 10, s. 37.

<sup>14</sup> Por. J. Wierzbicki, *W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych*, Finanse 1961, nr 6, s. 29 in.

Zakładając, że dochody rad narodowych są dostatecznie elastyczne, rady narodowe będą zainteresowane we wzroście tych dochodów na tym dłuższy okres, im bardziej stabilny jest ich system. Jeżeli system ten ulega corocznym zmianom, wówczas zainteresowanie rady narodowej ogranicza się każdorazowo tylko do danego roku. Korzyści wynikające z ewentualnego wzrostu dochodów w latach przyszłych mogą być bowiem unicestwione przez zmianę systemu dochodów. Jeśli system ten uregulowany będzie na 2, 3 lub 5 lat z góry, wówczas perspektywa przyszłych korzyści ulega znacznemu rozszerzeniu w czasie. Warto podejmować nowe zadania, które w perspektywie dwóch czy trzech lat pozwolą zwiększyć dochody rady narodowej, jeśli będzie ona mogła jeszcze przez trzy lub cztery dalsze lata korzystać ze zwiększonych dochodów, bez obawy, że na skutek zmiany systemu dochodów dodatkowe korzyści zostaną pochłonięte np. przez zmniejszenie dotacji wyrównawczej z budżetu centralnego.

Stołość systemu dochodów terenowych jest niepodzielna, zakłada ona stabilność wszystkich jego elementów, a więc zarówno dochodów własnych, udziałów w dochodach budżetu centralnego, jak i wreszcie dotacji wyrównawczych. Należałoby zatem postulować ustalanie na okresy kilkuletnie: a) zakresu dochodów własnych dla poszczególnych szczebli rad narodowych, b) zakresu i wielkości procentowego udziału poszczególnych rad narodowych w dochodach budżetu centralnego, c) wysokości kwoty dotacji wyrównawczej dla poszczególnych rad narodowych z budżetu centralnego. W ten sposób każda rada narodowa uzyskiwałaby prawo dysponowania w okresie kilkuletnim nadwyżkami dochodów własnych i udziałów w dochodach budżetu centralnego. Połowiczne rozwiązanie w rodzaju stabilizacja na okresy kilkuletnie zakresu dochodów (własnych i udziałów w dochodach budżetu centralnego) mija się z celem. W warunkach gdy dotacje wyrównawcze ustalane są corocznie, wiadomo z góry, że istnieje możliwość pozbawienia rady narodowej możliwości dysponowania uzyskanymi nadwyżkami dochodów własnych i udziałów w dochodach budżetu centralnego przez odpowiednie obniżenie wysokości przyznanej radzie narodowej w roku poprzednim dotacji wyrównawczej.

Postulowane wyżej rozwiązanie może wywoływać dwojakiego rodzaju obawy. Z jednej strony powstaje obawa, czy takie rozwiązanie nie usztywni zbyt mocno całego systemu, czy nie utrudni realizacji nowych zadań, które organy centralne mogłyby postawić przed radami narodowymi. Zabezpieczeniem przed taką ewentualnością byłaby dotacja celowa z budżetu centralnego, ustalana w przeciwieństwie do dotacji wyrównawczych corocznie, w zależności od wyłaniających się w danym roku potrzeb, które nie mogą być rozwiązane w ramach dochodów stałych

rady, lecz które są tak istotne, że należy je finansować ze źródeł centralnych. Dotacje celowe mogłyby być przyznawane radom narodowym we wszystkich każdorazowo uzasadnionych przypadkach (np. w związku z potrzebą usunięcia skutków powodzi).

Z drugiej strony mogłaby powstać obawa, czy rady narodowe nie znajdą się w posiadaniu nadmiernych dochodów, umożliwiających im rozrzutną, niecelową i nieoszczędną gospodarkę. Zabezpieczeniem przed tą ewentualnością powinno być zarówno zróżnicowanie źródeł dochodów własnych oraz udziałów w dochodach budżetu centralnego, jak i wybór takich źródeł dochodów własnych oraz ustalenie procentowego udziału w dochodach budżetu centralnego na takim poziomie, aby nie zaistniała możliwość osiągnięcia dochodów nadmiernych. Powinien być możliwy tylko umiarkowany wzrost dochodów, następujący dzięki wysiłkom rady narodowej, i to tylko takim wysiłkom, których efekty gospodarcze i społeczne są pożądane.

#### NADWYŻKA BUDŻETOWA

Nadwyżki budżetowe w radach narodowych powstają nie tylko dzięki wzrostowi dochodów własnych i wzrostowi udziałów w dochodach budżetu centralnego, ale również dzięki oszczędnościom w zakresie wydatkowania środków budżetowych.

W związku z przewidzianą w ustawie o prawie budżetowym możliwością wykorzystywania przez rady narodowe nadwyżki budżetowej z poprzedniego okresu budżetowego<sup>15</sup>, diskutowane jest zagadnienie, czy cała nadwyżka powinna być pozostawiona do dyspozycji rad narodowych, czy tylko jej część<sup>16</sup>. Podnosi się w szczególności, że nadwyżka budżetowa, w tej części, w której wynika z oszczędności w zakresie wydatków budżetowych, wiąże się niejednokrotnie z niewykonaniem określonych zadań rzeczowych i wskutek tego nie powinna pozostawać do dyspozycji rad narodowych. Zagadnienie to jest bardzo skomplikowane, bowiem nawet w przypadku niewykonania zadań rzeczowych nie wszystkie oszczędności w zakresie wydatków budżetowych powinny być jednakowo traktowane. Podobne zresztą wątpliwości mogą występować również po stronie dochodów budżetowych.

Wydaje się, że sprawa dojrzeła do prawnego uregulowania. Należałoby jednak nie tylko ustalić, w jakich przypadkach nadwyżka budżetowa powinna pozostawać do dyspozycji rad narodowych, lecz

<sup>15</sup> Art. 40 ustawy z ;1 VII 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. nr 45, poz. 221).

<sup>16</sup> Por. A. W. Zawadzki, *Z problematyki nadwyżek i niedoborów budżetów terenowych*, *Finanse* 1962, nr 8, s. 18 i n.

także przeprowadzać corocznie jej weryfikację, podobnie jak weryfikowane są zyski przedsiębiorstw państwowych w celu wyeliminowania tzw. zysku nieprawidłowego i zysku niezależnego od przedsiębiorstwa. Zdajemy sobie sprawę z trudności praktycznych proponowanego rozwiązania, ale podobne trudności istnieją również w zakresie weryfikacji zysków przedsiębiorstw.

Dotychczasowe próby zwiększenia zainteresowania rad narodowych ich gospodarką finansową nie były konsekwentne. W zasadzie od szeregu lat realizowana jest polityka zwiększania samodzielności finansowej rad narodowych, ale nie jest ona pozbawiona pewnych wahań wynikających z szeregu ujemnych doświadczeń<sup>17</sup>.

Ujemne doświadczenia w omawianym zakresie nie powinny jednak przesądzać negatywnie sprawy pozostawienia radom narodowym możliwości wykorzystywania wygospodarowanych przez nie nadwyżek budżetowych. Sama koncepcja jest słuszna, jedynie jej realizacja nie była właściwa. Niepowodzenia są ceną eksperymentu. Należy eksperymentować bardzo ostrożnie<sup>18</sup>. Słuszniejsze jest ustalenie początkowo raczej bardzo wąskich granic swobody, a następnie powolne i stopniowe ich rozszerzanie, w miarę zdobywanych doświadczeń i korygowania ujawniających się usterek całego systemu.

Granice te można ustalać pod różnym kątem widzenia. Można więc przede wszystkim czasowo ograniczyć okres mocy obowiązującego systemu do 2 lub 3 lat. Przedmiotowo można ograniczyć zakres dochodów rad narodowych i udziałów w dochodach budżetu centralnego do określonych rodzajów dochodów, podobnie jak uwzględniać przy wykorzystaniu nadwyżek budżetowych tylko określone oszczędności w zakresie wydatków budżetowych. Dla zabezpieczenia się przed możliwością powstania zbyt wysokich nadwyżek budżetowych, można wprowadzić regresję wzrostu pozostawianej do dyspozycji rad narodowych części wygospodarowanych przez nie nadwyżek. W takim zaś razie w miarę wzrostu tych nadwyżek coraz mniejsza procentowo ich część pozostawałaby dla rad narodowych, a coraz większa procentowo część wpływałaby do budżetu centralnego (oczywiście obie omawiane części, nawet pierwsza malejąca procentowo, musiałyby stale wzrastać kwotowo, gdyż w przeciwnym przypadku powstałyby antybodźce wzrostu tych do-

<sup>17</sup> Por., A. W. Zawadzki, *O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych*, *Finanse* 1958, nr 2, s. 47 i n.; A. (W. Zawadzki, *Zmiany w finansach rad narodowych*, *Finanse* 1959, nr 2 s. 21 i n.; Z. Pirożyński, *O potrzebie i kierunku reformy prawa budżetowego*, *Finanse* 1962, nr 12, s. 12.

<sup>18</sup> Z. Pirożyński, *W sprawie nadwyżek budżetowych rad narodowych*, *Finanse* 1961, nr 2, s. (117 i n., oraz J. Kaleta, *Nadwyżki budżetowe rad narodowych jako bodziec ekonomiczny*, *Finanse* 1962, nr 11, s. 29 i n.

chodów). Możliwe byłoby również stosowanie różnego rodzaju zaleceń co do sposobu wykorzystania osiągniętych nadwyżek.

Wszystkie te granice mogłyby być stopniowo rozszerzane w miarę umacniania się całego systemu. Stopniowe zwiększanie uprawnień finansowych rad narodowych to niewątpliwie lepsza polityka niż wahania idące raz w kierunku znacznego zwiększenia, a następnie, z konieczności, pewnego znowu ograniczania samodzielności finansowej rad narodowych.

#### OPRACOWYWANIE I UCHWALANIE BUDŻETÓW TERENOWYCH

Kolejność opracowywania i uchwalania budżetów terenowych nie tylko była i jest stale przedmiotem dyskusji w literaturze finansowej, ale ulegała zmianom również w naszej praktyce budżetowej. Każde z przyjmowanych rozwiązań ma bowiem swoje zalety i wady. Przyjęcie proponowanych wyżej zasad gospodarki finansowej rad narodowych upraszczałoby również i tę sprawę.

Zgłaszany projekt opiera się na prawnym ustaleniu elementów systemu, które mają być regulowane na dłuższy okres czasu, elementów, które mają być regulowane tylko na dany rok i elementów, które nie są w ogóle regulowane, lecz pozostawione do swobodnej decyzji rad narodowych. Nic zatem nie stałoby na przeszkodzie, aby budżety terenowe uchwalane były kolejno, poczynając od najniższych jego ogniów.

Każda rada narodowa przystępując do opracowania budżetu i następnie uchwalając swój budżet byłaby w posiadaniu szeregu elementów sztywnych i szeregu elementów elastycznych. Ustalone byłyby prawnie na szereg lat z góry m. in. takie elementy, jak zakres wydatków budżetowych regulowanych odgórnie i formy tego regulowania (limity, normy, wskaźniki, wytyczne itd.), zakres źródeł dochodów własnych, zakres i wysokość udziałów w dochodach budżetu centralnego, wielkość dotacji wyrównawczej, zasady wykorzystywania nadwyżki budżetowej i jej weryfikacji. Na dany rok budżetowy ustalone byłyby niektóre limity, normy i wskaźniki wydatków (przy czym pożądanym byłoby w tym zakresie zwiększenie stabilności przez przechodzenie na okresy dłuższe) oraz wysokość dotacji celowych, jak również sprawy proceduralne (również z tendencją do ich stabilizacji). Pozostałe elementy systemu pozostawałyby do swobodnej decyzji rady.