

LUDWIK JANKOWIAK

KONTROLA FINANSOWA PRZEDSIĘBIORSTW GOSPODARKI USPOŁECZNIONEJ

Nasza literatura finansowa bardzo mało miejsca poświęca kontroli finansowej, która spełnia poważne zadania w życiu gospodarczym kraju.

Kontrola finansowa może być rozpatrywana ze względu na jej istotę, funkcje i ogólne zasady, bądź też ze względu na jej oddziaływanie na gospodarkę narodową. Zadania kontroli finansowej w drugim wypadku będą się skupiały wokół zagadnienia wyników przeprowadzonej kontroli. Przedmiotem niniejszego opracowania jest kontrola finansowa o charakterze wynikowym nad działalnością gospodarczo-finansową przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej, ze szczególnym uwzględnieniem problemu ewentualnych przerostów kontroli¹. Ograniczenie zakresu obserwacji do jednostek gospodarczych gospodarki uspołecznionej, objętych budżetem centralnym bądź budżetami terenowymi, zawężyło ramy pracy, eliminując z kręgu zainteresowań zagadnienia kontroli jednostek budżetowych i instytucji subwencjonowanych przez państwo. Na zawężenie tematyki pracy wpłynęły dwa powody. Pierwszy powód wynika z układu norm i zasad, regulujących odmiennie gospodarkę finansową jednostek gospodarczych i odmiennie jednostek budżetowych. Drugim powodem były względy natury gospodarczej. Przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym posiadają w naszej gospodarce największy ciężar gatunkowy, obejmując niemal całą sferę produkcji materialnej i usługowej. Toteż kontrola właśnie tego odcinka nabiera szczególnego znaczenia.

Należy pamiętać, że w ustroju socjalistycznym kontrola finansowa

¹ Praca zajmuje się wyłącznie kontrolą gospodarki eksploatacyjnej przedsiębiorstw i opiera się w głównej mierze na wynikach ankiety rozesłanej do znacznej ilości przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych na terenie województwa poznańskiego, a także częściowo województwa bydgoskiego i zielonogórskiego. Badaniem objęto rok 1955 i okres od 1 I — 1 X 1956 r.

wykracza daleko poza ramy indywidualnych interesów przedsiębiorstwa, obejmując zasięgiem swych zainteresowań szeroki wachlarz problemów o charakterze ogólnonarodowym i społecznym. Dzięki temu można wskazać na dialektyczną zależność zagadnienia kontroli finansowej od postępujących przemian polityczno-gospodarczych w naszej gospodarce.

Ankieta, która stanowi podstawowe źródło informacji, dla autora, obejmowała cztery zasadnicze części. Część pierwsza, o charakterze wstępu, obejmowała pytania dotyczące nazwy jednostek wypełniających ankietę, przedmiotu ich działalności, sposobu powiązania z budżetem, wskazania jednostki nadrzędnej i banku finansującego itp. dane o charakterze formalnym. Część druga obejmowała dane statystyczne obrazujące częstość i czas trwania kontroli, okres poddany kontroli, ilość rewidentów (inspektorów), rodzaj, cel i wynik kontroli, oraz uwagi przedsiębiorstw. Powyższe dane dotyczyły wszystkich pionów kontroli finansowej, tj. organów Ministerstwa Kontroli, inspektoratów kontrolno-rewizyjnych, wydziałów finansowych, banków, kontroli resortowej oraz innych organów kontroli (wykonujących kontrolę z ramienia rad narodowych, partii, związków zawodowych itp. organów kontroli społecznej). Ponieważ przedmiotem rozważań jest — jak to już zaznaczono wyżej — kontrola typu finansowego, pominięto te wszystkie organy, które przeprowadzają kontrolę innego rodzaju, np. kontrolę techniczną, bhp, gospodarki materiałowej itp. Część trzecia ankiety zawierała 7 pytań uzupełniających, a mianowicie: która kontrola w przedsiębiorstwie była najbardziej pracochłonna, która zbędna, jakich odcinków pracy przedsiębiorstwa nie kontrolowano zupełnie lub kontrolowano w sposób niewystarczający, jaką korzyść odniosło przedsiębiorstwo z przeprowadzonej kontroli, jakie zastrzeżenia nasuwały się przedsiębiorstwu w związku z kontrolą, co zdaniem przedsiębiorstwa należałoby zmienić lub usprawnić w przeprowadzanej kontroli. Układ ankiety przewidywał nie tylko udzielenie odpowiedzi, lecz również odpowiednie ich uzasadnienie. Wreszcie w części czwartej ankiety uczestnicy proszeni byli o podanie konkretnych wniosków bądź projektów usprawnień.

Jeśli uwzględni się, że odpowiedzi ponad 100 przedsiębiorstw stanowią dość poważny głos opinii życia gospodarczego (udział w ankiecie był fakultatywny), to należy stwierdzić, że zgromadzony materiał posiada swą wymowę i może stanowić, w powiązaniu z poglądami i wypowiedziami przedstawicieli poszczególnych pionów kontroli finansowej, dostateczne źródło informacji uzasadniające wyciągnięte wnioski i postulaty na przyszłość.

Przez kontrolę finansową przedsiębiorstw uspołecznionych należy rozumieć specjalny rodzaj kontroli, której przedmiotem jest ich działalność o charakterze finansowym, a celem roztoczenie opieki nad własnością socjalistyczną.

Kontrola finansowa jest szczególnym rodzajem kontroli wykonywanej przez organy państwowe lub przez czynniki społeczne. Ogólna kontrola państwowa obejmuje przede wszystkim działalność rządu,

prezydiów rad narodowych, poszczególnych ministerstw, budżet jako naczelny plan finansowy państwa oraz ocenę gospodarki finansowej i pracy poszczególnych urzędów.

Obok tej ogólnej, szeroko pojętej kontroli państwowej, niezbędna jest kontrola przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej ściśle typu finansowego wraz z całym jej aparatem. Fakt, że wszelkie zasoby rzeczowe są ujmowane w wyrażeniu pieniężnym, a za procesem przesuwania tych zasobów idą procesy przesuwania pieniądza, przesądza o konieczności istnienia kontroli finansowej, której przedmiotem są przede wszystkim same procesy gromadzenia i podziału zasobów pieniężnych, jak też ich wpływ na kształtowanie się życia gospodarczego i społecznego. Nie oznacza to jednak, że przedmiotem tej kontroli jest wyłącznie gospodarka pieniężna przedsiębiorstw uspołecznionych. Finansowy bowiem charakter kontroli wynika z metody sięgania do procesów gospodarki pośrednio przez wartości wyrażone w pieniądzu lub przez mierniki oparte na wartościach pieniężnych.

Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych rozumiane jako zespół zasad i metod posługiwania się pieniądzem oraz jako narzędzie planowego oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych — znajdują swój pełny wyraz w kontroli celowości wykorzystania zasobów materialnych przedsiębiorstw, w kontroli ochrony mienia społecznego oddanego danemu przedsiębiorstwu dla wykonania zadań i w kontroli celowości wykorzystania własności społecznej w przedsiębiorstwie w interesie całej gospodarki narodowej, jej wzrostu i rozwoju.

Przedsiębiorstwa działające na zasadach rozrachunku gospodarczego wyposażone są przez państwo w środki finansowe, niezbędne dla wykonania zadań ustalonych w narodowym planie gospodarczym. Od gospodarki przedsiębiorstwa zależy, czy środki te wykorzystane zostaną zgodnie z planem czy też nie, czy przy pomocy tych środków przedsiębiorstwo wykona swój plan produkcyjny, uzyska planowane wyniki finansowe, czy też wykorzystując te środki — zadań produkcyjnych nie wykona i zaplanowanych wyników finansowych nie osiągnie.

Nakład pracy żywej i uprzedmiotowionej, jaki dane przedsiębiorstwo ustala w swoim planie na wytworzenie produkcji, wyrażony w formie pieniężnej, zmierza do najbardziej ekonomicznego i oszczędnego rozchodowania środków przydzielonych danemu przedsiębiorstwu przez państwo.

Podobnie kontrola wykonania zadań przewidzianych w planie indywidualnego przedsiębiorstwa, jak i w całej gospodarce narodowej,

przeprowadzana jest drogą ustalenia wyników działalności mierzonych w wartościach pieniężnych.

Kontrola przedsiębiorstw socjalistycznych winna się stać coraz bardziej skutecznym instrumentem oddziaływania na gospodarkę narodową, instrumentem ujawniającym tkwiące w niej rezerwy, dla dalszego wzrostu akumulacji socjalistycznej. Stąd konieczność stałego doskonalenia pracy aparatu kontroli finansowej i ulepszania jego umiejętności posługiwania się tym instrumentem.

Szeroki zakres kontroli finansowej wyłonił potrzebę rozbudowanego i wnikliwego systemu kontroli, obejmującej zarówno fazę planowania, jak fazę realizacji planu.

Legitymację do przeprowadzenia kontroli finansowej posiadają w Polsce liczne organy kontroli, a mianowicie:

- 1) Ministerstwo Kontroli;
- 2) inspektoraty kontrolno-rewizyjne, będące w istocie organem kontroli Ministra Finansów;
- 3) wydziały finansowe prezydiów rad narodowych i to przez swe liczne komórki organizacyjne, takie jak inspekcje dochodów państwowych, etatów i płac lub inspekcje budżetowe;
- 4) banki finansujące — odrębnie dla działalności inwestycyjnej i odrębnie dla działalności eksploatacyjnej;
- 5) jednostki resortowe albo bezpośrednio nadrzędne, np. organy resortowe okręgowe czy wojewódzkie, albo pośrednio nadrzędne, np. centralne zarządy;
- 6) organy kontroli społecznej, np. komisje rad narodowych, partii lub związków zawodowych.

Wszystkie organy kontroli mają swoje właściwości specyficzne, wynikające z ich zakresu uprawnień, zadań, zasad funkcjonowania, organizacji, metod pracy itd. i badają w płaszczyźnie swoich zainteresowań całość gospodarki finansowej przedsiębiorstwa lub jej poszczególne odcinki. W konsekwencji tego stanu rzeczy — dochodzi często do dublowania a nawet treblowania kontroli, co nierzadko jest przyczyną nieporozumień między jednostkami kontrolowanymi i organami przeprowadzającymi kontrolę.

Szczupłe ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na omówienie wymienionych wyżej organów kontroli, ich zadań i uprawnień oraz realizacji tych zadań, stąd też ograniczy się ono do przeprowadzenia jedynie ogólnej analizy materiałów ankiety oraz do rozważań nad rozwiązaniami i podstawowymi założeniami przyszłego systemu kontroli finansowej.

Podsumowanie wyników cyfrowych ankiety ilustruje zamieszczona tablica.

Organ kontroli	Ilość przeprowadzonych kontroli	Rodzaj kontroli		Ogólny czas trwania kontroli	Przeciętna ilość kontrolerów	Wynik kontroli	
		ogólna	wycin-kowa			pozytywny	negatywny
	1	2	3	4	5	6	7
Min. Kontroli Państwowej	23	6	17	383	3	8	15
Inspektoraty kontrolno-rewizyjne	56	36	20	560	2	32	24
Wydziały finansowe	532	152	380	1402	1-2	142	390
Banki	531	10	521	568	1-2	176	355
Kontrola resortowa	293	221	72	3203	3	242	51
Inne organy kontroli	118	—	118	236	1	30	88
Razem	1553	425	1128	6352	—	630	923

Zestawienie to nie obrazuje w pełni rzeczywistych ilości kontroli przeprowadzonych w omawianym okresie głównie z tego powodu, że niektórzy uczestnicy ankiety nie wypełnili wszystkich rubryk, inni ograniczyli się do wypowiedzi ogólnych. Te ostatnie miały miejsce zwłaszcza w stosunku do kontroli bankowej i wydziałów finansowych, o której wiele przedsiębiorstw pisało ogólnie, że kontrole te są bardzo częste, zazwyczaj powtarzają się co miesiąc i trwają od kilku godzin do kilku dni. Wykazane w zestawieniu liczby mogą mieć w tych warunkach jedynie znaczenie orientacyjne i pomocnicze.

Mimo tych zastrzeżeń, stosunkowo bogaty materiał zebrany przez ankietę i uzupełniony z kolei wypowiedziami przedstawicieli poszczególnych pionów kontroli finansowej pozwala na wyciągnięcie pewnych ogólniejszych spostrzeżeń.

1. Przeprowadzenie przeciętnie po 12 kontroli rocznie (nie licząc kontroli bankowych i różnych) świadczy o dużych przerostach ilościowych kontroli finansowej i w pełni potwierdza słuszność zastrzeżeń

jednostek kontrolowanych. Jeśli się ponadto zważy, że przeprowadzenie jednej kontroli zajmuje przeciętnie 4 dni, łatwo zrozumieć, jak bardzo przeróżne kontrole obciążają przedsiębiorstwa i dezorganizują przebieg ich bieżących prac. Należy również pamiętać o tym, że tak ustalone średnie wynikają z manipulacji arytmetycznymi liczbami podanymi w zestawieniu, w praktyce bowiem w wielu przedsiębiorstwach zarówno liczba przeprowadzonych kontroli, jak i czas trwania kontroli są znacznie większe.

Przerosty kontroli występują zresztą nie tylko w przedsiębiorstwach na rozrachunku gospodarczym, ale — jak wykazuje praktyka — również w jednostkach budżetowych. Na przykład Państwowy Dom Starców w Pleszewie był w 1956 r. kontrolowany przez różne organy kontroli aż 35 razy². Fakty te świadczą dobitnie o wypaczeniu właściwej roli kontroli finansowej i winny stanowić sygnał alarmowy do przeprowadzenia szybkiej i gruntownej reformy istniejącego systemu kontroli.

2. Niewspółmiernie wielka wydaje się liczba organów uprawnionych do przeprowadzania kontroli finansowej. Przerost organów kontroli finansowej i częstotliwość przeprowadzanej kontroli pociągają za sobą jeszcze jedno następstwo, którego ze względów społecznych niesposób pominąć. Jest nim wytwarzające się pod wpływem dużej ilości kontroli zjawisko zubożenia na wyniki kontroli, niedocenia nie jej walorów wychowawczych, przesyt i traktowanie jej jako zła koniecznego. Jest rzeczą oczywistą, że taka podstawa przedsiębiorstw wobec kontroli godzi w sens kontroli, uniemożliwiając jej spełnienie ważnej roli — współtwórcy lepszych form pracy jednostek kontrolowanych i ułatwienia im spełnienia zadań gospodarczych lub społecznych.

3. Mimo tak rozbudowanego aparatu i w związku z tym bardzo częstych kontroli w przedsiębiorstwach, należy stwierdzić, że w ich liczbie stosunkowo nielicznie reprezentowane są kontrole o charakterze ogólnym (pełnym). W świetle danych z ankiety wynika, że za ledwie trzecią część przeprowadzonych kontroli zaliczyć można do tej kategorii, stanowiącą większość natomiast nosiła charakter wy cinkowy i ograniczała się do badania i kontrolowania tylko pewnych fragmentów działalności finansowej przedsiębiorstwa. Kontrole fragmentaryczne są niekiedy nieuniknione, nie powinny jednak stanowić przytłaczającej większości, gdyż nie mogą zastąpić kontroli całokształ-

² Dane uzyskane w Wydziale Finansowym PWRN w Poznaniu.

tu działalności jednostki kontrolowanej. Nie inaczej patrzą na to zjawisko same jednostki kontrolowane, widzące sens kontroli wówczas, gdy kontrola ta obejmuje szerszy wachlarz zagadnień, których elementy są ze sobą powiązane i które dzięki temu stwarzają jeden kompleks przyczyn i skutków. Należy nadto stwierdzić, że mniej częsta kontrola, ale za to pełna, dokładna, stwarza właściwy dla niej klimat, zwiększa jej ciężar gatunkowy i przynosi jednostkom kontrolowanym znacznie większe korzyści aniżeli kontrola o charakterze wycinkowym, fragmentarycznym. Niedocenianie tego momentu przez nasz system kontroli doprowadza do wypaczenia sensu kontroli, która miast przyczyniać się do twórczego oddziaływania na poprawę działalności i sytuacji jednostek kontrolowanych, prowadzi do zbiurokratyzowania, spłycenia samego procesu kontroli i tolerowania wielu niedociągnięć i uchybień.

4. Za bardzo rozbudowany aparat kontroli finansowej i zbyt często przeprowadzane kontrole są bardzo kosztowne. Same tylko koszty podróży i diety pochłaniają w skali rocznej miliony złotych, które nasza gospodarka narodowa mogłaby z większym pożytkiem wykorzystać na inne cele. Szczuplejszy, lecz sprawnie zorganizowany i działający aparat kontroli, nawet przy odpowiednio wyższych uposażeniach kontrolerów, spełniłby swe zadania taniej i lepiej. Okoliczność ta wobec sytuacji gospodarczej naszego kraju posiada duże znaczenie, którego nie należy lekceważyć.

5. Koszt kontroli winien pozostawać w „zdrowym” stosunku do wyników kontroli. Podkreślono już poprzednio, że wyniki kontroli nie mogą być ani sztuczne, ani „naciągane”. Winny one wypływać z obiektywnego porównania wykonań z wyznaczeniami. Jak przedstawia się to zagadnienie w świetle materiałów ankiety? Ilość pozytywnych kontroli (które ujawniły uchybienia lub usterki) jest znacznie mniejsza od kontroli negatywnych. Gdyby taki stan rzeczy znajdował pełne uzasadnienie w stanie faktycznym, byłby stanem idealnym. Że jednak tak nie jest, o tym świadczy liczba procesów o nadużycia, mimo że i ona obejmuje tylko pewien odsetek rzeczywiście popełnianych nadużyć. Milionowe manka w przedsiębiorstwach społecznych, zwłaszcza w spółdzielniach, przeciekanie na rynek artykułów ściśle reglamentowanych, marnotrawstwo i brakoróbstwo stanowią problem dobrze znany i rozważany przez bardziej uświadomione odłamy społeczeństwa, zwłaszcza prawników i ekonomistów; dlatego oceniając obiektywnie wyniki i efekty kontroli finansowej należy stwierdzić, że są one niewspółmiernie skromne w stosunku do

stanu faktycznego i do nakładów związanych z przeprowadzaniem kontroli.

Jednym z kryteriów oceny wartości kontroli w gospodarce uspołecznionej jest wpływ kontroli na podniesienie poziomu i efektywności gospodarowania oraz moralności socjalistycznej. Jeśli wziąć pod uwagę, że liczba i rodzaj popełnianych nadużyć nie wykazuje od dłuższego czasu tendencji malejących, trzeba wysnuć wnioski, że kontrola finansowa okazała się za mało skuteczna, a aparat kontroli finansowej nie sprostał zadaniom.

6. Niezadowalająco przedstawia się również problem właściwej koordynacji kontroli finansowej. O ogólniejszej i wydatniejszej współpracy poszczególnych organów kontroli nie może być właściwie mowy. Ministerstwo Kontroli, powołane z urzędu do koordynowania działalności poszczególnych organów kontroli, nie wykazało w tym zakresie większego zainteresowania i nie wystąpiło z oczekiwaną inicjatywą. To samo zresztą dotyczy i pozostałych organów kontroli. Faktu tego nie może przysłonić okoliczność, że w sporadycznych przypadkach wydziały finansowe i banki przeprowadzały kontrolę wspólnie, zjawisko to bowiem miało charakter wyjątkowy i uzależnione było od osobistej inicjatywy kontrolerów obu tych instytucji. Do rzadkości należała nawet zwykła wymiana protokołów kontroli między poszczególnymi organami kontroli. Wymiana taka nie pociąga za sobą dodatkowej pracy, a mogłaby nieraz wpłynąć na zaniechanie ponownego badania pewnych dziedzin już kontrolowanych przez inny organ kontroli, odciążyłaby poważnie jednostki kontrolowane i podniosłaby ogólny poziom kontroli na tle wymiany wzajemnych doświadczeń i osiągnięć. Odpowiedzialność za obecny stan rzeczy ponosi w wysokim stopniu Ministerstwo Kontroli Państwowej. Sądzić należy, że zbudowanie właściwego systemu kontroli finansowej i skoordynowanie zakresu działania i kompetencji poszczególnych jego organów stanie się jednym z podstawowych zadań przyszłej Najwyższej Izby Kontroli.

7. Wypowiedzi ankiety dużo uwagi poświęcają kontrolerom i inspektorom. W świetle przedstawionych wyżej spostrzeżeń trudno pełną odpowiedzialnością za dotychczasowe braki i błędy w zakresie kontroli obciążyć tylko kadre kontrolerską. Zasadniczą odpowiedzialność ponosi obowiązujący system kontroli i jego twórcy. Nie umniejsza to jednak osobistej odpowiedzialności kontrolerów za działania zawinione niedbalstwem, słabymi kwalifikacjami zawodowymi i ogólnymi, nie mówiąc już o nieuczciwości. Problem właściwej kadry, pro-

blem człowieka realizującego procesy kontroli — to problem w chwili obecnej trudny. Za właściwy dobór kadry kontrolerskiej odpowiada kierownictwo organu kontrolnego; odpowiadają także w pewnym sensie naczelne władze państwowe, które mają wpływ na dobór ludzi, stawiając im odpowiednie wymogi oraz zapewniając opiekę i odpowiednie bodźce materialne. Należy przyznać, że nie uczyniono tu wszystkiego, czego wymagało dobro sprawy. Uczestnicy ankiety oceniali pracę i kwalifikacje kontrolerów bardzo różnie. Do licznych wypowiedzi w tej materii, zdaje się, nie można przywiązywać zbyt wielkiej wagi, bo przy tego rodzaju ocenach nie da się oddzielić pobudek natury emocjonalnej od motywów obiektywnych. Należy się jednak zgodzić z tym, że nie zawsze i nie wszędzie kadra kontrolerska stała na właściwym poziomie. Wyniki kontroli, a także w pewnym sensie czas poświęcony na przeprowadzanie kontroli opinię tę całkowicie potwierdzają. Wypływa stąd wniosek, że właściwemu doborowi kadry należy poświęcić w przyszłości dużo uwagi i troski.

Przerosty kontroli finansowej, jej wielotorowość i brak koordynacji powodują potrzebę poddania rewizji całego jej systemu. Reorganizacja tego systemu zarówno ze względu na jego skomplikowane zadania, jak i ścisły związek z systemem finansowym państwa musi odpowiadać stopniowym przemianom, jakie się u nas dokonują³. Winna ona być poprzedzona szeroką dyskusją na temat proponowanych rozwiązań oraz podstawowych założeń przyszłego systemu kontroli finansowej, które by mu zapewniały odpowiednią operatywność i należyty poziom.

Do takich podstawowych postulatów zdaniem autora należy przede wszystkim: 1) wprowadzenie jednolitej systematyki pojęć; 2) niezależność organów kontroli; 3) właściwy dobór kadry kontrolerów; 4) stworzenie ośrodka koordynacji kontroli, 5) wypracowanie zasad wspólnej statystyki kontroli. Wymienione wyżej założenia niewątpliwie nie wyczerpują wszystkich możliwości, sądzić jednak należy, że ich uwzględnienie umożliwi oprzeć system kontroli na zdrowszych niż dotąd podstawach.

Jednolita systematyka pojęć. Terminologia, którą operuje się w systemie kontroli finansowej, nie jest jednolita. Niemal każdy z organów kontroli nadaje swoim rodzajom kontroli odmienne

³ Porównaj T. Dietrich, *Aktualne problemy finansowe państwa*, „Finanse”, 1956, nr 6, s. 4.

nazwy, nie bacząc na to, że wprowadzenie nazwy nie może być rzeczą dowolną, lecz winno odzwierciedlać istotną treść i zakres kontroli. W następstwie tego terminologia odbiega nieraz znacznie od przyjętego tradycyjnego określenia treści pojęciowej rodzajów kontroli i wprowadza w ten sposób niepotrzebny zamęt. Jest rzeczą konieczną, aby za podstawę określić przyjęć dla wszystkich rodzajów kontroli pewne wspólne kryteria, np. czasu, miejsca lub zakresu. Przyjmowanie bowiem odmiennych kryteriów dla różnych rodzajów kontroli sprzeciwia się prawidłowej systematyce pojęć.

Poruszone tu zagadnienie nie należy do błahych, jeśli uwzględnić, że obecnie w różnych organach kontroli operuje się bardzo różnymi pojęciami, jak np. kontrola problemowa, wycinkowa, doraźna, ogólna, źródłowa, kameralna itp., przy czym nadaje się im różną treść i operuje się różnymi kryteriami, np. czasu, miejsca, metody, specyficznego charakteru kontroli itp.

Wydaje się, że najważniejszym kryterium dla usystematyzowania pojęć w zakresie kontroli finansowej to kryterium czasu. Mówimy wówczas o trzech rodzajach kontroli: kontroli wstępnej, bieżącej i następnej.

Przez kontrolę wstępną należy rozumieć kontrolę, która poprzedza wykonanie operacji finansowych i która co do swej istoty stanowi kontrolę zamierzeń. Jest to typowa kontrola prewencyjna występująca najwyraźniej w kontroli sprawowanej przez głównych i starszych księgowych, a także dawniej przez wydziały finansowe, posiadające w określonych jednostkach gospodarczych (np. cukrowniach) stały nadzór. Kontrolę wstępną przeprowadzają również banki, sygnując zamierzone przelewy lub wypłaty.

Kontrola bieżąca ma na celu zbadanie działalności finansowej w trakcie jej trwania.

Z kontrolą bieżącą ząębą się ściśle kontrola następna, której zadaniem jest zbadanie czynności już dokonanych. Kontrola następna może przybierać różne formy, w szczególności zaś może występować jako kameralne badanie dokumentów, sprawozdań i bilansów, względnie (i to ma miejsce częściej) obejmuje badanie całokształtu lub pewnych fragmentów działalności przedsiębiorstw w oparciu o dokumenty i wyjaśnienia ustne. W tej postaci przeprowadza się ją niemal z reguły w samej jednostce kontrolowanej.

Chociaż kryterium czasu jest — jeśli chodzi o formy kontroli — kryterium najważniejszym, może ono niekiedy okazać się niewystarczającym; zachodzi wówczas potrzeba przyjęcia innego lub dodatko-

wego kryterium, np. kryterium miejsca. Przy przyjęciu tego kryterium kontrola finansowa może występować tylko w dwóch postaciach, jako kontrola przeprowadzana w samej jednostce i jako kontrola przeprowadzana poza jednostką kontrolowaną. Kryterium miejsca ma tylko charakter posiłkowy, jeśli więc zajdzie potrzeba, należy bliżej określić, że kontrolę wstępną przeprowadza organ kontroli w jednostce kontrolowanej lub poza nią, że kontrolę bieżącą i następną w sporadycznych przypadkach można przeprowadzić poza jednostką kontrolowaną. Tak zastosowane kryterium posiłkowe nie będzie w kolizji z kryterium podstawowym, natomiast będzie je uzupełniać.

Podobnie przedstawia się rzecz, gdy chodzi o zastosowanie innego jeszcze kryterium posiłkowego, jakim jest zakres kontroli. Ze względu na zakres kontroli wchodzi w grę dwa jej rodzaje: kontrola całokształtu działalności finansowej i kontrola pewnych tylko fragmentów tej działalności. Z punktu widzenia prawidłowej terminologii podział ten nasuwa najwięcej zastrzeżeń. Kontrole całokształtu nazywa się w zależności od swobodnej oceny organu kontroli — kontrolami pełnymi, ogólnymi lub całokształtnymi (a niekiedy źródłowymi). Kontrole wycinkowe nazywa się również bardzo różnie: kontrolami fragmentarycznymi, odcinkowymi, doraźnymi, częściowymi lub zakresowymi. Wskutek tej płynności określeń zaciera się istota kontroli i powstaje zamęt, dlatego dla trafnego rozeznania treści należałoby wprowadzić do nauki kontroli finansowej jednolite terminy: nazwę kontrola całokształtu działalności należałoby zastąpić nazwą kontrola ogólna, a nazwę kontrola fragmentaryczna — nazwą kontrola wycinkowa.

W takim ujęciu w pełni zrozumiała jest kontrola następna ogólna i kontrola następna wycinkowa lub kontrola wstępna wycinkowa. Innymi słowy, dołączenie kryterium posiłkowego do kryterium zasadniczego znakomicie ułatwi ścisłą systematykę pojęć.

Z zagadnieniem właściwej terminologii w nauce kontroli finansowej łączy się również używanie dwóch odmiennych określeń w stosunku do aktu pokontrolnego organu przeprowadzającego kontrolę. W większości wypadków akty pokontrolne nazywa się „zarządzeniem pokontrolnym”; natomiast wydziały finansowe to samo zarządzenie nazywają „wystąpieniem pokontrolnym”. Wydaje się, że określenie stosowane przez wydziały finansowe nie jest uzasadnione (podobnie jak wprowadzony przez wydziały finansowe termin „kontrola źródłowa”) i dlatego należałoby je znieść i wprowadzić na to miejsce

jednolite dla wszystkich organów kontroli pojęcie „zarządzenia po-kontrolnego”.

Niezależność organów kontroli. Niezależność organów kontroli może być pojęta dwojako: jako niezależność samego organu kontroli, np. od władzy wykonawczej, i jako niezależność kontrolerów od swych bezpośrednich zleceńodawców.

Klasycznym przykładem pierwszego znaczenia jest niezależność b. Najwyższej Izby Kontroli. Sądzić należy, że z chwilą zlikwidowania Ministerstwa Kontroli Państwowej zostanie reaktywowana Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli, podległa tylko Sejmowi jako najwyższemu organowi władzy w państwie. Podporządkowanie Najwyższej Izby Kontroli tylko Sejmowi zagwarantuje jej pełną niezależność od władzy wykonawczej.

Jeśli chodzi o pozostałe pionierzy kontroli finansowej, to trudno mówić o ich całkowitej niezawisłości, albowiem ich aparaty kontrolne pozostają w ścisłym związku z władzami, w imieniu których są legitymowane do przeprowadzania kontroli. Nadto zaś, z chwilą reaktywowania Najwyższej Izby Kontroli, jako najwyższej instancji w zakresie kontroli, będą one jej hierarchicznie podporządkowane.

Innym zagadnieniem jest niezależność pracowników wszelkich organów kontroli finansowej. Niezależność ta powinna być przede wszystkim ustawowo zagwarantowana pracownikom przyszłej Najwyższej Izby Kontroli. II Kongres Najwyższych Instytucji Kontroli w Brukseli uchwalił we wrześniu 1956 r. zasadę niezależności tych pracowników, stwierdzając przy tym, że usunięcie z zajmowanych stanowisk może być tylko następstwem popełnienia czynów hańbiących lub przejścia w stan spoczynku.

Zasada niezawisłości pracowników Najwyższej Izby Kontroli nie jest obca polskiemu prawodawstwu, znalazła ona swój wyraz w Konstytucji RP z roku 1921 i w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli z roku 1921 i niewątpliwie zostanie podtrzymana w nowej Najwyższej Izbie Kontroli.

Niezależność pracowników aparatu kontroli, chociaż w węższych granicach, przysługuje zasadniczo pracownikom wszelkich organów kontroli. Wymagana od kontrolerów bezkompromisowość i obiektywizm w postępowaniu stwarzają z drugiej strony konieczność zapewnienia im szczególnej sytuacji służbowej i materialnej, umożliwiającej jak najlepsze wykonanie zadań.

Z wielu cech charakteryzujących niezawisłość pracowników kontroli specjalny nacisk należałoby położyć na: 1) nieusuwalność

z zajmowanych stanowisk bez zgody zainteresowanych (z wyjątkiem czynów hańbiących i przejścia w stan spoczynku); 2) przekazanie uprawnień do mianowania i przenoszenia tych pracowników — kierownikom jednostek nadrzędnych; 3) zagwarantowanie pracownikom kontroli odpowiednich uposażeń i bodźców materialnych.

Dobór właściwej kadry. Z wielu zarzutów, stawianych organom kontroli, najbardziej rozpowszechniony jest zarzut braku odpowiednio wykwalifikowanej kadry kontrolerskiej. Zarzut ten, chociaż niekiedy nie pozbawiony pewnej tendencyjności, wydaje się na ogół uzasadniony. Potwierdzają go również bardzo liczne wypowiedzi ankiety.

Jest rzeczą oczywistą, że wartość i skuteczność kontroli zależy w wysokim stopniu od poziomu kadr pracowników kontroli. Od ich kwalifikacji, taktu, wnikliwości i bezkompromisowości zależy głównie, czy kontrola finansowa spełni swe ważne zadania w życiu gospodarczym kraju.

Stanowisko pracownika kontroli (tj. inspektora, kontrolera czy rewidenta) należy niewątpliwie do bardzo trudnych i tylko osoby o specjalnym przygotowaniu, wykształceniu i uzdolnieniu winny się znaleźć w aparacie kontroli.

Dla podniesienia poziomu kontroli i jej społeczno-gospodarczej roli, należy kadrze kontrolerskiej stawiać bardzo wysokie wymagania. Do podstawowych wymogów winno należeć:

a) Posiadanie odpowiedniego wykształcenia ogólnego ekonomicznego lub prawniczego, przy czym z reguły należałoby wymagać ukończenia studiów wyższych, co najmniej I stopnia. Odchylenia od tej zasady winny być wyjątkiem i traktowane każdorazowo indywidualnie. Pracownicy nie posiadający odpowiednich warunków winni być przekwalifikowani na zasadach ogólnych.

b) Odznaczanie się wysoką moralnością, dlatego osoby karane sądownie lub przez organa równorzędne nie miałyby prawa wejść do aparatu kontroli lub znajdować się w nim nadal po wyroku skazującym,

c) Praca kontrolna powinna być jedynym płatnym zajęciem kontrolera. Wyjątki byłyby dopuszczalne tylko za zgodą kierowników organów kontroli.

d) Należałoby wprowadzić instytucję aplikacji (przygotowania) polegającą na tym, że przyszli samodzielni kontrolerzy pracowaliby przygotowawczo przez okres od 2 — 3 lat, po czym po złożeniu egza-

minu przed specjalną komisją egzaminacyjno-kwalifikacyjną byliby skierowani na odpowiednie stanowiska.

Wysokim wymogom postawionym kadrze kontrolerskiej winno odpowiadać uprzywilejowane usytuowanie materialne i służbowe, o czym była już mowa wyżej, bez niego bowiem praca w aparacie kontroli nie byłaby dostatecznie atrakcyjna.

Koordinacja kontroli finansowej. Podobnie jak niewystarczające kwalifikacje dużej części pracowników kontroli, tak też poważne zastrzeżenia budzi brak wspólnego i jednolitego ośrodka koordynacji w zakresie kontroli finansowej. Zadanie koordynacji procesów kontroli finansowej tak w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym, było obowiązkiem Ministerstwa Kontroli. Należy obiektywnie stwierdzić, że z obowiązku tego Ministerstwo Kontroli nie wywiązało się zupełnie. Tym się tłumaczy, że wielokrotnie to samo przedsiębiorstwo było kontrolowane w tym samym czasie przez kontrolerów różnych organów kontroli, badających identyczne odcinki jego działalności gospodarczo-finansowej.

Zagadnienie koordynacji jest zagadnieniem bardzo trudnym i odpowiedzialnym. Z chwilą reaktywowania Najwyższej Izby Kontroli koordynacja akcji kontrolnej winna stać się jednym z podstawowych jej zadań. Jako hierarchicznie najwyższy organ kontroli, całkowicie niezależny, Najwyższa Izba Kontroli będzie predestynowana do wykonania tego pilnego zadania.

Wspólna statystyka kontroli finansowej. Problem ilości i rodzajów przeprowadzonych kontroli finansowych posiada poważne znaczenie dla oceny sprawności i wyników działania systemu kontroli i poszczególnych jego ogniw. Brak urzędowej statystyki o danych charakteryzujących ilość i jakość kontroli staje się przyczyną niedoceniań mankamentów kontroli i systemu kontroli i tym samym uniemożliwia podjęcie na czas odpowiednich środków zaradczych. Wydaje się, że gdyby do wiadomości zainteresowanych władz dotarły wcześniej konkretne dane cyfrowe świadczące o przerostach kontroli, wówczas władze te nie dopuściłyby do stanu, jaki obecnie istnieje.

Zagadnienie dobrze zorganizowanej statystyki kontroli finansowej wiąże się do pewnego stopnia z omówionym poprzednio problemem konieczności istnienia jednego ośrodka koordynacji kontroli. Na organie uprawnionym do koordynacji kontroli spoczywałby jednocześnie obowiązek prowadzenia statystyki finansowej. Odpowiednich danych statystycznych dostarczyłyby poszczególne organa kontroli, natomiast

organ koordynujący opracowywałby zbiorcze wyniki i publikował je w źródłach łatwo dostępnych. Okrywanie tych wyników tajemnicą nie jest celowe, gdyż bez jawności nie ma odpowiedzialności i samoczynnej kontroli społecznej, które w dużej mierze zapobiegają trwonieniu mienia społecznego⁴.

Ujawnione materiały statystyczne pozwoliłyby szerszemu gronu praktyków i teoretyków ocenić braki w systemie kontroli finansowej i ułatwiłyby znalezienie lepszych rozwiązań.

Niniejszy artykuł nie rości pretensji, aby wyczerpująco i dogłębnie rozważyć wszystkie kierunki zmian, jakie wydają się nieodzowne w naszym systemie kontroli finansowej. Zadanie takie bowiem nie leżało i nie mogło leżeć w intencjach autora.

Wydaje się jednak słuszne, aby rozważania i wnioski ujęte w pracy zakończyć dorzuceniem garści uwag i spostrzeżeń dotyczących poszczególnych organów kontroli finansowej, które to uwagi mogą zwłaszcza na interesującym nas odcinku kontroli przedsiębiorstw uspołecznionych przyczynić się do wprowadzenia celowych i korzystnych zmian.

Powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli i zlikwidowanie Ministerstwa Kontroli Państwowej wydaje się obecnie już sprawą przesądzoną. W interesie sprawności działania Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli finansowej leży, aby Najwyższa Izba Kontroli skuteczniej i pełniej przeprowadzała kontrole niż to dotąd czyniło Ministerstwo Kontroli. Spełnienie tego postulatu stanie się tylko wtedy możliwe, gdy odpowiedni akt prawny określi działalność Najwyższej Izby Kontroli granice osiągalne, celowe i uzasadnione warunkami naszej gospodarki. Wydaje się przy tym, że wyznaczenie Najwyższej Izbie Kontroli nawet mniejszego zakresu niż posiadała dawna Najwyższa Izba Kontroli lub Ministerstwo Kontroli Państwowej, lecz za to w pełni możliwego do realizacji, odda tej instytucji więcej przysługi niż nakreślenie zadań nadmiernie wielkich, praktycznie niemożliwych do wykonania. W szczególności należałoby rozważyć celowość uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli do przeprowadzania kontroli każdego przedsiębiorstwa państwowego lub spółdzielczego. Jeśli przyjmiemy, że przedsiębiorstwa te są i będą kontrolowane przez inne organy kontroli finansowej, będzie bardziej

⁴ J. Lubowicki, *Wstęp do polityki finansowej*, „Życie Gospodarcze”, 1957, nr 280, s. 1.

wskazane, aby Najwyższa Izba Kontroli zastrzegła sobie tylko kontrolę najbardziej wpływowych dla naszej gospodarki przedsiębiorstw kluczowych i tych przedsiębiorstw, do których dostęp jest utrudniony ze względu na tajemnicę państwową, i które ze względu na swój ciężar gatunkowy i rolę odgrywaną w naszej gospodarce wymagają szczególnie wnikliwej kontroli (przemysł węglowy, hutniczy). W stosunku do pozostałych jednostek gospodarczych wystarczy nadzór ogólny, realizowany praktycznie przez kontrolowanie organów kontroli, jeśli zajdzie tego potrzeba, przeprowadzenie w wyjątkowych przypadkach superkontroli.

Rezygnując z funkcji wykonywania bezpośredniej kontroli we wszystkich przedsiębiorstwach gospodarki uspołecznionej, Najwyższa Izba Kontroli będzie mogła tym lepiej pełnić swą właściwą rolę „kontrolera kontroli”, wytyczać zasadnicze kierunki pracy i rozwoju kontroli finansowej, włączyć się twórczo w proces podnoszenia poziomu pracy jednostek przez siebie kontrolowanych i w ten sposób uzyskiwać społecznie i gospodarczo cenniejsze efekty — a o to przecież chodzi. Działalność Najwyższej Izby Kontroli z natury rzeczy powinna mieć charakter najbardziej inwencyjny, kierowniczy, i dlatego również zagadnienie zakresu i koordynacji pracy poszczególnych pionów kontroli finansowej, jak i zagadnienie prowadzenia na wysokim poziomie statystyki kontroli finansowej w skali ogólnopaństwowej winny się znaleźć na frontowych miejscach zadań i obowiązków tego aparatu kontroli.

Przechodząc z kolei do inspektoratów kontrolno-rewizyjnych należy stwierdzić, że spełniają one podwójną funkcję: „kontrolera kontroli” i organów przeprowadzających kontrolę w sposób bezpośredni.

Ze względu na pierwszą funkcję upodabniają się one częściowo do Ministerstwa Kontroli Państwowej (względnie NIK), gdyż występują jako organ nadrzędny nad niektórymi innymi organami kontroli, co jest uprawnieniem organu hierarchicznie wyższego.

Obydwie funkcje inspektoratów kontrolno-rewizyjnych znajdują uzasadnienie w specyficznej roli, jaką odgrywa w naszej gospodarce Minister Finansów, odpowiedzialny za całokształt działalności finansowej państwa i bezpośredni wykonawca budżetu centralnego, a jednocześnie nadzorca wykonania budżetów terenowych⁵.

⁵ Por. artykuł 18 dekretu z dnia 17 XII 1952 r. Dz. U. nr 50, poz. 334 z 1952 r.

Ze względu na pozycję Ministra Finansów posiadanie własnego, dostatecznie silnego i wyodrębnionego aparatu kontroli i rewizji finansowej jest w pełni uzasadnione i celowe.

Nie wnikając bliżej w pierwszą grupę zadań inspektoratów kontrolno-rewizyjnych należy jednak nieco uwag poświęcić grupie drugiej.

Przeprowadzenie bezpośrednich kontroli przez inspektoraty kontrolno-rewizyjne w jednostkach gospodarki społecznej, zwłaszcza w przedsiębiorstwach państwowych i spółdzielczych, nie wydaje się słuszne ani uzasadnione. Podobnie jak to ma miejsce w stosunku do NIK, pełnienie funkcji nadzorczych w zasadzie nie powinno iść w parze z bezpośrednią funkcją kontrolną. Wyjątek stanowiłaby wyraźnie wyodrębniona grupa przedsiębiorstw o wyjątkowym znaczeniu gospodarczym i to na specjalne zlecenia Ministra Finansów. Podobnie jak w NIK, celowe byłyby również superkontrole w odpowiednio uzasadnionych przypadkach.

Właściwe kontrole finansowe przedsiębiorstw społecznych winny być przeprowadzane przez jednostki nadrzędne (księgowych, rewidentów Centralnego Zarządu itp.) i wydziały finansowe oraz częściowo banki, w zakresie interesującym te ostatnie organy.

Uwolnienie inspektoratów kontrolno-rewizyjnych od przeprowadzania bezpośrednich kontroli znajduje swe uzasadnienie również w tym, że jednostki gospodarcze kontrolowane są przez zbyt wiele organów kontroli, co słusznie spotyka się z zarzutem przerostu kontroli.

Istnieje natomiast problem, dotąd traktowany przez organy kontroli finansowej raczej marginesowo, który ze względu na potrzebę chwili wymaga rozwiązania. Tym problemem jest podjęcie skutecznej walki z objawami nieuczciwości, spotykanymi niestety bardzo często w szeregach pracowników przedsiębiorstw społecznych i w przedsiębiorstwach nieuspołeczniowych. Należy przyznać, że inspektoraty i inne organy kontroli nie osiągnęły w walce z niemoralnością, o której mowa, skutecznych wyników, co zresztą w części znajduje uzasadnienie w braku odpowiednich wyraźnych zarządzeń ogólnych i braku dostatecznej kadry kontrolerskiej. Żaden z organów nie przywiązywał do tego odpowiedniej wagi. W rezultacie poziom moralny dość dużej liczby pracowników aparatu społecznego (a także nieuczciwa działalność niektórych przedsiębiorstw prywatnych) przynoszą państwu milionowe straty. Ten stan rzeczy nie powinien być dłużej tolerowany.

Podjęcie energicznej walki o „moralność finansową” wymaga uczulenia odpowiedniego organu kontroli, wyposażenia go w odpowiednie atrybuty i środki i konkretnego powołania go do walki z przestępczością na omawianym odcinku, jako zadania ustawowego. Organem najbardziej powołanym do spełnienia tego zadania wydają się inspektoraty kontrolno-rewizyjne, tym więcej że personel ich w części rekrutuje się z personelu byłej Brygady Ochrony Skarbowej, do której zadań należała walka z przestępczością skarbową.

Na tle naszkicowanych wyżej zadań Najwyższej Izby Kontroli i inspektoratów kontrolno-rewizyjnych zarysowują się wyraźniej kontrolne zadania wydziałów finansowych. Rola ich tak ze względu na bliskie powiązania z organami bezpośredniej władzy mas pracujących, tj. radami narodowymi, jak i powiązania pionowe z Ministerstwem Finansów, niewątpliwie wzrasta. Okoliczność ta nie może pozostać bez wpływu na przeprowadzane przez wydziały finansowe kontrole. Pomijając kontrole podatku od wynagrodzeń, których tematyka jest dość zawężona i których zakresu nikt nie kwestionuje, należy nieco więcej uwagi poświęcić kontroli finansowej przedsiębiorstw uspołecznionych. Kontrole te od roku 1951 (a szczególnie od połowy 1954 r.) przeprowadzają istniejące w wydziałach komórki organizacyjne, występujące jako oddziały lub terenowe inspekcje dochodów państwowych. Chociaż poziom tych kontroli nadal daleki jest jeszcze od ideału, trzeba się jednak zgodzić z tym, że poziom ten z roku na rok wzrasta, co zresztą jest zwykłym następstwem nabywanego doświadczenia,

W złożonych warunkach pracy przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej i wzajemnym powiązaniu wszystkich momentów natury ekonomicznej, oddziałujących w tych przedsiębiorstwach na finansowy wynik całej działalności gospodarczej przedsiębiorstw — kontrole wydziałów finansowych nie mogą poprzestać tylko na zagadnieniu rozliczeń z budżetem i podchodzić do niego wyłącznie z punktu widzenia fiskalnego. Jest rzeczą oczywistą, że rentowność przedsiębiorstw, znajdująca swój wyraz we wpłatach z zysku lub podatku dochodowym, związana jest ściśle z kształtowaniem się kosztów własnych, a podatek obrotowy związany jest z wykonaniem planu produkcji i zbytu; dlatego kontrolując rozliczenia z budżetem nie można pominąć ani zagadnienia wykonania planu produkcji i zbytu, ani kształtowania się kosztów własnych. Tu więc znajduje się przyczyna, dla której kontrola finansowa wydziałów finansowych (głównie inspekcji dochodów państwowych) winna się zakresowo poszerzyć.

Tezy tej jednak nie należy rozumieć w ten sposób, aby ilościowo kontrola wydziałów finansowych miała wzrosnąć. Przeciwnie, kontrola ta nie powinna być przeprowadzana częściej aniżeli raz na pół roku, ale powinna to być kontrola o charakterze ogólnym, a nie wycinkowym. Wówczas, kosztem zbędnej częstotliwości, wydziały finansowe będą mogły podnieść poziom i jakość swojej kontroli.

Zakreślając w ten sposób ramy kontroli wydziałów finansowych należy jednak z naciskiem nadmienić, że kontrola ta nie powinna zakresem swym objąć zagadnienia nie mające bezpośredniego związku z rozliczeniami z budżetem, nie może więc, np. zajmować się organizacją i technologią procesu produkcji przedsiębiorstw, to bowiem przekracza możliwości wydziałów finansowych i mija się z celem samej kontroli typu finansowego, nadto zaś, jak wskazuje praktyka, te właśnie próby spotykają się z uzasadnionymi zastrzeżeniami kontrolowanych przedsiębiorstw i ich jednostek nadrzędnych.

Przechodząc z kolei do następnego pionu kontroli finansowej, do kontroli bankowej, należy stwierdzić, że realizacja ich zadań wymaga ze strony bankowego aparatu kontrolnego możliwości wnikliwego i na ekonomicznych przesłankach opartego wglądu w gospodarkę finansową kredytowanych przedsiębiorstw. Banki, kontrolując np. zabezpieczenie i celowość kredytów, nie mogą, podobnie jak wydziały finansowe, realizować swych zadań w całkowitej izolacji od tych wszystkich zjawisk gospodarczych, które mają wpływ na sposób i cel wykorzystywania kredytów i środków przyznawanych przedsiębiorstwom z funduszy budżetowych. Dotychczasowe doświadczenia wykazały jednak, że banki rozbudowały swą kontrolę do granic stanowiących w stosunku do kontrolowanych przedsiębiorstw pewnego rodzaju kuratelę, co doprowadziło do wypaczenia sensu i celu kontroli. Kuratela ta ogromnie hamuje samodzielność i operatywność przedsiębiorstw, a korzyści z niej płynące są znacznie mniejsze niż się tego spodziewano. W nowym systemie kontroli bankowej należałoby więc ograniczyć kontrolę wykonywaną przez Narodowy Bank Polski do niezbędnych granic, tj. przede wszystkim do kontroli przedmiotu kredytowania i kontroli zabezpieczenia i terminowej zwrotności udzielonego kredytu. Należałoby ponadto zwrócić uwagę na ściślejszą niż dotąd współpracę z aparatem kontrolnym wydziałów finansowych i jednostek nadrzędnych przedsiębiorstw. Analiza protokołów tych organów przez banki, uzupełniona wnikliwym badaniem sprawozdań i bilansów, składanych bankom przez przedsiębiorstwa, ograniczałyby wydatnie częstotliwość kontroli bankowej. Dla

zapewnienia harmonijnej współpracy jest rzeczą ważną, aby również banki sporządzały z przeprowadzonej przez siebie kontroli protokoły (czego notabene często nie czynią) i przesyłały ich odpisy organom, o których wyżej mowa.

Pod adresem kontroli wykonywanej przez władze resortowe można sformułować szereg zarzutów, jakkolwiek kontrola ta cieszy się największym uznaniem ze strony jednostek kontrolowanych. Główny zarzut sprowadza się do stronnictwość, uprawianej przez niektóre organy kontroli w stosunku do podległych przedsiębiorstw i to przede wszystkim w celu ukrycia w nich pewnych niedociągnięć. Celem zarządzenia temu złu należałoby przeprowadzić wśród personelu kontrolującego odpowiednią akcję, mającą na celu wykazanie szkodliwości tego rodzaju postępowania i przewidzieć surowe sankcje w stosunku do winnych. Do zalet tej kontroli należy przede wszystkim to, że kontrola przeprowadzana przez jednostki nadrzędne (głównie Centralne Zarządy) obejmuje całokształt działalności kontrolowanych przedsiębiorstw, wiąże skutki finansowe z przyczynami gospodarczymi, a te niekiedy z procesami technologicznymi. W rezultacie kontrola tego typu daje na ogół dobry i wierny obraz kontrolowanej jednostki. Te pozytywne osiągnięcia są możliwe dzięki gruntownej znajomości wszystkich procesów zachodzących w przedsiębiorstwach, a ta wynika ze stosunkowo wąskiej specjalności branżowej kontroli resortowej. Z tej przyczyny kontrola resortowa stanowi bardzo cenną formę kontroli finansowej i winna w systemie kontroli zajmować jedno z czołowych miejsc.

Jak już wspomniano, wymiana materiałów i doświadczeń kontrolnych między wszystkimi organami kontroli, głównie zaś między jednostkami resortowymi, bankami i wydziałami finansowymi, oddałaby znaczne korzyści samej kontroli finansowej, dlatego obowiązkowe wprowadzenie jej wydaje się ze wszech miar celowe i pożyteczne.

Na zakończenie należy się ustosunkować do tych wszystkich organów, które uprawnione są do przeprowadzania szeroko pojętej kontroli w przedsiębiorstwach gospodarki uspołecznionej. W grę wchodzi tu przede wszystkim komisje rad narodowych, liczne organy kontroli społecznej, jak i komisje partii politycznych, związków zawodowych lub organizacji społecznych, a także zakłady lub instytucje, które w ramach swej działalności podstawowej interesują się tylko niektórymi odcinkami działalności finansowej przedsiębiorstwa, jak Zakłady Ubezpieczeń Społecznych lub Państwowa Inspekcja Gos-

podarki Materiałowej. Wśród organów kontroli różnej szczególnie silnie reprezentowana jest kontrola społeczna, której występowanie i rozwój jest wyrazem bezpośredniego zainteresowania się społeczeństwa i jego przedstawicielstwa konkretną działalnością jednostek gospodarczych, szczególnie przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej. W kontroli sprawowanej przez te organy występuje wiele elementów kontroli finansowej. Uprawnienie mas pracujących do kontrolowania działalności wszystkich dziedzin życia społecznego, w tym również działalności finansowej przedsiębiorstw, wynika z podstaw naszego ustroju i jest ważnym przywilejem tych mas. Należy jednak kontroli tej nadać formy odpowiadające istotnym potrzebom życia gospodarczego. W rozbudowanym systemie kontroli, jaki u nas istnieje, nie ma potrzeby sprawowania kontroli bezpośrednio przez masy pracujące, skoro nie trudno uzyskać żądane materiały i dokumenty od zawodowych organów kontroli. Żądanie przeprowadzenia kontroli w konkretnych przypadkach interesujących zorganizowane masy ludności pracującej winno być respektowane przez wszystkie bez wyjątku organy kontroli. Współdziałanie czynnika społecznego w kontroli organów winien być również w uzasadnionych przypadkach respektowany.