

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

GRANICE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ RAD NARODOWYCH A INSTYTUCJA BUDŻETU ZBIORCZEGO

1. Pojęcie samodzielności rad narodowych, a zwłaszcza samodzielności finansowej — nie jest jednoznaczne. Terminu tego używa się szczególnie często od czasu nasilenia się tendencji decentralistycznych w naszej gospodarce¹. Decentralizacja oznacza bowiem nie tylko przekazanie zadań organów wyższych stopni organom niższemu, ale wymaga także wyposażenia tych ostatnich w określony stopień samodzielności, zwłaszcza w zakresie wykonywania prawa². Samodzielność określa się jako możliwość swobodnego podejmowania decyzji według własnych zamiarów³, jednakże do całej działalności rad narodowych nie można stosować tak szeroko rozumianej samodzielności. Byłoby to sprzeczne z art. 37 Konstytucji, który zobowiązuje rady narodowe do łączenia potrzeb terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi. Przepis ten stworzył generalne ograniczenie podejmowania w pełni swobodnych decyzji, opartych tylko na własnych zamiarach rady narodowej. Ograniczenie to wynika zresztą pośrednio także z innych postanowień Konstytucji PRL. Jest ono konsekwencją jedności ustrojowej państwa, zasady centralizmu demokratycznego i planowej gospodarki, która w ustroju socjalistycznym podniesiona została do rangi zasady konstytucyjnej.

W celu uniknięcia nieporozumień, pojęcia samodzielności rad narodowych należałoby zatem używać niezwykle ostrożnie i z pewnymi zastrzeżeniami. Niektórzy autorzy zastrzeżenia te wyrażają przez dodanie

¹ Por. np.: J. Zdzitowiecki, *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo nr VI, 1958, s. 181 in.; Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych*, *Finanse* 1960, nr 2; J. Wierzbicki, *W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych*, *Finanse* 1961, nr 6; J. Lubowicki, *U podstaw budżetów terenowych*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1962, nr 6; W. Weralski, *Pojęcie decentralizacji finansowej*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1963, nr 9; L. Adam, *Zagadnienia ekonomiczne i prawne samodzielności finansowej rad narodowych*, *Roczniki Ekonomiczne* 1963, t. XV.

² Por. J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 56 i 59.

³ Por. J. Lubowicki, op. cit.

przymiotnika „ograniczona”⁴ albo „względna” samodzielność⁵ lub „samodzielność określona prawem”⁶. Wydaje się, jednak że przynajmniej do czasu wykształcenia się jakiegoś właściwego terminu, oddającego precyzyjniej treść tej „ograniczonej samodzielności”, warto by położyć większy nacisk na zagadnienie inicjatywy lokalnej władz terenowych⁷. Rozwój inicjatywy rad narodowych w zakresie przekazanych im spraw oraz w granicach zakreślonych interesem ogólnym może bowiem w pełni zapewnić spełnienie zasady centralizmu demokratycznego. Przez podejmowanie takich inicjatyw rady narodowe mogą lepiej zaspokajać potrzeby własnego terenu bez szkody dla interesów ogólnopaństwowych. „Ograniczona samodzielność” rad narodowych ma na celu właśnie to: zaktywizowanie organów terenowych, pobudzenie ich inicjatywy w określonych prawem granicach, zależnie od bieżących potrzeb i możliwości gospodarczych, politycznych i innych. Nad zgodnością z prawem działania rad narodowych i zasadniczą linią polityki państwa czuwa w trybie nadzoru Rada Państwa i rady narodowe wyższego stopnia⁸.

2. Te ogólne uwagi odnoszą się także do „samodzielności finansowej” rad narodowych w systemie centralnego planowania budżetowego. Tutaj także ograniczona samodzielność powinna mieć na celu stworzenie korzystnych warunków do rozwoju inicjatywy władz terenowych. Na przykład z tego punktu widzenia najlepszą formą dochodów budżetowych jest ta, która umożliwia — dzięki odpowiedniemu wysiłkowi i inicjatywie lokalnej — powiększenie wpływów, przy tym samym zasięgu dyrektyw centralnych. Podobnie swoboda decydowania w zakresie wydatków budżetowych, konieczna ze względu na konkretne potrzeby danego terenu, nie może wykraczać poza ogólne założenia ustalone przez organ wyższego stopnia. Jest to pożyteczne w skali lokalnej i nie przynosi szkody w skali ogólnonarodowej.

W systemie budżetowym właściwe proporcje pomiędzy zakresem swobody decydowania przez organ niższy a stopniem oddziaływania na niego organu wyższego szczebla ustalane są między innymi w budżecie zbiorczym. Niekiedy kwestionuje się budżet zbiorczy jako narzędzie cen-

⁴ J. Wierzbicki, op. cit., s. 30.

⁵ L. Adam, op. cit., s. 193; E. Jaroszyński, *Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym*, Państwo i Prawo 1961, nr 8—9, s. 220.

⁶ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 11.

⁷ Na sprawę uwzględniania przez budżet inicjatywy władz terenowych zwróciło już uwagę zarządzenie min. finansów z 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowywania projektu budżetu państwa na r. 1951, pkt 1, lit. d. Por. także M. Weralski, *W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1963, nr 11, oraz tegoż autora: *Pojęcie decentralizacji...*, op. cit.

⁸ Art. 66 ust. 1 i art. 67 ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych, jednolity tekst Dz. U. nr 29, poz. 172 z 1963 r.

tralnego kierownictwa gospodarką finansową rad narodowych⁹. W budżecie zbiorczym ustala się bowiem tylko globalne kwoty dochodów i wydatków organów niższych stopni, przez co ustalenia rzeczowe określone w poszczególnych budżetach terenowych mogą być sprzeczne z założeniami budżetu państwa¹⁰. Ponadto prawo budżetowe pozwala uchwalać budżet organu władzy niższego szczebla w kwotach wyższych od ustalonych w budżecie zbiorczym przez organ władzy wyższego szczebla. Dzieje się tak w przypadku, kiedy znajdują się dodatkowe własne środki finansowe rad narodowych¹¹. Wyraźnie wiążącym środkiem oddziaływania organów wyższych na organy niższe w ramach budżetów zbiorczych są jedynie udziały i dotacje¹². W pozostałym zakresie rady narodowe mogą rozwijać daleko idącą inicjatywę własną, mieszczącą się w ramach obowiązujących przepisów prawnych. Zagadnienie to należy jeszcze rozwinąć. Rady narodowe związane są wprawdzie kwotą udziałów i dotacji przyznanych przez radę wyższego szczebla, jednak w zakresie dokonywania wydatków mogą, z wyjątkiem dotacji celowych, rozporządzać przydzielonymi środkami regulującymi na podobnych zasadach jak dochodami własnymi. Brak samodzielności czy inicjatywy dotyczy tutaj tylko etapu gromadzenia środków regulujących i ich wydatkowania w zakresie dotacji celowych¹³.

„Samodzielność” tę można rozszerzać lub ograniczać zarówno w ramach budżetu zbiorczego, jak i innymi metodami w trybie nadzoru, poprzez dyrektywne wskaźniki udzielane już w toku opracowywania projektu budżetu itp. Nie można tu zgodzić się z tym, że budżety zbiorcze hamują inicjatywę i gospodarność rad narodowych między innymi przez to, że zaplanowanie wyższych dochodów własnych powoduje zmniejszenie kwot dotacji lub udziałów, bo wydatki są limitowane i nie można ich przekroczyć, a równocześnie jeżeli dochody własne nie wystarczą na pokrycie wydatków, to budżet szczebla wyższego pokryje brak środków dotacją lub udziałami. Stąd — mówi się dalej — rady narodowe niekiedy nie mają interesu w ujawnianiu w toku opracowywania projektu budżetu wszystkich dochodów własnych, a po stronie wydatków umieszczają celowo kwoty na zadania mniej ważne, co staje się podstawą dla domagania się zwiększenia limitu wydatków na zadania ważniejsze pozostające bez pokrycia. Dlatego wysuwa się postulat, żeby nie uchwalać budżetów zbiorczych, lecz pozostawić jako wielkość dyrektywną ustaloną przez

⁹ Por. L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957*, *Finanse* 1957, nr 11; J. Kaleta, W *sprawie budżetu zbiorczego polemicznie*, *Finanse* 1958, nr 4; J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalenia budżetów zbiorczych w socjalizmie*, *Studia Podatkowe i Budżetowe*, Toruń 1964.

¹⁰ J. Harasimowicz, op. cit., s. 249.

¹¹ Ibidem, s. 250.

¹² Ibidem, s. 252.

¹³ Dotacje celowe przyznawane są radom na budownictwo mieszkaniowe

organ wyższego szczebla tylko kwotę środków regulujących¹⁴. Ta koncepcja nie ma jednak wpływu na rozwój inicjatywy lokalnej rad. Ustalenie wielkości udziałów i dotacji zawsze może nastąpić dopiero po skonfrontowaniu przez organ władzy wyższego stopnia rzeczywistych potrzeb rady narodowej z jej dochodami własnymi, bez względu na to, czy dochody te będą uchwalone w budżecie zbiorczym razem z dotacjami i udziałami.

Na omawiane zagadnienie na ma wpływu kolejność uchwalania budżetów terenowych. Rady narodowe muszą dostosować swoje budżety do zbiorczych budżetów wyższego szczebla zarówno przy tak zwanym odgórnym, jak i oddolnym trybie uchwalania budżetów. W pierwszym przypadku budżet zbiorczy wyższego stopnia wiąże swoimi postanowieniami radę niższego stopnia, której uchwała budżetowa musi być dostosowana do tych postanowień. W przypadku oddolnego uchwalania budżetów ewentualne rozbieżności pomiędzy budżetem zbiorczym wyższego szczebla a budżetem niższego stopnia likwiduje się już po uchwaleniu tego ostatniego. Dlatego takie uchwały budżetowe do czasu uchwalenia budżetu zbiorczego wyższego stopnia mają nieco inną moc prawną. Można nawet powiedzieć, że moc ta do czasu uchwalenia budżetu zbiorczego przez organ nadrzędny jest jak gdyby warunkowa, uzależniona od treści tego budżetu.

Nie wdając się w dyskusję nad utrzymaniem instytucji budżetu zbiorczego, którego kwestionowanie w obecnym brzmieniu Konstytucji wydaje się być mało uzasadnione, warto zastanowić się nad tym, jak w praktyce przestrzegane są założenia budżetu zbiorczego.

3. Poruszone wyżej zagadnienie zostanie omówione na przykładzie województwa poznańskiego. W szczególności należy zwrócić uwagę na wykonanie zbiorczego budżetu województwa.

Jak już wspomniano, wyraźnie dyrektywny charakter w ramach budżetów zbiorczych mają tylko środki regulujące, tj. dotacje i udziały. Kwoty dochodów własnych, chociaż także określone zbiorczym budżetem wyższego stopnia, a więc stanowiące pewnego rodzaju dyrektywę w momencie uchwalania budżetu, mogą być potem powiększone kredytami dodatkowymi. W tym zakresie zatem rady narodowe mają możliwość wykazania własnej inicjatywy, zmierzającej do zwiększenia dochodów własnych. Możliwość ta w fazie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków z dotacji celowych kończy się w stosunku do środków regulujących. Wprawdzie teoretycznie udziały mają przedstawiać pewien określony procent wpływów (niekiedy nawet 100%), ale w rzeczywistości jest to kwota, na której wielkość rady narodowe najczęściej nie mają żadnego wpływu. Odzywają się nawet głosy, że udziały są szczególnego rodzaju dotacją, a różnica polega między innymi na tym, że dotacje

¹⁴ J. Harasimowicz, op. cit., s. 265.

udzielane są z ogólnych zasobów budżetu wyższego szczebla, niezależnie od tego, z jakich źródeł pochodzą, natomiast udziały udzielane są tylko ze środków uzyskiwanych z określonych źródeł dochodów, w granicach tych dochodów i w miarę ich uzyskiwania¹⁵. Udziały stanowią dużą pozycję w budżetach rad narodowych województwa poznańskiego, Wynika to z tabeli 1¹⁶.

Tabela 1

Udziały	1962 r.		1963 r.		1964 r.	
	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
W zbiorczym budżecie województwa	847 189	19,0	762 015	16,8	1 433 361	28,4
W zbiorczych budżetach powiatów	209 527	9,5	213 690	8,9	309 455	12,0
W budżetach miast stanowiących powiaty	101 717	10,2	52 701	10,7	71 008	13,2
W budżecie jednostkowym województwa	535 945	30,6	495, 624	30,3	1 052 898	54,5

Dane tej tabeli wskazują na wyraźny (w kwotach i procentowy) wzrost udziałów w r. 1964. Wyniosły one w tym roku 28,4% wszystkich dochodów zbiorczego budżetu województwa i ponad 54% wszystkich dochodów jednostkowego budżetu wojewódzkiego. W budżetach szczebla powiatowego udziały mają nieco mniejsze znaczenie, ale i tam wynoszą kilkanaście procent. Wzrost ten w r. 1964 wynika ze znacznego zwiększenia udziałów budżetów terenowych we wpływach z podatku obrotowego od przedsiębiorstw rozliczających się z budżetem centralnym. Na przykład w r. 1963 udział budżetu zbiorczego województwa w tym podatku wynosił tylko 14%, a w r. 1964 aż 52,5%. Według planu na r. 1965, budżet województwa partycypuje w tym dochodzie w 65,5%. Udział ten wykazuje zatem wyraźne tendencje wzrostu.

Wykonanie udziałów stosunkowo nieznacznie odbiega od założeń zbiorczego budżetu województwa¹⁷. Przedstawia to tabela 2 (udziały w %). Z tabeli tej wynika, że odchylenia realizacji udziałów w porównaniu z wielkościami ustalonymi w budżecie zbiorczym województwa są stosunkowo niewielkie i z wyjątkiem r. 1962 wynoszą około 2%.

Nieco inaczej przedstawia się zagadnienie realizacji dotacji zaplanowanych w budżecie zbiorczym. Tutaj rozbieżności pomiędzy sumami planowanymi a realizowanymi są bardzo duże. Wielkość dotacji w zbiorczym budżecie województwa w ostatnich trzech latach przedstawia tabela 3¹⁸.

¹⁵ Por. M. Weralski, W *sprawie źródeł...*, op. cit., s. 4.

¹⁶ Dane dotyczą sprawozdań z wykonania budżetu.

¹⁷ Wynika to stąd, że od r. 1962 udziały określone są kwotowo, z dopuszczalnymi odchyleniami 2% poniżej i 3% powyżej wyznaczonej kwoty.

¹⁸ Dane dotyczą sprawozdań z wykonania budżetu.

Tabela 2

Udziały	1962 r.		1963 r.		1964 r.	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie
W budżecie zbiorczym województwa	100	89,7	100	98,2	100	101,4
W zbiorczych budżetach powiatów	100	63,6	100	101,0	100	97,1
W budżetach miast stanowiących powiaty	100	101,0	100	98,0	100	102,0
W budżecie jednostkowym województwa	100	104,2	100	97,0	100	102,6

Tabela 3

Dotacja	1962 r.		1963 r.		1964 r.	
	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
W zbiorczym budżecie województwa	910 268	20,4	1 015 678	22,4	866 023	17,1
W zbiorczych budżetach powiatów	327 022	14,8	412 985	17,2	362 895	14,1
W budżetach miast stanowiących powiaty	80 410	16,0	87 287	17,7	95 724	17,8
W jednostkowym budżecie województwa	502 836	28,7	515 406	31,5	406 404	21,5

Tabela 4

Dotacje	1962 r.		1963 r.		1964 r.	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie
W budżecie województwa ogółem	100	689,0	100	666,0	100	620,7
W zbiorczych budżetach powiatów	100	405,0	100	436,0	100	396,0
W budżetach miast stanowiących powiaty	100	161,4	100	151,2	100	159,8

Dotacje nadal stanowią więc poważne źródło dochodów budżetowych rad narodowych w województwie poznańskim, wynoszą wciąż jeszcze przeciętnie około 20% wszystkich wpływów budżetowych rad narodowych (22,4% w r. 1963 i 17,1% w r. 1964).

To bardzo duże znaczenie dotacji nie znajduje potwierdzenia w fazie opracowywania i uchwalania budżetów. Kwoty dotacji ustalone w zbiorczym budżecie województwa są często wielokrotnie niższe od dotacji rzeczywiście otrzymanych w toku wykonywania budżetu. Ilustruje to tabela 4 (dotacje w %).

Dane z tabeli 4 pokazują, że dotacje zaplanowane w zbiorczym budżecie województwa są przeszło sześciokrotnie niższe od dotacji rzeczywiście przyznanych. Na ten stan rzeczy składa się szereg przyczyn związanych z procesem decentralizacji i z wprowadzeniem zmian do planów rzeczowych. Jest to konsekwencja wspomnianej już ograniczonej

samodzielności finansowej rad narodowych. Ograniczenie to polega przede wszystkim na tym, że o wielkości dotacji może decydować tylko organ wyższego stopnia.

4. Przedstawiona analiza budżetów terenowych nasuwa kilka uwag. Ograniczona przepisami prawnymi i dyrektywnymi wskaźnikami samodzielność finansowa rad narodowych, rozumiana jako możliwość rozwijania w ramach tych ograniczeń inicjatywy lokalnej, nie dotyczy tak zwanych środków regulujących w fazie ich gromadzenia i wydatkowania dotacji celowych. W tym zakresie bowiem decyzje podejmuje wyłącznie organ władzy wyższego stopnia, dając temu wyraz w budżecie zbiorczym.

Wydaje się, że tendencja do ograniczenia środków regulujących na korzyść tak zwanych dochodów własnych rad narodowych została ostatnio poważnie zahamowana. W województwie poznańskim w ostatnich trzech latach środki regulujące wynosiły: w r. 1962 — 39,4%, w r. 1963 — 39,2% a w r. 1964 nawet wzrosły do 45,5% ogółu dochodów budżetowych. Wynika to z konieczności zapewnienia odpowiedniego wpływu organów władzy wyższego stopnia na organy szczebla niższego — w celu skutecznego oddziaływania na wykonanie planowych zadań ustalanych centralnie.

Kwoty środków regulujących ustalone w budżetach zbiorczych ulegają w toku wykonywania bardzo częstym i dużym zmianom. Zwłaszcza odnosi się to do dotacji w zbiorczym budżecie województwa, gdzie kwota rzeczywiście przekazana jest przeszło sześciokrotnie wyższa od dotacji zaplanowanej. Wynika to stąd, że podział zadań przydzielonych radom narodowym, z uwagi na ich rolę w narodowym planie gospodarczym, nie może być sztywny, co znajduje pośrednio odbicie właśnie w dochodach regulujących¹⁹. Jest to zresztą bardzo praktyczny i sprawny sposób zwiększania kwot budżetowych rad narodowych. Jednak może to mieć ujemny wpływ na poczucie odpowiedzialności zarówno organów władzy, które uchwałyły budżet zbiorczy, a w jego ramach dotacje dla rad niższych szczebli, jak i tych organów, które tylko przyjęły w swoich uchwałach budżetowych przyznaną im dotację.

LIMITES DE L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE DES CONSEILS NATIONAUX EN RAPPORT À L'INSTITUTION DU BUDGET COLLECTIF

Résumé

Le concept de l'indépendance des Conseils Nationaux, et surtout de leur indépendance financière, devrait être employé avec prudence et avec bien des restrictions. Une pleine indépendance financière des Conseils Nationaux serait, dans

¹⁹ L. Adam, *Zagadnienia ekonomiczne i prawne samodzielności finansowej rad narodowych*, Roczniki Ekonomiczne 1963, t. XV, s. 205.

le régime socialiste, très préjudiciable, contraire au principe de l'unité structurelle de l'Etat, à la centralisation démocratique et au principe d'une économie conforme au plan. C'est pourquoi il est préférable de prendre en considération de développement de l'initiative locale, que l'indépendance, qui, dans la littérature du sujet, est bien souvent, tout autrement conçue. Cela vient de la nécessité d'une certaine limitation de cette indépendance en faveur des organes de rang supérieur. Dans le système budgétaire les proportions correctes entre la sphère de libre décision de l'organe inférieur et le poids de l'influence que lui impose l'organe supérieur — sont mises au point entre autres dans le budget collectif. Dans le cadre des budgets collectifs il est évident que ce sont uniquement les ainsi nommées mesures régulatrices qui possèdent un caractère d'obligation. Car les sommes de leurs propres revenus, quoique définies également par le budget collectif d'ordre supérieur, formant une directive au moment du vote du budget, peuvent être augmentées à un moment ultérieur par des crédits additionnels. L'exemple de la Voïevodie de Poznań démontre un certain enrayement de la tendance à limiter les mesures régulatrices en faveur des revenus propres des Conseils Nationaux. Les dotations fixées dans les budgets collectifs subissent de fréquentes et importantes modifications. Dans le budget de la Voïevodie de Poznań la somme des dotations qui furent réellement versées est plus de soixante fois plus haute que les dotations projetées dans le plan. Il est vrai que c'est une manière très pratique et efficace d'augmenter les sommes budgétaires, mais cela peut exercer une influence péjorative sur le sens de responsabilité autant des organes de l'autorité, qui avaient voté le budget collectif, que des organes qui n'ont fait qu'accepter, dans leurs décisions budgétaires, les dotations qui leur furent assignées.