

ANDRZEJ KOMAR

KIERUNKI REFORMY PRAWA BUDŻETOWEGO

Uchwalona ostatnio przez Sejm ustawa o prawie budżetowym¹ jest przejawem tego kierunku zmian w zarządzaniu i planowaniu, który został nakreślony przez V Zjazd PZPR i II Plenum KC PZPR. Zmierzają one do uelastycznienia gospodarki budżetowej przy konsekwentnym zachowaniu centralnej dyspozycji środków budżetowych. Ustawa ta wieńczy również pewien etap przemian zachodzących w ostatnim ćwierćwieczu w gospodarce budżetowej. Jej postanowienia nie tylko rejestrują główne nurty tych przemian, lecz wytyczają kierunki dalszego rozwoju i doskonalenia metod gospodarki budżetowej. Dlatego celowe będzie zwrócenie uwagi na stopniowe kształtowanie się tych przemian i na główne założenia reformy prawa budżetowego, by lepiej uświadomić sobie ich zasięg i znaczenie.

Ewolucja niektórych postanowień prawa budżetowego narastała stopniowo w corocznych ustawach budżetowych i notach budżetowych Ministra Finansów. Koncentrowała się ona wokół usprawnienia toku uchwalania i wykonywania budżetu. Najwcześniej, bo już w 1961 r. nastąpiła zmiana toku podejmowania uchwał budżetowych przez rady narodowe poszczególnych stopni. W miejsce oddolnego, wprowadzono odgórny tok uchwalania budżetów, w kolejności od najwyższego do najniższego. Ustalono zarazem, że podstawą podejmowanych przez rady narodowe uchwał mogą być uchwalone budżety wyższych stopni lub zatwierdzone przez organy wykonawcze projekty tych budżetów. Motywem tej zmiany były istniejące trudności w dziedzinie należytej koordynacji budżetów w toku oddolnego ich uchwalania. Zbiorcza budowa budżetu państwa wymaga bowiem podporządkowania budżetów niższych — wyższym, również w toku ich uchwalania. Uznano przeto, że odgórny tok podejmowania uchwał budżetowych właściwiej urzeczywistnia to założenie. Pozostałe zmiany wprowadzane corocznymi ustawami budżetowymi odnosiły się przede wszystkim do toku i sposobów wykonywania budżetu. Zmiany te zmierzały w kierunku lepszego przystosowania budżetu jako narzędzia finan-

¹ Ustawa z dnia 25 XI 1970 r. prawo budżetowe (Dz. U. nr 29, poz. 244).

sowania rozlicznych zadań państwowych, zwłaszcza gospodarczych. Chodziło o nadanie budżetowi większej elastyczności, stworzenie wykonawcom budżetu pewnego marginesu swobody. Pozwoliłby on na uwzględnienie nowych zjawisk społeczno-gospodarczych, które wyłonią się w toku wykonywania budżetu i których rozwiązanie wymagać będzie jego ingerencji. Jest to zresztą sprawa, która prześladuje współczesną gospodarkę budżetową. Po prostu ukształtowany w przeszłości budżet wymaga stałego dostosowywania do nowych stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych i do nowej roli państwa w kształtowaniu tych stosunków. Pośród zabiegów zmierzających w tym kierunku można wymienić: rozszerzenie zakresu kompetencji Rady Ministrów i Ministra Finansów w dziedzinie dysponowania nadwyżką budżetową, rozszerzenie zakresu uprawnień organów wykonawczych do dokonywania przeniesień kredytów budżetowych i zmiany zakresu źródeł dochodów budżetów terenowych. Te m. in. zmiany znalazły swoje odbicie w postanowieniach nowej ustawy o prawie budżetowym, która ponadto zawiera wiele innych zmian.

Najogólniej dokonane zmiany można sklasyfikować w dwóch grupach: zmiany o charakterze ogólnym i zmiany w dziedzinie procedury budżetowej. Wśród tych zmian ogólnych należy wymienić zakres nowego prawa budżetowego, które scala w jednym akcie dawną ustawę o prawie budżetowym z 1958 r. i ustawę o dochodach rad narodowych z tegoż roku. Do zmian natury ogólnej należy zaliczyć również sformułowane w ustawie pojęcie budżetu. Już w pierwszym artykule ustawa stanowi, że budżet jest podstawowym planem gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych zapewniających wykonanie zadań państwowych. Treść tej definicji należy rozważyć w kontekście toczącej się na przestrzeni kilku lat dyskusji o roli budżetu w systemie finansowym państwa i jego stosunku do innych planów finansowych². Wśród dyskutantów przeważała opinia, że nie można uznać budżetu za plan podstawowy, gdyż zakres jego dochodów i wydatków jest zbyt wąski w porównaniu z zasięgiem gospodarki finansowej państwa. Dlatego postulowano odpowiednie rozszerzenie zakresu budżetu lub zastąpienie go — programem finansowym państwa. Wydaje się, że ustawa o prawie budżetowym poprzez deklarację o podstawowym znaczeniu budżetu zmierza w kierunku rozszerzenia zakresu jego oddziaływania w kształtowaniu gospodarki finansowej państwa (art. 1 ust. 1). Chodzi w tym przypadku o objęcie decyzją organów przedstawicielskich coraz rozleglejszych obszarów gospodarki pozabudżetowej. Potwierdzeniem tego zdaje się być rozszerzenie zakresu materiałów prezentowanych Sejmowi i radom narodowym w toku prac nad uchwaleniem ich budżetów. Materiałami tymi są plany finansowe funduszy celowych zakładów

² S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (RPEiS) 1963, z. 3; A. Komar, *Budżet i plan finansowy państwa*. Roczniki Ekonomiczne 1967/68, t. XX.

budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych. Są one włączane do projektów: ustawy budżetowej (art. 31 ust. 1 pkt 2) i uchwał budżetowych rad narodowych (art. 43 ust. 1 pkt 2). Przyjęcie tego rodzaju rozwiązania uznać należy za jak najbardziej właściwe, gdyż w ostatnich latach obserwujemy proces intensywnego rozwoju różnych form gospodarki pozabudżetowej, co ma miejsce zwłaszcza w dziedzinie finansowania działalności socjalno-kulturalnej.

Tworzenie różnych form gospodarki pozabudżetowej uzasadnione było zbyt sztywnymi rygorami w dziedzinie wydatkowania środków budżetowych, a zwłaszcza uniezależnienie położenia finansowego jednostek budżetowych od uzyskiwanych przez nie dochodów. Jednakże rozwój tej gospodarki odbywał się często kosztem budżetu poprzez stopniowe uszczuplanie źródeł jego dochodów. Następowало przez to ograniczanie gestii organów przedstawicielskich w kształtowaniu gospodarki finansowej. Tymczasem włączenie do budżetu dochodów i wydatków wspomnianych form gospodarki pozabudżetowej umożliwi Sejmowi i radom narodowym kształtowanie działalności w tej dziedzinie i jej kontrolę. Jest to rozwiązanie zgodne z pozycją i znaczeniem organów przedstawicielskich w systemie organów państwowych.

Zawarta w przepisach prawa budżetowego koncepcja rozszerzenia zakresu oddziaływania budżetu na kształtowanie stosunków finansowych sięga dalej i odnosi się do finansów przedsiębiorstw oraz kredytu bankowego. W przypadku finansów przedsiębiorstw prawo budżetowe wyraźnie określa rodzaje wpłat przedsiębiorstw do budżetu i rodzaje udzielanych przedsiębiorstwom dotacji (art. 8 ust. 2 i 3). Uwzględnienie tych postanowień w ustawie o prawie budżetowym ma wyraźniej zaakcentować znaczenie rozliczeń przedsiębiorstw z budżetem dla kształtowania podstawowych proporcji dochodów i wydatków budżetowych. Ma również podkreślić wielorakie więzi finansowe łączące budżet i przedsiębiorstwa, na których szczupłość wskazywano w toku dyskusji nad stosunkiem budżetu do programu finansowego państwa.

W dziedzinie kredytu bankowego prawo budżetowe nawiązuje do zmienionych ostatnio zasad finansowania inwestycji³. Według nich inwestycje jednostek i zakładów budżetowych są finansowane z kredytu bankowego. Ustawa o prawie budżetowym tworzy podstawę prawną do zaciągania kredytu bankowego przez jednostki i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze (art. 15). Przepisy te zdają się utrzymywać symbiozę środków budżetowych i kredytu bankowego w finansowaniu niektórych inwestycji. Organy przedstawicielskie akceptując budżet uzyskują pośrednio możliwość kształtowania wielkości zaciąganych kredytów ban-

³ Por. uchwałę Rady Ministrów nr 124 z 15 VII 1969 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych. (Mon. **Pol.** nr 32, poz. 237).

kowych przez jednostki objęte budżetem. Na marginesie uwag o kredycie bankowym nasuwa się jeszcze inna refleksja, że budżetowi przypada najważniejsza rola w gromadzeniu środków pieniężnych niezbędnych do udzielania kredytu bankowego (nadwyżka budżetowa).

Należałoby zatem zastanowić się, czy owe rozszerzenie zakresu budżetu upoważnia do twierdzenia, że budżet jest podstawowym planem finansowym? Jednym z kryteriów oceny tego zagadnienia może być wielkość rozdzielanego za pośrednictwem budżetu dochodu narodowego. Otóż obecnie za pośrednictwem budżetu dokonywana jest redystrybucja ponad 50% dochodu narodowego. Taką wielkością nie legitymuje się żaden inny plan finansowy. Ponadto rozpatrując metody rozliczeń przedsiębiorstw z systemem finansowym można dostrzec, że największa część ich akumulacji i zysku jest przejmowana w różnych formach przez budżet. Także wydatki budżetowe dokonywane są wielokierunkowo, zwłaszcza na finansowanie działalności nieprodukcyjnej. Wyluszczone tu argumenty zdają się potwierdzać tezę, że budżet jest podstawowym planem finansowym, zapewniającym realizację zasadniczych funkcji państwa.

Wśród innych zmian ogólnych prawa budżetowego na uwagę zasługuje uregulowanie sprawy zakresu dochodów i wydatków budżetu centralnego i budżetów terenowych. Wspomniano już na wstępie, że do nowej ustawy o prawie budżetowym zostały włączone z nieznacznymi zmianami postanowienia ustawy o dochodach rad narodowych z 1958 r., jednakże prawo budżetowe zawiera niektóre nowe, a przy tym ważne postanowienia. Wymienić tu należy wyraźne określenie dochodów i wydatków budżetu państwa. Przez wskazanie źródeł dochodów i przeznaczenia wydatków budżetowych prawo budżetowe określa miejsce budżetu państwa w jego systemie finansowym. Na skutek tego właściwiej zsynchronizowana jest treść budżetu z jego funkcjonowaniem, co wynika z przyjęcia przez prawo budżetowe koncepcji budżetu jako planu podstawowego. Określenie przez prawo budżetowe źródeł dochodów i przeznaczenia wydatków nie oznacza, że tworzy ono podstawę dla pobierania dochodów i dokonywania wydatków. W tym względzie nadal obowiązuje zasada, że budżet nie tworzy praw i obowiązków państwa wobec osób trzecich i na odwrót (art. 6).

Zawarte są też w prawie budżetowym pewne zmiany w dziedzinie zasad podziału dochodów między budżetami różnych stopni. Jeden z przepisów ustawy (art. 17 ust. 2) przewiduje możliwość określania dochodów wyrównawczych dla rad narodowych na okres wieloletni. W tym zakresie ustawa wychodzi naprzeciw zgłaszanym od lat postulatом stabilizacji tego rodzaju dochodów rad narodowych. Wydaje się, że ustawa o prawie budżetowym jedynie deklaruje tego rodzaju możliwość, która wymagałaby rozwinięcia w wykonawczym prawie budżetowym. Należałoby zwłaszcza określić dokładnie, na jaki okres będą ustalone owe dochody i szacunkowo ustalić przewidywany ich poziom w poszczególnych latach. W

piśmiennictwie finansowym postulowano okres pięcioletni jako najwłaściwszy ze względu na jego zbieżność z wieloletnim planowaniem gospodarczym.

Uregulowanie sprawy stabilizacji dochodów rad narodowych w przyszłym wykonawczym prawie budżetowym powinno uwzględniać dwa istotne założenia: zabezpieczyć uzasadnione w tym względzie interesy rad narodowych i zabezpieczyć realizację postulatu jedności gospodarki budżetowej państwa. Nie jest to zagadnienie łatwe do uregulowania, ale na pewno wymagające podjęcia szeroko zakrojonej próby rozwiązania prawnego. Łączy się to zresztą z inną niełatwą sprawą stosunku rocznego i wieloletniego planowania finansowego, którego próby uregulowania nie dały dotąd pożądaných wyników.

Prawo budżetowe zawiera postanowienia o możliwości przekazywania źródeł dochodów między budżetami różnych stopni (art. 20 ust. 1 i art. 21). Uwzględniają one zatem proces stale dokonującej się decentralizacji zadań między organami różnych stopni, której śladem podąża konieczność przekazywania źródeł dochodów. Można by poprzestać na tym sformułowaniu prawa budżetowego, gdyż nie wymaga ono szerszego rozwinięcia w przepisach wykonawczych, trudno bowiem a priori zdecydować, jakie źródła dochodów w całości lub w części mogą być przedmiotem owego przekazywania. Wybór tych źródeł i określenie wielkości przekazywanych dochodów należałoby pozostawić rozstrzygnięciu bieżącej praktyce, która w tej dziedzinie dysponuje wieloma danymi, by podjąć poprawną decyzję.

Znacznie szerszy zakres mają zmiany dokonane w dziedzinie procedury budżetowej, której należyte ukształtowanie ma ważne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania budżetu. Prześledźmy zatem najistotniejsze z tych zmian w poszczególnych fazach prac budżetowych. Zacząć należy przeto od planowania zadań budżetowych. W tej dziedzinie ustawa opowiada się za koncepcją ograniczenia szczegółowości budżetu. Jest to jak najbardziej słuszne rozwiązanie ze względu na cechy współczesnej gospodarki budżetowej, cechuje ją bowiem daleko idąca rozbudowa i złożoność tych zjawisk, które są nią objęte. Wobec tego można zastanowić się nad tym, czy organy przedstawicielskie mają w toku obrad budżetowych zajmować się szczegółowym określeniem przyszłych zadań budżetowych czy też skupić swą uwagę i decyzję na kształtowaniu głównych założeń przyszłego budżetu? Postanowienia prawa budżetowego przyjmują to drugie rozwiązanie, co ma konsekwencje nie tylko dla toku obrad budżetowych, lecz również dla wykonania budżetu. Po prostu wykonawcy budżetu zyskują szerszy margines swobody umożliwiającej prowadzenie elastyczniejszej gospodarki budżetowej.

Konsekwencją ograniczenia szczegółowości projektów budżetów jest mniejsza szczegółowość ustaw budżetowych. Prawo budżetowe określa możliwość corocznie innego ustalania przez Sejm układu budżetu państwa

(art. 31 ust. 2 i 3). W związku z tym należałoby postulować, aby w praktyce niezbyt często zmieniano układ budżetu, gdyż wówczas niewielkie byłyby możliwości porównania, na podstawie tych ustaw, gospodarki budżetowej poszczególnych lat. Dlatego ta sprawa wymagałaby unormowania w przepisach wykonawczych. Ograniczenia szczegółowości ustaw i uchwał budżetowych nie można interpretować jako ograniczenie zakresu kompetencji budżetowych organów przedstawicielskich. Jest to raczej określenie sposobu formułowania decyzji budżetowych. Potwierdzają to inne przepisy ustawy o prawie budżetowym (art. 31 ust. 2 pkt 2 i art. 43), stanowiące o obowiązku włączania do projektów budżetów globalnych dochodów i wydatków różnych form gospodarki pozabudżetowej, które to dane są uzupełniane objaśnieniami charakteryzującymi tę gospodarkę (art. 31 ust. 3 i 4). Ponadto pośród materiałów dołączonych do projektu budżetu wymienione są objaśnienia gospodarki finansowej przedsiębiorstw (art. 31 ust. 4 pkt 3). W następstwie włączania lub dołączania tych materiałów do projektów budżetów, organy przedstawicielskie uzyskują wgląd w kształtowanie się gospodarki pozabudżetowej i mogą ją kształtować oraz kontrolować. W tym rozwiązaniu dostrzec można szerszą myśl przewodnią, by organy przedstawicielskie podejmowały decyzje o zasadniczym znaczeniu i o szerokim zakresie oddziaływania.

W dziedzinie budżetów terenowych prawo budżetowe przyjęło odgórny tok ich uchwalania, który stosowany był już w praktyce od 1961 r. Prawo budżetowe przyjmuje w tym zakresie rozwiązanie alternatywne, przewidując uchwalanie budżetów terenowych na podstawie uchwalonego budżetu państwa i uchwał budżetowych rad narodowych wyższych stopni albo też na podstawie projektów budżetu, państwa i budżetów terenowych. Właśnie tego rodzaju rozwiązanie budzi zastrzeżenia. Wyłaniają się one w związku z przyjęciem za podstawę uchwał budżetowych — projektów budżetów wyższych stopni. Może to prowadzić do wyłonienia się komplikacji i w konsekwencji do przedłużenia się toku uchwalania budżetów. Wśród ewentualnych komplikacji można by wymienić różnicę zdań między organami przedstawicielskimi i wykonawczymi na temat treści i zakresu zadań przyszłego budżetu. Jeżeli rada narodowa jakiegokolwiek stopnia podejmie uchwałę budżetową na podstawie projektu budżetu wyższego stopnia, który organ przedstawicielski w toku uchwalania zmienia, wówczas trzeba uchwalony uprzednio budżet zmienić, by dostosować go do budżetu stopnia wyższego. W rezultacie zamiast przyspieszenia prac budżetowych następuje ich opóźnienie, a uchwała budżetowa pozostaje w świadomości radnych — projektem. Dlatego należałoby przyjmując za podstawę uchwalanych budżetów jedynie ustawę budżetową lub uchwały budżetowe rad wyższych stopni. Sprawa ta wymaga uregulowania w nowym prawie wykonawczym do ustawy o prawie budżetowym. Inaczej w budżecie będą następowały permanentne zmiany, które nie sprzyjają prowadzeniu przemyślanej i oszczędnej gospodarki budżetowej.

Jeden z przepisów prawa budżetowego godzi się nawet z możliwością opóźnienia toku uchwalania budżetów terenowych (art. 44 ust. 1), zakreślając ostateczny termin ich uchwalenia do 31 stycznia roku budżetowego. Przepis ten znalazł się w prawie budżetowym pod naporem praktyki, która zbyt wydłużała tok prac budżetowych. Można mieć zastrzeżenia dla ulegania praktyce wówczas, gdy nie przynosi to jej pożytku, każdy bowiem plan powinien być zaakceptowany przed okresem, w którym ma być wykonywany. W przeciwnym razie sprowadza się do rejestracji faktów dokonanych. Należałoby przeto postulować rychłe uchylenie tego przepisu.

Prawo budżetowe dąży do umocnienia pozycji organów przedstawicielskich w toku opracowywania projektów budżetów. Przejawem tego jest dwukrotne włączanie komisji rad narodowych do prac nad projektem budżetu. Najpierw komisje finansów, budżetu i planu stopnia wojewódzkiego uczestniczą w wstępnym opracowaniu projektu zbiorczego budżetu województwa, który przedkładany jest Ministrowi Finansów. Przejawem tego uczestnictwa jest opinia tych komisji przekazywana wraz z projektem Ministrowi Finansów oraz właściwym ministrom (art. 35 ust. 1). To samo czynią komisje stopnia powiatowego w stosunku do projektów zbiorczych budżetów powiatów (art. 35 ust. 2). Po raz wtóry komisje te włączają się w toku opracowywania projektów budżetów jednostkowych i zbiorczych przed ich uchwaleniem przez właściwe rady narodowe. Można by się zastanowić nad celowością dwukrotnego angażowania komisji w toku prac budżetowych. Stosowany obecnie dwufazowy tok opracowywania budżetów terenowych cechuje zbyt długi okres wstępnego uzgadniania projektów zbiorczych budżetów województw z organami centralnymi, co powoduje skrócenie prac nad projektami jednostkowych budżetów. Jeżeli zatem komisje rad wojewódzkich i powiatowych sformułują już swe opinie o projekcie budżetu we wstępnej fazie jego opracowania, to nasuwa się pytanie, jaki ma być udział tych komisji w drugiej fazie prac budżetowych? Właśnie w drugiej fazie owe komisje spotykają się już z uzgodnionym i zaakceptowanym przez organy centralne projektem zbiorczego budżetu. Można się wobec tego zastanowić nad tym, czy komisje mają powtórzyć uprzednie opinie, czy też je zmienić, a jeśli tak, to jakie mają być treść i zakres nowych opinii? Jest to sprawa bardzo istotna dla rzeczywistego zwiększenia znaczenia organów przedstawicielskich w toku prac budżetowych. Wydaje się, że nie należy wyczekiwać w tym względzie na doświadczenia praktyki, bo te nie zawsze są godne naśladowania, lecz starać się jeszcze raz ów problem przemyśleć i sensownie uregulować w wykonawczym prawie budżetowym.

Nie sposób też pominąć kapitałnego zagadnienia stosunku planowania rocznego do wieloletniego. Trzeba z rozczarowaniem zauważyć, że w tym względzie nowa ustawa o prawie budżetowym milczy. Można to milczenie tłumaczyć tym, że dotychczasowe próby w dziedzinie długoterminowego

planowania budżetowego nie przyniosły spodziewanych rezultatów, jednak nie powinien to być argument na rzecz poniechania prób uregulowania tego ważkiego zagadnienia. Współczesna działalność społeczna, w tym również budżetowa, może i powinna być programowana na okresy dłuższe niż rok. Istnieją po temu warunki, gdyż mamy rozwinięte metody naukowego przewidywania treści i rozmiarów przyszłej działalności budżetowej, a ponadto nie zmieniają się one gwałtownie co roku, można bowiem określić ich coroczny wzrost. Roczne plany budżetowe powinny stanowić szczegółowe fragmenty planów wieloletnich. Ograniczenie się do planowania rocznego jest niewystarczające, rok jest zbyt krótkim okresem na właściwe ustalenie rozmiarów przyszłych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia. Życie nie zamyka się przecież w cyklach rocznych, dlatego trzeba podjąć próby kształtowania gospodarki budżetowej państwa co najmniej na okres pięcioletni. Jest to przecież warunek pewnej i stabilnej gospodarki budżetowej, która nie byłaby zaskakiwana zmiennymi warunkami poszczególnych lat.

Wiele zmian dotyczy toku i metod wykonywania budżetu. Jest to jakby rozwinięcie zmian toku planowania budżetowego, czego jednym z przykładów jest rozszerzenie uprawnień organów wykonawczych w toku wykonywania budżetu. Chodzi w tym przypadku o uprawnienia do dysponowania nadwyżką budżetową i uprawnienia do przenoszenia kredytów budżetowych. W dziedzinie dysponowania nadwyżką budżetową prawo budżetowe z 1958 r. określało zasadę, że decyzja o kredytach dodatkowych wymaga ustawy lub uchwały rady narodowej. Jednak praktyka odstąpiła od tej zasady i coroczne ustawy budżetowe upoważniały Radę Ministrów i Ministra Finansów do zwiększenia kredytów budżetowych z nadwyżki budżetowej. Ustawa o prawie budżetowym sankcjonuje tego rodzaju rozwiązanie i upoważnia Radę Ministrów i Ministra Finansów do uchwalenia i przyznawania kredytów dodatkowych (art. 56). Wydaje się, że tego rodzaju zasada jest słuszna, gdyż w praktyce nadwyżka budżetowa była najczęściej wydatkowana w następstwie decyzji Rady Ministrów o zmianie cen, płac, taryf, marż itd. Dlatego problem, kto ma decydować o wydatkowaniu nadwyżki: organy przedstawicielskie czy wykonawcze traci na znaczeniu, gdyż decyzje tych pierwszych niczego merytorycznie nie zmieniają. Wprawdzie mogą się wyłonić wątpliwości, czy to nie jest zbytne ograniczenie uprawnień organów przedstawicielskich, ale można obawiać się, że inspiracją dla tych twierdzeń lub wątpliwości jest tradycyjne zapatrywanie na stosunki organów przedstawicielskich i wykonawczych. Chyba nie jest tak ważne to, jaki organ podejmuje decyzje o wydatkowaniu nadwyżki budżetowej, ale nade wszystko to, jak ową nadwyżkę zużyto i sposoby oraz zakres oceny tego przez organy przedstawicielskie.

Inaczej też uregulowane zostały zasady dysponowania nadwyżką budżetów terenowych. Zmiany te zmierzają w dwóch kierunkach: a) włącznie

nia części przewidywanej nadwyżki budżetowej już w końcu roku budżetowego do dochodów uchwalonego budżetu roku przyszłego (art. 75 ust. 2) i b) przeznaczenia części nadwyżki budżetowej na fundusz zasobowy (art. 75 ust. 1). Pierwsze rozwiązanie jest zbliżone do przeznaczenia dochodów ponadplanowych na zwiększanie wydatków. Można zatem już w końcu roku budżetowego angażować część spodziewanej nadwyżki przez włączenie jej do budżetu przyszłorocznego. Dlatego zrezygnowano w ustawie o prawie budżetowym z uprawnienia do zwiększania wydatków w granicach ponadplanowych dochodów. Można by się zastanowić nad tym, czy nowe rozwiązanie rozbudzi zainteresowanie rad ich gospodarką budżetową, gdyż ten motyw zapewne inspirował wprowadzenie tego przepisu do ustawy. Na te wątpliwości w sposób pełny może odpowiedzieć praktyka, ale już teraz można formułować w tym względzie pewne wskazania i przeciwwskazania. W dziedzinie dysponowania tą częścią nadwyżki należałoby radom przyznać możliwie szeroki zakres decyzji, by one decydowały o jej przeznaczeniu. Gdy radom zostanie odjęta możliwość podjęcia takiej decyzji, to wówczas angażowanie części nadwyżki już w roku budżetowym nie stworzy należytego klimatu zainteresowania rad ich gospodarką budżetową.

Pewną luką w przepisach o dysponowaniu nadwyżką w budżetach terenowych jest brak postanowień o sposobach i kryteriach weryfikacji prawidłowości uzyskania nadwyżki. W tym względzie można by wymienić tylko postanowienia o potrącaniu z nadwyżki budżetowej kwoty nie wykorzystanych dotacji celowych (art. 75 ust. 1). Tymczasem w praktyce źródłem nadwyżki są w znacznej części nie wydatkowane środki pieniężne. Nie wydatkowane środki pieniężne odpowiadają wielkości zaplanowanych a nie wykonanych zadań, w rezultacie ograniczony został zakres zaspokojonych potrzeb społecznych. Jest to zatem nadwyżka rachunkowa, a nie merytoryczna. A właśnie źródłem nadwyżki powinna być ta druga, tj. oszczędności uzyskane w toku finansowania zaplanowanych zadań, przy równoczesnym pełnym ich wykonaniu. W rezultacie skłania się rady do pełnego wykonania zaplanowanych zadań i do refleksji nad sposobami ich wykonania, zwłaszcza na osiągnięcie obniżenia kosztów realizacji zadań. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia obecnie, gdy coraz szerzej posługujemy się kryteriami ekonomicznej oceny stopnia wykonania zadań. Należałoby przeto rozważyć celowość uwzględnienia w nowym prawie wykonawczym przepisów o kryteriach weryfikacji prawidłowości osiągnięcia nadwyżki.

Instytucja funduszu zasobowego jest nowością w naszym prawie budżetowym. Uprawnione do tworzenia owego funduszu są wojewódzkie, powiatowe i miejskie rady narodowe (art. 76 ust. 1), a za zgodą wojewódzkiej rady narodowej lub jej prezydium — również gromadzkie i osiedlowe rady narodowe (art. 76 ust. 2). Źródłem tworzenia tego funduszu jest nadwyżka budżetowa poprzedniego roku pomniejszona o nie wykorzystane

dotacje celowe. Jednak rady narodowe poszczególnych stopni przeznaczać mogą na rzecz tego funduszu różną część nadwyżki budżetowej. I tak prezydya wojewódzkich rad narodowych przeznaczają na fundusz zasobowy co najmniej 10% nadwyżki (art. 77 ust. 1), natomiast prezydya pozostałych rad narodowych przeznaczają na własny fundusz zasobowy co najmniej 5% nadwyżki, a 5% na fundusz zasobowy rady wyższego stopnia (art. 77 ust. 2). W przypadku gdy gromadzkie i osiedlowe rady narodowe nie są uprawnione do tworzenia funduszu zasobowego — wówczas prezydya tych rad przekazują 5% nadwyżki budżetowej na fundusz zasobowy powiatowej rady narodowej (art. 77 ust. 3). Przytoczone tu wielkości stanowią minimalną granicę odpisów nadwyżki budżetowej na fundusz zasobowy, gdyż właściwe rady narodowe mogą zwiększać wysokość tych odpisów (art. 77 ust. 5). Jest to istotne postanowienie, gdyż upoważnia rady do podejmowania decyzji o wysokości funduszu zasobowego, a przepis określa jedynie pożądaną jego wysokość. Tworzy to warunki dla pobudzenia inicjatywy w kształtowaniu gospodarki budżetowej. Ustawa określa też warunki, w jakich nie dokonuje się odpisów na fundusz zasobowy, co następuje wówczas, gdy fundusz zasobowy osiągnie 10% wydatków budżetu terenowego lub gdy nadwyżka budżetowa pomniejszona o nie wykorzystane dotacje celowe nie przekroczy kwot ustalonych przez wojewódzkie rady narodowe w stosunku do budżetów niższych stopni. W pierwszym przypadku określono zatem pośrednio granicę wysokości funduszu zasobowego.

Środki funduszu zasobowego mogą być wydatkowane na trojakiego rodzaju cele: a) na pokrycie niedoborów budżetu danej rady narodowej i rad narodowych niższych stopni, w przypadku gdy te nie dysponują nadwyżką budżetową, b) na udzielanie zwrotnych zasiłków kasowych dla budżetów niższego stopnia i dla własnych zakładów budżetowych i c) na finansowanie niedoborów środków obrotowych przedsiębiorstw. Przegląd celów, na jakie przeznaczone są środki funduszu zasobowego wyraźnie określa jego interwencyjny charakter. W następstwie tego powinien ów fundusz umożliwić pokrywanie niedoborów w ramach budżetów terenowych. Do wydatkowania środków tego funduszu upoważnione są rady narodowe i ich prezydya. Te pierwsze w przypadku udzielania dotacji na pokrycie niedoborów środków obrotowych przedsiębiorstw i niedoborów budżetowych, te drugie zaś w przypadku przyznawania zwrotnych zasiłków kasowych (art. 76 ust. 5).

Idea funduszu zasobowego zasługuje na uwagę ze względu na to, że umożliwia redystrybucję części nadwyżek budżetowych między radami różnych stopni. Może to stanowić wstęp do określenia form współpracy rad narodowych różnych stopni na płaszczyźnie finansowej. Właśnie ta płaszczyzna mogłaby w przyszłości umożliwić szerszą integrację wysiłków i środków w systemie rad narodowych. Wydaje się, że sama idea warta jest bliższego sprecyzowania w przepisach wykonawczych do ustawy o

prawie budżetowym. Można mieć wątpliwości jedynie co do celowości dotacyjnego finansowania niedoborów środków obrotowych przedsiębiorstw, które można by z większym pożytkiem finansować z kredytu bankowego. Kredytowanie zwrotne i oprocentowane miałoby ten pozytywny skutek, że tworzyłoby szersze ramy dla stosowania ekonomicznych metod oddziaływania na kształtowanie działalności przedsiębiorstw.

Rozwinięciem przepisów o rozszerzeniu uprawnień budżetowych organów wykonawczych są postanowienia o przenoszeniu kredytów budżetowych. Ustawa o prawie budżetowym sankcjonuje nabyte ustawami budżetowymi uprawnienia ministrów i prezydów rad narodowych do przenoszenia kredytów między częściami i działami (art. 58, 59 i 68 ust. 1 i 2). Jest to rozwiązanie słuszne, gdy się zważy, że organy wykonawcze odpowiadają za należyte wykonanie budżetu i z tego tytułu przyznano im szersze prawo aktualizowania zadań budżetowych w toku ich wykonywania. Można by postulować, aby organy przedstawicielskie w toku zatwierdzania sprawozdań z wykonania budżetu wnikliwiej oceniały celowość i uzasadnienie dokonanych przeniesień kredytów budżetowych. Rozwiązanie tej sprawy zależy już nie tylko od wydania odpowiednich przepisów, lecz od tego jak ukształtuje się praktyka zakresu rozpatrywanego sprawozdania z wykonania budżetu.

W dziedzinie wykonywania budżetu ustawa o prawie budżetowym wprowadza jeszcze inną zmianę upoważniając jednostki budżetowe budżetu centralnego do zwiększania wydatków w granicach osiągniętych dochodów ponadplanowych z tytułu świadczenia usług (art. 63). Dotąd tego rodzaju upoważnienie przysługiwało jednostkom budżetowym w zakresie budżetów terenowych. Znaczenie tej zmiany polega na tym, że tworzy ona sprzyjające warunki do rozszerzenia zakresu działalności, np. szpitali, muzeów itp. Pozwalają na to dochody ponadplanowe, które ów rozwój działalności inspirują, ale którym ona z kolei warunkuje osiągnięcie tych dochodów. Na skutek takiego rozwiązania można będzie stopniowo ograniczać tendencję do nadawania jednostkom budżetowym formy zakładów budżetowych lub innych form działalności pozabudżetowej i zmierzać ku objęciu niektórych form gospodarki pozabudżetowej — finansowaniem brutto. Jest to zatem rozwiązanie stanowiące fragment ogólnej koncepcji rozszerzenia zakresu budżetu i zwiększenia zasięgu jego oddziaływania. Łączy się to z postulatami uelastycznienia gospodarki finansowej, które są od pewnego czasu przedmiotem dyskusji w piśmiennictwie finansowym⁴. Przepisy prawa budżetowego już niektóre z nich uwzględniają, inne natomiast wymagać będą podjęcia dalszych prób właściwego ich rozwiązania, zwłaszcza gdy chodzi o ustalenie kryteriów oceny działalności jed-

⁴ J. Cewe, *O nowy model gospodarki finansowej jednostek budżetowych*. *Finanse* 1969, nr 9; M. Weralski, *O racjonalną działalność jednostek budżetowych*. *Finanse* 1970, nr 5.

nostek budżetowych. Ważną sprawą jest też usprawnienie toku i metod planowania finansowego jednostek budżetowych.

Poza wspomnianymi zmianami prawo budżetowe zawiera wiele pomniejszych zmian, które nie wymagają szerszego komentarza. Lektura tych najważniejszych zmian i ich ocena skłaniają do twierdzenia, że cechuje je określona myśl przewodnia, której treścią jest zmiana dotychczasowego toku planowania i wykonywania budżetu. Chodzi w szczególności o lepsze przystosowanie budżetu do ostatnio dokonywanych zmian zarządzania i planowania gospodarki narodowej. Jednak dokonane zmiany prawa budżetowego mają charakter ogólny i ramowy, wymagając więc będą bliższego sprecyzowania w wykonawczym prawie budżetowym. Pod adresem redaktorów tego ostatniego można postulować, by stanowiło ono pod względem koncepcji jedną zwartą całość i by pozwoliło budżetowi właściwiej spełniać jego funkcje w gospodarce i finansach socjalistycznych.

LES DIRECTIONS DE LA RÉFORME DU DROIT BUDGÉTAIRE

Résumé

L'article est consacré à la discussion des principes fondamentaux de la réforme budgétaire. On a d'abord montré l'accroissement graduel des changements au sein du droit budgétaire qui ont eu lieu au cours des dernières années. La réforme du droit budgétaire de 1970 est étroitement liée aux changements de méthodes de gestion et de planification. Le principe de base de la loi sur le droit budgétaire de 1970 est l'élargissement du domaine du budget de l'état et le renforcement de sa position dans le système financier. La réforme tend à une meilleure adaptation du budget en tant qu'instrument de financement plastique des tâches de l'état. C'est dans ce but qu'on a élargi le domaine des compétences budgétaires des organes exécutifs, surtout au cours de la réalisation du budget. Cette solution est la plus sensée qui soit car ce sont justement ces organes qui prennent part à la résolution des affaires courantes concernant la formation de l'économie budgétaire. C'est la raison pour laquelle ils doivent disposer du droit d'actualisation des tâches budgétaires. Dans le but d'élasticiser le financement par l'intermédiaire du budget, on a élargi les compétences financières des unités du budget central auxquelles on a conféré le droit d'accroître les dépenses dans les limites des revenus obtenus au-delà du plan. Dans le domaine des budgets régionaux on remarque la nouveauté importante qu'est la création de fonds spéciaux qui doivent servir à financer les déficits dans le système des budgets régionaux et à intégrer des moyens budgétaires pour le financement des entreprises communes.