

JANUSZ WIERZBICKI

SPÓR O BUDŻETY TERENOWE

I. O CO TOCZY SIĘ SPÓR

Prace nad nowelizacją ustawy o radach narodowych oraz o prawie budżetowym wskazują na utrzymującą się kontrowersję między przedstawicielami praktyki oraz przedstawicielami nauki, dotyczącą m. in. zasad gospodarki budżetowej organów terenowych. Kontrowersja ta ma szersze podłoże. „Teoretycy” nie wymyślają zasadniczo nowych systemów kierowania gospodarką, toteż poddając krytycznej ocenie funkcjonujące systemy, ograniczają się do opracowywania założeń i kierunków ich przebudowy, z uwzględnieniem znanych im uwarunkowań ustrojowych, ekonomicznych, socjologicznych itp. Pozostawiają oni naczelnym organom państwowym troskę o wypracowanie systemów nadających się do wdrożenia w praktyce (jeśli czasem wkraczają one w te kompetencje, przestają występować w charakterze „teoretyków”), które mogą wykorzystywać przy tym w węższym lub szerszym zakresie opracowania naukowe. Wynika stąd potrzeba tłumaczenia się przez przedstawicieli praktyki, a nie nauki, z zastosowania niewłaściwych rozwiązań systemowych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują zresztą, że poddawane krytycznej ocenie systemy kierowania gospodarką są na ogół dosyć dalekie od założeń wytyczanych przez przedstawicieli nauki, organy stanowiące o tych rozwiązaniach tłumaczą jednak, że założenia te nie odpowiadają potrzebom praktyki, toteż preferują oni bieżące poprawianie systemu funkcjonującego w praktyce. Mogłoby to być metodą stopniowego zbliżania tego systemu do założeń formułowanych w nauce, gdyby nie to, że jego korekty zmierzają na ogół w odwrotnym od postulowanego w nauce kierunku.

Przedstawiciele nauki byli od dawna zwolennikami decentralizacji systemu kierowania gospodarką, chociaż trzeba przyznać, że wysuwane koncepcje tej decentralizacji były często zbyt ogólnikowe, aby mogły stanowić podstawę dla reformy systemowej. Organy kierujące gospodarką, dostrzegając nieprawidłowości funkcjonującego systemu odznaczającego się dosyć wysokim stopniem scentralizowania, uznawały najchętniej, że najpewniejszą metodą przeciwdziałania tym nieprawidłom-

wościom jest dalsza centralizacja tego systemu, doprowadzając przez to do znanych z praktyki biurokratycznych wypaczeń, chociaż deklarowały przy tym zazwyczaj dążenie do jego decentralizacji (z wprowadzaniem przy tym nawet instytucji z pozoru upodobnionych do instytucji właściwych w systemie zdecentralizowanym). Doprowadzało to do nieporozumień między obiema tymi „stronami” permanentnej dyskusji nad reformą systemową, często zresztą incydentalnych, budząc jednak wzajemną nieufność a czasem nawet także niechęć. Nie stwarza to właściwej atmosfery dla współpracy w przeprowadzanej obecnie kompleksowej reformie gospodarczej. O ile można uznać, że trudności te zostały przewyżczone w zakresie odnoszącym się do przedsiębiorstw, to dają się one ciągle we znaki w zakresie odnoszącym się do organów terenowych, ciążąc niekorzystnie na działalności ustawodawczej w tym zakresie¹.

Spory między przedstawicielami nauki i praktyki są bardzo cenne, bo nawet jeśli nie doprowadzają do zbliżenia stanowisk, to pozwalają na ogół na lepsze rozpoznanie dzielących je różnic. Aby jednak spory te były konstruktywne, muszą dotyczyć bądź rozwiązań opieranych na uzgodnionych założeniach bądź tych właśnie założeń. Stają się one natomiast bezprzedmiotowe, o ile dotyczą rozwiązań opieranych przez każdą ze stron na innych założeniach, a to odnosi się właśnie w szerokim zakresie do dyskusji dotyczącej budżetów terenowych.

W toczonych od dawna dyskusjach na ten temat chodzi w istocie rzeczy o to, czy usamodzielnienie organów terenowych ma się nadal ograniczać do działalności finansowanej z dochodów ponadplanowych, uzyskiwanych w trakcie realizacji budżetów, z nadwyżek budżetowych, pochodzących z roku ubiegłego, oraz funduszy celowych, tworzonych poza budżetami terenowymi, z pozostawieniem scentralizowanego kierowania działalnością finansowaną z dochodów obejmowanych uchwałami budżetowymi rad narodowych (z pewnym jedynie zwiększeniem elastyczności tego finansowania, wynikającym z rozszerzenia udziału dochodów własnych w pokryciu wydatków budżetowych organów terenowych)? Do tego de facto sprowadzają się inicjatywy resortu finansów dotyczące „decentralizacji budżetowej”², napotykać na sprzeciw wyrażany przez przedstawicieli nauki, którzy postulują usamodzielnienie organów terenowych w zakresie całej działalności finansowanej z dochodów obejmowanych uchwałami budżetowymi organów terenowych (z wyjątkiem zadań

¹ Czynnikiem niezmiernie komplikującym problematykę decentralizacji organów terenowych jest niezależne od niej rozpatrywanie decentralizacji przedsiębiorstw terenowych podporządkowanych tym organom. Zagadnienie to przedstawiam m. in. w artykule *Problemy samorządności po reformie gospodarczej*, RPEiS 1982, nr 1.

² Najwyraźniej dał temu ostatnio wyraz J. Gabjan w artykule *Jeszcze o budżetach terenowych*, Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja 1981, nr 14.

realizowanych „na zlecenie” organów centralnych, a finansowanych z dochodów o celowym przeznaczeniu)³.

Nie jest to, wbrew pozorom, kontrowersja dotycząca problematyki budżetowej, lecz kontrowersja dotycząca przejścia ze scentralizowanego do zdecentralizowanego systemu kierowania działalnością organów terenowych. W prowadzonej na ten temat dyskusji poddaje się co prawda ocenie istniejące rozwiązania gospodarki budżetowej organów terenowych, przeciwstawiając im nowe rozwiązania, oceny prawidłowości tych rozwiązań nie powinno się jednak odrywać od odnoszących się do nich założeń systemowych. Właściwym przedmiotem sporu są zatem w rzeczywistości te właśnie założenia, dotyczy on bowiem z jednej strony obrony istniejących rozwiązań centralistycznych, opieranej na wykazywaniu przeszkód, jakich nie udałooby się w praktyce przezwyciężyć przy próbach przechodzenia do systemu zdecentralizowanego, a z drugiej strony krytyki tych rozwiązań, zmierzającej do wykazania, że bez przejścia do systemu zdecentralizowanego nie będzie można doprowadzić do pożądanego racjonalizacji działalności organów terenowych. Stanowi to niewątpliwie uproszczone ujęcie zagadnienia, ograniczam się w nim bowiem do przeciwstawienia — dla wyrazistego przedstawienia rzeczywistego przedmiotu sporu — skrajnych rozwiązań systemowych, pomijając możliwość występowania systemów pośrednich, o różnym nasileniu elementów systemu scentralizowanego i systemu zdecentralizowanego⁴.

W praktyce nie rezygnuje się nigdy z pewnych odchyłeń decentralistycznych w zasadniczo scentralizowanym systemie kierowania działalnością organów terenowych, z wyłączeniem zresztą tych odchyłeń z finansowania budżetowego (do finansowania z dochodów ponadplanowych, z nadwyżek budżetowych, z funduszy celowych), i nie byłoby również możliwe zrezygnowanie z pewnych odchyłeń centralistycznych w systemie zasadniczo zdecentralizowanym, opieranym na finansowaniu budżetowym — bez względu zresztą na to czy byłyby one objęte finansowaniem budżetowym (przy zastosowaniu dotacji celowych), czy byłyby z tego finansowania wyłączone (do funduszy celowych). W prowadzonej w tych ramach dyskusji należałoby konsekwentnie określać pierwsze rozwiązanie jako centralistyczne, a drugie — jako decentralistyczne, unikając przeprowadzania krytyki istniejących rozwiązań centralistycznych z punktu widzenia założeń postulowanej decentralizacji, a krytyki projektowanych rozwiązań decentralistycznych — z punktu widzenia założeń

³ Podsumowanie poglądów dosyć powszechnie w tym zakresie wyrażanych zawarte zostało w artykułach J. Kalety, *Rady narodowe a gospodarowanie budżetami*, Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja 1981, nr 10, oraz Z. Pirożyński, *Budżet i planowanie finansowe w województwie*, Rada Narodowa—Gospodarka—Administracja 1981, nr 13.

⁴ Szerzej wyjaśniałem tę kwestię w artykule *Węzłowe problemy funkcjonowania gospodarki terenowej*, RPEiS 1981, nr 1.

funkcjonującego w praktyce systemu scentralizowanego. Uniknęłyby się przez to wielu nieporozumień, wyjaśniając zarazem lepiej założenia, na których faktycznie opiera się nowelizację ustaw o rajdach narodowych i o prawie budżetowym.

Jeśli w dyskusjach tych operuje się dosyć swobodnie pojęciem decentralizacji — zwłaszcza gdy zwolennicy utrzymania systemu zasadniczo scentralizowanego nazywają decentralizacją pewne rozluźnienie właściwych temu systemowi rygorów — nie zawsze dobrze wiadomo o co właściwie w nich chodzi, zwłaszcza gdy odnoszą się one pozornie wyłącznie do gospodarki budżetowej. Sprzyja temu pomijanie w dyskusjach dotyczących gospodarki budżetowej jej powiązań z planowaniem społeczno-gospodarczym, gdy rzeczywista decentralizacja nie może nigdy zażyć wyłącznie od rozwiązań finansowych. Takie dyskusje nie mogą przynieść pozytywnego efektu, co przejawiało się wyraźnie w kolejnych wersjach projektów nowelizacji ustawy o radach narodowych.

II. „OBIEKTYWNE” PRZESŁANKI SYSTEMU SCENTRALIZOWANEGO

Krytyka dotychczas obowiązujących zasad gospodarki budżetowej organów terenowych wywołuje liczne repliki ze strony przedstawicieli resortu finansów⁵, w których dąży się do utwierdzenia takich zasad gospodarki budżetowej organów terenowych, od których nie można rzekomo odstąpić bez obawy naruszenia kierowniczej roli sejmu i rządu, z pogorszeniem zaspokojenia potrzeb społecznych. Do tego rodzaju zasad, określanych nawet jako „oczywiste prawdy”, zalicza się przede wszystkim niemożliwość dopuszczenia do sytuacji, w której rady narodowe mogłyby decydować o rozwoju gospodarczym i socjalno-kulturalnym w podlegającym im obszarze na podstawie samego nagromadzenia środków pieniężnych⁶.

Wynika z tego nieodzowność koordynacji ze strony wyznaczonych do tego ministrów działalności organów terenowych w trakcie planowania społeczno-gospodarczego i budżetowego. Znaczenie przywiązywane do tej roli ministrów koordynujących planowanie znajduje dobitne wyrażenie w następującej argumentacji: „W sprawie roli resortów koordynujących powinny się wypowiedzieć one same [...] Jeśli [...] np. minister oświaty ma realizować określony program w szkolnictwie, a minister zdrowia ma odpowiadać przed sejmem za stan zdrowotny, to muszą oni mieć ściśle określony wpływ na kształtowanie terenowych planów społeczno-gospodarczego rozwoju, jak też na podział środków w układzie terytorialnym i rodzajowym. Twierdzenie, że rady narodowe wiedzą wszystko najlepiej,

⁵ Za reprezentatywną w tym zakresie wypowiedź traktuję w tym opracowaniu cytowany wyżej artykuł J. Gabjana, *Jeszcze o budżetach terenowych*, na który będę się w dalszym ciągu pracy powoływał.

⁶ W ujęciu J. Gabjana, *Jeszcze o budżetach*.

niczego jeszcze nie ułatwia. Jeśliby tylko na tym poprzestać, to nie wiem po co sejm ma się zajmować określaniem kierunków rozwoju kraju i podstawowej struktury wydatków budżetowych"⁷.

Nie doprowadza to — według zwolenników dotychczas obowiązującego systemu — do pozbawienia rad narodowych samodzielności budżetowej, ponieważ są one uprawnione do zmiany projektów uchwał budżetowych, a jeśli z tego uprawnienia nie korzystają może to oznaczać, że uznają te projekty za dobre. Przyczyną przyjmowania bez zmian projektów przedstawionych radom narodowym do uchwalenia może być również wadliwe funkcjonowanie tych rad, czemu nie może skutecznie przeciwdziałać sama zmiana przepisów prawnych. W argumentacji tej pomija się dosyć chyba oczywistą prawdę, że brak zainteresowania rad narodowych uchwalanymi budżetami może być spowodowany po prostu poczuciem bezsilności rad, wynikającej z centralistyczno-biurokratycznego kierowania działalnością organów terenowych, którego ogniwem są m. in. ministrowie koordynujący tę działalność.

Obowiązujący system kierowania działalnością organów terenowych odznacza się cechą, którą jego „obrońcy” mogą traktować jako zaletę, natomiast „krytycy” — jako zasadniczą wadę. Chodzi mianowicie o to, że w warunkach dyrektywnego ze strony organów rządowych nadzoru nad działalnością organów terenowych, organy terenowe odpowiadają za prowadzoną działalność wspólnie z organami rządowymi. W tych warunkach organy terenowe dzielą się również odpowiedzialnością za sytuację finansową z ministerstwem finansów, przy czym — jak to zwykle bywa przy współdziałaniu słabszego z silniejszym — można praktycznie mówić o przejściu przez organ resortowy całej odpowiedzialności za działalność i sytuację finansową organów terenowych. Nie może być inaczej, gdy rozstrzygające dla zrównoważenia budżetów terenowych znaczenie mają środki wyrównawcze, opierane na przeprowadzanych przez ten resort kalkulacjach dochodów i wydatków budżetowych organów terenowych, a przesłanką tego działania jest przeciwdziałanie zróżnicowaniu warunków działalności rozmaitych organów terenowych.

III. ZASADY SYSTEMU ZDECENTRALIZOWANEGO

Obawy dotyczące przejścia do zdecentralizowanego w węższym lub szerszym zakresie systemu kierowania działalnością organów terenowych byłyby łatwiejsze do przezwyciężenia, gdyby było lepsze zrozumienie zasad, na których się ten system opiera, czemu zresztą sprzyja dosyć na ogół „alarmistyczna” ze strony przedstawicieli organów resortowych krytyka projektowanych przemian systemowych. Wyraża się to w uwytknieniu niebezpieczeństw, do jakich mogłoby doprowadzić wprowadze-

⁷ J. Gabjan, *Jeszcze o budżetach*.

nie ich w życie, z przemilczaniem przy tym najczęściej tego, że nowe rozwiązania systemowe nie są całkowicie pozbawione centralnej regulacji.

Należałoby więc przede wszystkim wyjaśnić, że nie o to w projektowanym systemie zdecentralizowanym chodzi, aby znajdujące się w rozporządzeniu organów terenowych środki pieniężne stały się wyłączną podstawą podejmowanych przez nie decyzji planowych. Rola środków pieniężnych jako regulatora działalności organów terenowych niewątpliwie wzrasta w tym systemie, w porównaniu ze stanem dotychczasowym, ale tylko w centralnie określonych granicach. O ile bowiem w dobrze z dotychczasowej praktyki znanym systemie scentralizowanym narodowy plan społeczno-gospodarczy wyznacza poszczególnym organom terenowym zadania przypadające im do realizacji, co pociąga za sobą potrzebę doprowadzenia w trybie nakazowym lub chociażby nakazowo-parametrycznym do odpowiednich ustaleń w planach i budżetach terenowych (określamy to jako dyrektywność narodowego planu społeczno-gospodarczego wobec planów i budżetów terenowych), to w systemie zdecentralizowanym — w najbardziej konsekwentnym sposobie jego rozumienia — narodowy plan społeczno-gospodarczy powinien wyznaczać globalne zadania jakie przypadają do realizacji organom terenowym, przy sterowaniu ich działalnością ze szczebla centralnego za pomocą metod parametrycznych, a w głównej mierze za pomocą ich wyposażenia w środki pieniężne (przez odpowiednie ukształtowanie dochodów tych organów)⁸. Pionowa integracja poszczególnych planów i budżetów terenowych z narodowym planem społeczno-gospodarczym i budżetem państwa, stanowiąca charakterystyczną cechę systemu scentralizowanego, zostaje w tak rozumianym systemie zdecentralizowanym zastąpiona poziomą integracją terenowych planów społeczno-gospodarczych z budżetami terenowymi, przy rozluźnieniu w stosownym zakresie więzów łączących je z planem centralnym i budżetem państwa.

Nie mogłoby się to na pewno odnosić do całej działalności organów terenowych, nie oznacza jednak potrzeby sprowadzenia decentralizacji wyłącznie do marginesowego zakresu działalności tych organów, wyłączonej z finansowania budżetowego (przy ograniczaniu samodzielności tych organów do zakresu finansowanego z dochodów ponadplanowych,

⁸ Można się spotkać również z innym sposobem pojmowania decentralizacji, sprowadzając ją do kierowania przy pomocy metod parametrycznych realizacją zadań ustalanych dyrektywnie dla poszczególnych organów terenowych lub jednostek gospodarczych i ich zgrupowań branżowo-terenowych w narodowym planie społeczno-gospodarczym. Tego rodzaju system kierowania gospodarką określiam jako mieszany (rozwijając to szerzej w: *Systemowe warunki funkcjonowania gospodarki terenowej po roku 1975 i aktualne kierunki ich modyfikacji*, *Finanse* 1981, nr 5).

% nadwyżek budżetowych, a także funduszy celowych). Nie ulega jednak wątpliwości, że z występowaniem szerszej sfery zdecentralizowanej działalności organów terenowych wiąże się zawsze „ryzyko” niezrealizowania przez organy terenowe zadań ustalanych w narodowym planie społeczno-gospodarczym, przed czym nie może w pełni skutecznie chronić parametryczne oddziaływanie na te organy ze szczebla centralnego (granice zdecentralizowanej działalności organów terenowych mogą być zresztą uzależnione od znaczenia przywiązywanego, ze względów ogólnospołecznych, do realizacji rozmaitego rodzaju zadań).

Nie powinno się jednak traktować tego jako niebezpieczeństwa, dąży się bowiem do decentralizacji terenowej właśnie dla zapewnienia organom terenowym pewnej swobody w wyborze kierunków rozwoju regionalnego. Nie chodzi więc o to, aby przeciwdziałać możliwości zróżnicowanego rozwoju poszczególnych regionów i mikroregionów w stopniu, w jakim przyjęty zakres decentralizacji na to pozwala, lecz raczej o właściwe określanie granic zdecentralizowanej działalności organów terenowych (wiąże się z tym zresztą możliwość różnicowania tych granic w rozmaitych regionach wojewódzkich oraz rozmaitych miastach i gminach).

Przeciwdziałanie tendencji decanralistycznej mogłoby być uzasadnione wyłącznie w odniesieniu do regionów opóźnionych w rozwoju, w których utrzymywanie w szerszym zakresie scentralizowanego kierowania działalnością organów terenowych może się przyczynić do przyspieszonego ich rozwoju, nie oznaczając zresztą i w tym przypadku potrzeby całkowitej rezygnacji z decentralizacji, zapewniającej swobodny w określonych granicach wybór kierunków i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego samym organom terenowym.

Odnoszenie systemu scentralizowanego również do regionów lepiej rozwiniętych służy — na odwrót — przyhamowaniu ich rozwoju ze względu na gorsze warunki życia w innych regionach, oznaczając w praktyce równanie tych warunków w dół. Jeśliby można to było nawet uznać za okresowo usprawiedliwione, nie powinno być to stałą regułą polityki gospodarczej państwa. W im szerszym zakresie będzie się stopniowo z tą regułą zrywać, rozszerzając w stosownej mierze zdecentralizowane kierowanie działalnością organów terenowych, tym lepiej.

Przeciwstawienie się tendencji decentralistycznej ze względu na potrzebę utrzymania równomierności rozwoju wszystkich regionów i miejscowości wydaje się — biorąc zwłaszcza pod uwagę, że nie chodzi o decentralizację niczym nie ograniczoną — sprawą przegraną, jeśli nawet nie aktualnie, to w bliższej lub dalszej przyszłości. Bliższego rozpatrzenia wymagają w każdym razie wysuwane w dyskusjach wątpliwości co do praktycznej możliwości opierania decentralizacji kierowania działalnością organów terenowych na budżetach terenowych.

IV. PROBLEMY Z OPIERANIEM DECENTRALIZACJI NA DOCHODACH WŁASNYCH

Zasadniczą trudnością zdecentralizowania działalności organów terenowych jest zapewnienie tym organom wystarczających dochodów własnych. Uzupełnianie tych dochodów środkami wyrównawczymi, które są corocznie dostosowywane do zapotrzebowania finansowego organów terenowych, określanego na szczeblu centralnym w odniesieniu do budżetów szczebla wojewódzkiego (a na szczeblu wojewódzkim w odniesieniu do budżetów szczebla podstawowego) na podstawie szczegółowych kalkulacji dochodów i wydatków budżetowych, pozbawia całość dochodów budżetowych organów terenowych, a więc również dochodów własnych, parametrycznego znaczenia w kierowaniu działalnością tych organów⁹. Zwiększenie w tych warunkach udziału dochodów własnych w sumie dochodów budżetowych organów terenowych nie wystarcza — wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu — dla usamodzielnienia tych organów w zakresie działalności finansowanej z budżetów uchwalanych przez odnośne rady narodowe. To samo występowałoby również przy braku środków wyrównawczych, jeśliby wysokość dochodów uzyskiwanych przez organy terenowe z poszczególnych źródeł dochodów własnych była corocznie dostosowywana do planowo określonego zapotrzebowania finansowego tych organów, stanowiąc o faktycznym upodobnieniu całości tych dochodów do środków wyrównawczych (odnosi się to w dosyć szerokiej mierze do dochodów budżetowych organów szczebla podstawowego).

Usamodzielnienie organów terenowych w opieranym na tych zasadach systemie równoważenia budżetów terenowych jest możliwe jedynie w zakresie wykraczającym poza ustalone w tych budżetach dochody i wydatki¹⁰. Ze względu na bardzo wąski zakres usamodzielnienia, odnoszącego się w tym przypadku do działalności finansowanej z dochodów ponadplanowych, nadwyżek budżetowych, i ewentualnie funduszy pozabudżetowych, należałoby traktować je raczej jako „doskonalenie” scentralizowanego systemu kierowania działalnością organów terenowych, aniżeli decentralizację tego systemu, tym bardziej że tę samą rolę co wzrost udziału dochodów własnych może w tym systemie odgrywać występowanie środków wyrównawczych w formie umożliwiającej przekraczanie przez organy terenowe ustalonej planowo wysokości tych środków (odnosiło się to np. do dawnych udziałów tych organów w dochodach budżetu centralnego).

Samodzielność organów terenowych może być dodatkowo ograniczona

⁹ Podstawowe w tym zakresie znaczenie ma opracowanie Z. Pirożyńskiego, *Finansowe narzędzia i metody sterowania działalnością terenową*, Studia Finansowe 1978, z. 26.

¹⁰ Zagadnienie to rozwinął szerzej A. W. Zawadzki, *System dochodów rad narodowych*, Studia Finansowe 1973, z. 15.

przez zatrzymywanie w budżetach wyższego szczebla rezerw, które obniżają wysokość ustalanych planowo środków wyrównawczych dla organów szczebla niższego, umożliwiając dofinansowywanie tych organów w trakcie okresu planowego, w miarę postępującej realizacji przez nie planowych zadań. Mechanizm ten może być wykorzystywany również dla drenażu uzyskiwanych przez organy terenowe dochodów ponadplanowych, pozbawiając praktycznie znaczenia zwiększanie udziału dochodów własnych w sumie dochodów budżetowych tych organów. Jest to proceder szeroko w dotychczasowej praktyce rozpowszechniony.

Rozszerzenie zakresu dochodów własnych w stopniu odpowiadającym ustalonym granicom zdecentralizowanej działalności organów terenowych nastręcza niewątpliwie większe trudności od samego zwiększenia udziału dochodów własnych w sumie dochodów budżetowych, uzupełnionych przy pomocy środków wyrównawczych. Duże znaczenie przywiązuje się przy tym do formy występowania tych środków, dążąc do ich upodobnienia do dochodów własnych. Chodzi tu o wpływy naliczane od określonych podstaw obliczeniowych, takich jak fundusz płac jednostek społecznych, obroty handlu detalicznego i działalności usługowej itp. Nie powinno to budzić wątpliwości, gdy wpływy tego rodzaju zostają oparte na takiej samej technice wymiaru, jaka znajduje zastosowanie w opodatkowaniu jednostek gospodarczych. Pojawia się jednak łatwo tendencja do potraktowania tych wpływów jako swoistego rodzaju środków wyrównawczych, nadając im w takim razie charakter dotacji ustalanych w wysokości wynikającej z przeprowadzonej na szczeblu centralnym kalkulacji dochodów i wydatków budżetowych organów terenowych (upodobnia to je do dawnych udziałów organów terenowych w dochodach budżetu centralnego).

Nazywanie tego rodzaju dochodów organów terenowych dochodami własnymi lub środkami wyrównawczymi nie jest więc wyłącznie sprawą terminologiczną, zalicza się je do pierwszej lub drugiej kategorii w zależności od formy, w jakiej występują, stanowiąc w pierwszym przypadku instrument zdecentralizowanego, a w drugim przypadku instrument scentralizowanego kierowania działalnością organów terenowych (podobna kontrowersja odnosiła się do udziałów organów terenowych w dochodach budżetu centralnego). Rozpowszechnienie tej formy dochodów jest nie mniej ważne w systemie zdecentralizowanego, niż w systemie scentralizowanego kierowania. W pierwszym przypadku ułatwiają one dostosowanie łącznej wielkości dochodów własnych do potrzeb zdecentralizowanej działalności organów terenowych, natomiast w drugim przypadku rozszerzają możliwości „doskonalenia” systemu scentralizowanego, uzależniają bowiem uzyskiwane w tym zakresie dochody ponadplanowe od podstawy wyrażającej aktywizację gospodarczą terenu.

Wykorzystywanie dochodów występujących w postaci naliczeń od funduszu płac oraz obrotów handlu detalicznego i działalności usługowej

wyłącznie w charakterze środków wyrównawczych, opieranych na corocznie przeprowadzanej na szczeblu centralnym kalkulacji dochodów i wydatków budżetów terenowych, budzi czasem zastrzeżenia, odnoszące się do ich przydatności dla „doskonalenia” scentralizowanego systemu kierowania gospodarką terenową, zwłaszcza w sytuacji inflacyjnej, w której zarówno płace, jak i ceny detaliczne podlegają nieustannym zmianom. Nie znajdowałyby jednak uzasadnienia doprowadzanie w tej sytuacji do skrajnej centralizacji tego systemu, skłaniającej do wykorzystywania jedynie dotacji wyrównawczych dla równoważenia budżetów terenowych¹¹. Należałoby raczej rozszerzać wykorzystywanie w tym celu dochodów opierających się na rosnących płacach i cenach, umożliwiając one bowiem przeciwdziałanie rozbieżnościom między wzrastającymi kosztami działalności organów terenowych oraz dochodami tych organów, pozwalając na znaczne i w tym przypadku ograniczenie dotacji wyrównawczych.

Wątpliwe wydaje się również twierdzenie, że w sytuacji inflacyjnej zostaje pozbawione znaczenia zwiększanie udziału dochodów własnych w sumie dochodów budżetowych organów terenowych, a w przypadku silnej inflacji staje się nawet niebezpieczne. Oznaczałoby to nie tylko ograniczenie w tych warunkach możliwości „doskonalenia” systemu scentralizowanego, lecz tym bardziej przeprowadzania reformy polegającej na decentralizacji systemu kierowania gospodarką. Można byłoby raczej wskazywać na bardziej lub mniej ograniczone możliwości parametrycznego oddziaływania w sytuacji inflacyjnej na wszelkie podmioty gospodarcze, aniżeli kwestionować możliwości wykorzystywania w tym charakterze dochodów własnych organów terenowych. Argumentację tę odnosi się coraz rzadziej do gospodarki przedsiębiorstw, nie odstępując się od niej jednak w odniesieniu do działalności organów terenowych. W istocie rzeczą jest to argumentacja służąca w obu tych przypadkach odroczeniu reformy gospodarczej *ad calendas graecas*, z którą należy definitywnie zerwać,

V. JESZCZE RAZ O WIELOLETNIM PLANOWANIU BUDŻETOWYM

Rozpatrując finansowe warunki decentralizacji organów terenowych wyraziłem pogląd, że nie powinno być istotnych przeszkód w doprowadzeniu do takiego rozszerzenia dochodów własnych organów terenowych, aby mogły one zapewniać wystarczające pokrycie dla zdecentralizowanej w określonych granicach działalności organów terenowych. Zależy to zresztą w dużej mierze od granic tej działalności, zwłaszcza gdy chodzi o decentralizację działalności finansowanej z uchwalonych przez rady narodowe budżetów. Pozostaje w każdym razie do rozważenia, co należałoby

¹¹ Co właśnie postuluje J. Gabjan, *Jeszcze o budżetach*.

przedsięwziąć gdyby obie przedstawione wyżej drogi postępowania, zmierzające do zrealizowania postulowanej decentralizacji organów terenowych — z jednej strony przez stosowane określenie sfery zdecentralizowanej działalności organów terenowych, a z drugiej strony przez stosowny dobór źródeł dochodów własnych tych organów — okazały się niewystarczające.

Najczęściej można się w tym przypadku spotkać z dążeniem do opierania gospodarki budżetowej organów terenowych na planowaniu wieloletnim. Jest to według rozpowszechnionego przekonania rozwiązanie, w którym można odnosić zdecentralizowane kierowanie do takiego zakresu działalności organów terenowych, dla którego nie udaje się zapewnić wystarczającej wysokości dochodów własnych.

W istocie rzeczy chodziłoby w tym rozwiązaniu o to, aby upodobnić środki wyrównawcze, niezbędne dla uzupełnienia dochodów własnych organów terenowych, do tych właśnie dochodów w sposób umożliwiający odgrywanie przez te środki roli analogicznej do roli odgrywanej przez dochody własne w warunkach zdecentralizowanej działalności organów terenowych, ale nie przez ustanowienie odpowiedniej formy występowania tych środków, tylko przez zmianę trybu ich planowania. Wieloletnie planowanie budżetowe służyłoby w tym przypadku dla zakreślenia granic zdecentralizowanej działalności organów terenowych oraz ustalenia środków wyrównawczych w wysokości odpowiadającej, łącznie z dochodami własnymi, potrzebom finansowania tej działalności w całym okresie pięcioletnim. Ustalenia te byłyby wykorzystywane w rocznym planowaniu budżetowym, umożliwiając opieranie dokonywanego przez organy terenowe wyboru planowych zadań na możliwościach finansowych tych organów. Wymagałoby to oczywiście odpowiedniego rozluźnienia występujących dotąd w rocznych okresach planowych zależności planów i budżetów terenowych od narodowego planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa (nie odnosi się to wszystko do działalności podlegającej nadal kierowaniu scentralizowanemu).

Tego rodzaju rozwiązanie nie doprowadza do decentralizacji terenowej we właściwym tego pojęcia znaczeniu, ponieważ nie może być decentralizacji, która by nie odnosiła się również do okresów wieloletnich. Tymczasem planowanie wieloletnie poszczególnych organów terenowych opierałoby się na dyrektywnie dla nich ustalanych zadaniach (choćby były one w wysokim stopniu zagregowane). Dyrektywność ta odnosiłaby się pośrednio i do rocznych okresów planowych przy zastosowaniu jednak — jeśli nawet nie wyłącznie to w szerokiej mierze — metod parametrycznego kierowania, zapożyczonych z systemu zdecentralizowanego (nie wydaje się bowiem, aby można było zerwać w tym systemie z opieraniem planowania rocznego na normach określonych w planowaniu wieloletnim poszczególnych organów terenowych, które łączyłyby stronę wydatkową ze stroną dochodową budżetów terenowych). System ten

określam jako mieszany, chociaż można się również spotkać z rozpatrywaniem go po prostu jako systemu zdecentralizowanego.

Rozwiązanie to poddawane jest zasadniczej ze strony ministerstwa finansów krytyce, a punktem ciężkości tej krytyki jest twierdzenie, że środki wyrównawcze, ustalane na szczeblu centralnym na podstawie pięcioletnich planów budżetowych, musiałyby być corocznie korygowane, a więc zachodziłaby nadal potrzeba przeprowadzania w ministerstwie kalkulacji dochodów i wydatków budżetowych poszczególnych organów terenowych, umożliwiającej coroczne aktualizowanie wysokości tych środków. Nic by się zatem nie zmieniło po przejściu do wieloletniego planowania budżetowego w stosunku do stanu obecnego¹². Jeśliby rozumowanie to było trafne, nie byłaby oczywiście możliwe opieranie decentralizacji planowania rocznego na pięcioletnim planowaniu budżetowym organów terenowych, a więc opracowywanie pięcioletnich planów budżetowych byłoby rzeczywiście pozbawione znaczenia.

Słabą stroną tego rozumowania jest przywiązywanie w nim nadmiernego znaczenia do corocznego aktualizowania wysokości środków wyrównawczych, ustalonych w pięcioletnich planach budżetowych. Jeśli się przyjmie, że przejście do zdecentralizowanej w określonych granicach działalności organów terenowych oznacza uznanie możliwości pewnej, w tych granicach, nierównomierności rozwoju poszczególnych regionów i miejscowości — wyłączając z tej działalności, przynajmniej okresowo, zadania, w odniesieniu do których nie byłaby się można na tę nierównomierność zgodzić — odpada większość z przyczyn skłaniających do corocznej korekty środków wyrównawczych (jeśliby się takiego założenia nie przyjęło, nie można byłoby w ogóle rozpatrywać opierania na planowaniu wieloletnim zdecentralizowanej działalności organów terenowych).

Korekta ta wydaje się niezbędną w dwóch przypadkach: 1) niezbyt licznych — po skutecznym przeprowadzaniu podejmowanej obecnie reformy gospodarczej — zmian wprowadzanych do pięcioletnich planów rozwoju społeczno-gospodarczego (zależy to zresztą od stopnia agregacji obejmowanych tymi planami zadań), przy czym odnosiłaby się ona jednorazowo do całego pozostałego, po przeprowadzonej zmianie planu pięcioletniego, okresu; 2) zmian ogólnego poziomu cen, co występowałoby w szerszym zakresie tylko w okresach silnej inflacji, przy czym można byłoby ją opierać na współczynnikach, wyrażających odpowiednio dobre indeksy cen, bez potrzeby ponawiania na szczeblu centralnym kalkulacji dochodów i wydatków budżetowych organów terenowych (niezadawalającą zapewne precyzyjność tych współczynników wyrównywałoby występowanie w dochodach budżetowych organów terenowych, w od-

¹² Takie właśnie stanowisko zajął J. Gabjan, *Jeszcze o budżetach*.

powiednio szerokim zakresie, wpływów naliczonych od obrotów handlu detalicznego i działalności usługowej).

Nie znaczy to, abym nie dostrzegał większych trudności, związanych z wdrożeniem w praktyce wieloletniego planowania budżetowego organów terenowych, można byłoby je jednak przewyciężyć jeśliby Ministerstwo Finansów przestało się czuć odpowiedzialne za prawidłowość zaopatrzenia finansowego organów terenowych i za celowość dokonywanych przez te organy wydatków z dokładnością niemal do jednej złotówki, czego w żadnym razie nie da się pogodzić z decentralizacją działalności organów terenowych. Istotną trudnością w opieraniu decentralizacji na wieloletnim planowaniu budżetowym byłaby w każdym razie nie tyle potrzeba corocznego korygowania środków wyrównawczych, ile potrzeba umocnienia wieloletnich planów społeczno-gospodarczego rozwoju w stopniu umożliwiającym im zachowanie ważności w całym planowym okresie, inaczej nie mogłyby one stanowić podstawy pięcioletniego planowania budżetowego. Nie można więc doprowadzić do decentralizacji terenowej, opieranej na wieloletnim planowaniu budżetowym, w drodze samej reformy budżetowej, lecz musi się ona opierać na kompleksowej reformie mechanizmu planistycznego i budżetowego państwa. Zostało to już zabezpieczone w ustawie o planowaniu. Zachodzi jednak jeszcze potrzeba odpowiedniego zreformowania prawa budżetowego, co napotyka trudności.

Nie wydaje mi się również, aby było możliwe eksperymentalne doświadczenie skuteczności pięcioletniego planowania budżetowego w wybranych organach terenowych. Podejmowane już w tym zakresie próby nie przyniosły i nie mogły przynieść pozytywnego efektu przy opieraniu corocznie uchwalanego budżetu na rocznych planach społeczno-gospodarczego rozwoju, które nie były w praktyce związane ustaleniami planów pięcioletnich. Nie udało się więc doprowadzić do niezbędnego w okresach rocznych niezależnienia planów i budżetów terenowych od narodowego planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa (i to już w drugim roku podjętego eksperymentu), nie mówiąc o fikcyjności każdego eksperymentu gospodarczego ze względu na „cieplarniane” warunki, w których się go przeprowadza.

Biorąc to wszystko pod uwagę nie uważam, aby opieranie decentralizacji terenowej na wieloletnim planowaniu budżetowym mogło szybciej i łatwiej doprowadzić do celu od decentralizacji opieranej wyłącznie na dochodach własnych, przy odpowiednio do wysokości tych dochodów dostosowanym zakresie działalności podlegającej tej decentralizacji, chociaż zmuszałoby to do dalej idącego ograniczenia zdecentralizowanej działalności organów terenowych aniżeli byłoby to możliwe przy opieraniu tej decentralizacji na wieloletnim planowaniu budżetowym.

DISPUTE ON LOCAL BUDGETS

Summary

The author examines opposing attitudes of scholars and of the central administration to a question of reconstruction of budgetary administration rules of the local authorities. The first ones, in majority, are advocating decentralized activity of local organs, aiming at adjusting their budgetary administration rules to the decentralization requirements, while the latter debaters are trying to maintain the centralized system of controlling that activity of local organs retaining there by present rules of their budgetary administration and indicating at the same time at the capacities of the system to make the administration more flexible. The need of breaking away from the old centralized and bureaucratic system of administering local economy where the role of people's councils is reduced to consultative and partially control activities is the premise of scholars' attitude. The need of counteracting inequalities in regional socioeconomic development which are intensified in consequence of limiting the centralized control of local organs activities is the premise of the attitude of the central administration. The author's position on the designed solutions of the local budget reform rests in those premises. The arguments of the representatives of central financial administration are critically analysed and supplemented by the author's comments on the new solutions designed by scholars. The focus is on three questions: budgetary administration essentials in the decentralized system, problems of basing the decentralized activities of local organs on their revenues and a possibility of practical application of the long-term budgetary planning, stabilizing revenues of local organs in the five-year planning periods.