

JANUSZ WIERZBICKI

WARUNKI I PERSPEKTYWY ROZWOJU BUDŻETÓW TERENOWYCH W POLSCE

PRZESŁANKI ROZWOJU SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ RAD NARODOWYCH

1. Istniejący obecnie system budżetów terenowych wykształcił się drogą ewolucji, której początek sięga pierwszych lat wyzwolenia kraju, a właściwe nakierowanie nastąpiło po wprowadzeniu w 1950 r. terenowych organów jednolitej władzy państwowej oraz przeprowadzeniu z początkiem następnego roku reformy budżetowej. Kolejne zmiany w systemie budżetów terenowych zmierzały do przystosowania tego systemu do zasad i warunków rozwijającej się gospodarki planowej.

Przebudowę budżetu państwa oparto na zasadzie centralizmu demokratycznego. Praktyczne zastosowanie tej podstawowej zasady gospodarki socjalistycznej nie należy w ogólności do rzeczy łatwych¹, szczególne trudności nasuwają się zaś przy próbach sprowadzenia jej do sfery administracji terenowej². Przejawiają się tu dwojakie funkcje rad narodowych, będących z jednej strony organami państwowymi, realizującymi na swoim obszarze działania zadania polityki gospodarczej państwa, a z drugiej strony zarazem organami przedstawicielskimi mieszkańców danego terenu, reprezentującymi potrzeby ludności miejscowej³. Występują w związku z tym swoiste kontrowersje między potrzebą zachowania decydującej roli planów centralnych w państwie socjalistycznym oraz potrzebą zabezpieczenia określonej samodzielności działania terenowym organom władzy państwowej, z zachowaniem przy tym także niezbędnej samodzielności przedsiębiorstw i zjednoczeń terenowych⁴.

¹ W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961, s. 344 i nast.

² J. Starościek, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 16 i nast.

³ Por. A. W. Zawadzki, *Gospodarka rad narodowych w systemie budżetowym PRL*, Administracja i Gospodarka Terenowa 1965, nr 10.

⁴ Problematyka samodzielności przedsiębiorstw terenowych uchodzi łatwo uwadze w piśmiennictwie ekonomicznym, wobec oczywiście znacznie ważniejszego zagadnienia samodzielności przedsiębiorstw przemysłu kluczowego, którego w praktyce ciągle jeszcze nie udało się w sposób zadowalający rozwiązać.

Zasadnicza trudność realizacji tej zasady w dziedzinie gospodarki terenowej leży w tym, że niełatwo jest ustalić w sposób jednolity stopień samodzielności rad narodowych, które działają w najrozmaitszych warunkach lokalnych. Rozwiązanie tego problemu jest utrudnione dodatkowo jeszcze zmiennością w okresach wieloletnich planowego tempa rozwoju gospodarczego w skali całego kraju, co z natury pociąga za sobą konieczność stosownego korygowania stopnia samodzielności organów terenowych w realizacji planowych zadań. Stopień samodzielności rad narodowych jako organów przedstawicielskich zostaje w tych warunkach częstokroć znacznie ograniczony na korzyść funkcji spełnianych przez rady narodowe jako organy władzy państwowej.

O samodzielności gospodarczej rad narodowych mówimy wówczas, gdy spełnione zostają dwa zasadnicze warunki:

a) ustalenie uprawnień rad narodowych oraz ich organów wykonawczych do prowadzenia w określonym zakresie działalności gospodarczej, społecznej i kulturalnej, w ramach uchwalonych planów i budżetów terenowych, które wiążą potrzeby terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi (opierając się na art. 37 Konstytucji PRL z 1952 r.⁵);

b) stosowne ukształtowanie podstaw organizacyjnych działania rad narodowych; wyraża się to w postaci:

— bezpośredniego podporządkowania organom terenowym pewnej ilości przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych, usługowych itp., jak i urzędów socjalno-kulturalnych, komunalnych, mieszkaniowych itp., którymi one kierują zasadniczo samodzielnie, choć w ramach określonych przez plany i budżety terenowe,

— zabezpieczenia możliwości pośredniego oddziaływania przez organy terenowe na działalność wszelkich jednostek zarządzanych centralnie, a znajdujących się w ich obszarze działania,

— dysponowania przez władze terenowe określonymi zasobami finansowymi oraz materialnymi, które umożliwiają im działanie w obu wskazanych wyżej sferach.

Bezpośrednie podporządkowanie organom terenowym pewnej ilości przedsiębiorstw oraz innych jednostek uważane było zawsze za zasadniczy warunek samodzielności gospodarczej rad narodowych, chociaż początkowo przeoczano łatwo, że przy szerokiej nawet tego rodzaju materialnej postawie działania władz terenowych nie może być samodzielności gospodarczej rad, jeśli nie będą one miały stosownych uprawnień do kierowania działalnością podporządkowanych im jednostek (tzn. jeśli ograniczenie tej samodzielności przez centralne dyrektywy okaże się zbyt daleko idące). Tym bardziej pomijano, początkowo nawet dosyć często, całą drugą sferę samodzielności gospodarczej rad narodowych, obejmującą pośrednie oddziaływanie na gospodarkę przedsiębiorstw i innych

⁵ Podstawa: Dz. U. nr 33 poz. 232, ze zmianami z lat 1954, 1957, 1960, 1961 i 1963.

jednostek zarządzanych centralnie, co wymaga znowu stosowanych uprawnień rad.

Samodzielność rad narodowych przejawia się w ten sposób w dwóch dziedzinach gospodarki — terenowej i centralnej, z tym że w obu tych przypadkach mamy zasadniczo do czynienia z zupełnie innego rodzaju problematyką. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z funkcjami kierowniczymi oraz koordynacyjnymi (choć zawsze ograniczonymi przez centralnie określone wskazania rozwoju gospodarczego), a w drugim przypadku — jeśli nawet nie jedynie, to nade wszystko — z koordynacyjnymi⁶.

Ogólne normy prawne dla tego rodzaju działalności władz terenowych poszczególnych szczebli stwarza ustawa o radach narodowych z 1958 r., stanowiąc (art. 3), że działanie rad narodowych obejmuje wszystkie sprawy w zakresie władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone na rzecz organów centralnych. Do zakresu bezpośredniego działania rad narodowych należy zaliczyć przede wszystkim te dziedziny gospodarki i administracji terenowej, które zostały w ustawie zlecone szczególnej trosce rad narodowych, jak rolnictwo, przemysł terenowy i rzemiosło, budownictwo terenowe, gospodarkę komunalną i mieszkaniową, handel i skup, budowę i utrzymanie dróg oraz transport drogowy, gospodarkę wodną, oświatę i kulturę, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, kulturę fizyczną i turystykę, zatrudnienie, a poza tym samą administrację terenową. W odniesieniu do działalności jednostek bezpośrednio nie podporządkowanych organom terenowym, radom narodowym przysługuje prawo kontroli i koordynacji⁷.

Funkcje kierownicze realizowane są przy pomocy aktów administracyjnych oraz poleceń służbowych, wydawanych zresztą nie tylko przez prezydium rady narodowej i jego organy, lecz także przez zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych — w przypadku gdy występują one nie jako jednostki gospodarcze wyższego rzędu, lecz jako organy administracji państwowej (odmienne są formy operatywnego zarządzania działalnością przedsiębiorstw terenowych, stosowane przez zjednoczenia tych przedsiębiorstw, czym się tu bliżej nie zajmujemy)⁸. Funkcje koordynacyjne obejmują znacznie bogatszy wachlarz form — w postaci róż-

⁶ Poza tym występuje także problematyka wspólna dla obu tych dziedzin gospodarki związana ze sprawowaniem przez organy terenowe funkcji władzy państwowej zasadniczo na równi wobec wszelkich jednostek — zarówno zarządzanych centralnie, jak i terenowych.

⁷ Podstawa: ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych, jednolity tekst: Dz. U. 1963, nr 29, poz. 172.

⁸ Nasilenie w działalności zjednoczeń elementów jednego i drugiego rodzaju jest w różnych gałęziach gospodarki rozmaite (problematyka zjednoczenia terenowego wydaje się pod tym względem bardziej złożona od problematyki zjednoczenia przemysłu kluczowego).

nego rodzaju „wystąpień” organów terenowych, ich „zastrzeżeń”, „wniosków” i „opinii”, czy też „rozstrzygnięć”. Podobne formy pojawiają się także w działalności zjednoczeń. Są to w większości nowe formy prawne, nie znane w dotychczasowych ramach działania administracyjnego. Szczególną rolę odgrywają przy tym decyzje finansowe prezydium rady narodowej, jak i zjednoczeń terenowych, które pociągają za sobą określone — bezpośrednie lub pośrednie — skutki gospodarcze (zresztą nie tylko skutki przewidziane, lecz częstokroć także nie przewidzianej. Decydujące znaczenie dla samodzielności gospodarczej rad narodowych ma zakres swobody stosowania przez nie tych wszystkich form prawnych, ograniczony często wymaganymi „uzgodnieniami” czy „zatwierdzeniami” ze strony władz centralnych lub nawet po prostu ich dyrektywnymi wskazaniem. Ogranicza to stosownie zasięg samodzielności gospodarczej rad narodowych.

Działalność kierownicza i koordynacyjna rad narodowych nie stoi i nie może stać w sprzeczności z planowaniem gospodarki narodowej⁹. Możliwość wydawania przez nie względnie samodzielnych decyzji w odniesieniu do jednostek gospodarki terenowej, jak i możliwość pośredniego oddziaływania na gospodarkę przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, ma na celu najefektywniejszą realizację zadań narodowych planów gospodarczych.

Wykorzystywanie oddolnej inicjatywy organów terenowych, z ograniczeniem zakresu administracyjnych środków działania organów centralnych, powinno sprzyjać najlepszemu wykonaniu planów ogólnogospodarczych, przy najpełniejszym wykorzystaniu ludzkich i materialnych zasobów poszczególnych regionów. Umożliwia to zarazem organom terenowym lepsze zaspokajanie tych potrzeb ludności, które nie znajdują właściwego rozwinięcia w narodowych planach gospodarczych, są natomiast dobrze znane radom narodowym. Chodzi tu z jednej strony o obszerną sferę usług świadczonych bezpośrednio przez organy terenowe na rzecz ludności, a z drugiej strony częściowo także o poprawę zaopatrzenia konsumpcyjnego ludności (znacznie już mniejszą rolę odgrywa gospodarka terenowa w zaopatrzeniu materiałowo-technicznym przemysłu kluczowego). Wykorzystuje się przy tym stosunkowo szeroko parametry mechanizmu rynkowego, przy znacznym jednak zarazem nasileniu regulującego oddziaływania ze strony organów terenowych.

Zasoby finansowe rad narodowych, przede wszystkim w postaci budżetów terenowych, warunkują zarówno możliwość bezpośredniej działalności organów rad i innych jednostek terenowych, jak i pośredniego oddziaływania na jednostki nie podporządkowane radom narodowym. Struktura wydatków budżetowych wyraża przy tym ogólny udział bud-

⁹ J. Albrecht, *Decentralizacja w aspekcie finansowym*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1961, nr 4.

zetów terenowych w realizacji poszczególnych zadań finansowanych z budżetu państwa (z ewentualnym dalszym jeszcze ich podziałem na budżety rozmaitego stopnia). Kształtowanie się tego udziału przedstawia następujące zestawienie wydatków budżetowych¹⁰:

| Wydatki | Budżet państwa mln zł | Budżety terenowe | |
|---|--------------------------|------------------|----|
| | | mln zł | % |
| Gospodarka narodowa | 152,2 | 32,9 | 22 |
| Nauka i szkoły wyższe | 3,4 | 0,1 | 3 |
| Oświata i kultura | 29,7 | 20,6 | 70 |
| Ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura fizyczna | 23,3 | 18,3 | 78 |
| Ubezpieczenia społeczne | 32,7 | — | — |
| Obrona narodowa | 25,3 | — | — |
| Administracja i wymiar sprawiedliwości | 13,8 | 3,7 | 27 |
| Instytucje finansowe | 0,3 | — | — |
| Pożyczki i lokaty | 6,5 | — | — |
| Rezerwy | 12,4 | 1,9 | 15 |

Budżety terenowe — zgodnie z ustawowo określonymi swymi zadaniami — finansują w przeważającej części rolnictwo, obrót towarowy, gospodarkę komunalną, ochronę zdrowia, oświatę i prawie w połowie kulturę. W zakresie przemysłu następuje podział na przemysł kluczowy i przemysł terenowy (podobnie w zakresie budownictwa itd.), przy czym przemysł terenowy zostaje w całości objęty budżetami terenowymi. W budżetach terenowych zostają natomiast całkowicie pominięte wydatki na naukę, szkoły wyższe, ubezpieczenia społeczne, obronę narodową, obsługę długu państwowego, wymiar sprawiedliwości.

Udział budżetów terenowych w wydatkach budżetu państwa nie oznacza — sam przez się — uprawnień rad narodowych w zakresie kierownictwa i koordynacji. O ile więc postawienie do dyspozycji władz terenowych określonych środków budżetowych warunkuje możliwość rozwijania przez nie węższej lub szerszej działalności we wskanych wyżej dziedzinach, o tyle rozwijanie tej działalności nie będzie możliwe bez przyznania radom narodowym stosownych uprawnień. Działalność ta może się wreszcie rozwijać tylko w ramach zasobów materialno-technicznych, przeznaczanych na dane cele w planach ogólnogospodarczych. Wszystko to zapewnia centralnym organom dodatkową możliwość w pełni skutecznego ograniczania samodzielności rad narodowych.

W gospodarce i administracji terenowej występuje poza tym również obszerna sfera zadań zleconych do wykonania organom terenowym przez władze centralne. Następuje to przy pomocy wytycznych lub chociażby tzw. zaleceń władz centralnych, które mają zapewnić realizację określo-

¹⁰ Źródło: ustawa budżetowa na rok 1966, Dz. U. nr 53, poz. 331, oraz uchwały budżetowe rad narodowych.

nych wskaźników narodowego planu gospodarczego. Na te cele stoją zawsze do rozporządzenia organów terenowych niezbędne środki pieniężne i materiałowe. Właściwy sposób realizacji tych zadań zależy jednak w znacznej mierze od samych rad narodowych, co stosownie zwiększa rolę organów terenowych w zarządzaniu gospodarką.

Skala znajdujących zastosowanie ograniczeń i wskaźników dyrektywnych jest niewątpliwie dyskusyjna, kryterium kształtowania tej skali nie jest bowiem wyraźnie określone.

2. Działalność finansowa nie jest niezależną dziedziną działalności organów terenowych, służy ona jedynie realizacji zadań gospodarczych, i to zarówno zadań samodzielnie przez nie same podejmowanych, jak i zadań zleconych przez władze centralne. Znajduje to stosowny wyraz w dziedzinie gospodarki budżetowej rad narodowych.

Budżety rad narodowych obejmują zarówno wydatki związane z realizacją zadań samodzielnie przez nie podejmowanych, jak i wydatki związane z wykonywaniem zadań zleconych przez organy centralne. Tę pierwszą sferę wydatków wiąże się najczęściej z pojęciem samodzielności finansowej rad narodowych. Pojęcie to nie może w gruncie rzeczy oznaczać nic innego, jak samodzielność gospodarczą rad narodowych. Oczywiście jest bowiem, że bez określonej możliwości dysponowania środkami finansowymi nie można by w ogóle mówić o samodzielności gospodarczej organów terenowych, zupełnie zresztą tak samo, jak nie można by też mówić o samodzielności finansowej tych organów bez określenia zadań gospodarczych, dla realizacji których stawia się im do dyspozycji stosowne środki pieniężne. Zastosowanie pojęcia samodzielności finansowej w miejsce pojęcia samodzielności gospodarczej oznacza zatem po prostu zwrócenie większej uwagi na finansową stronę zagadnienia samodzielności działania władz terenowych.

Gdy z budżetów terenowych ponoszone są wydatki na realizację centralnie ustalanych zadań, wtedy jednocześnie występuje stosownie zasilenie tych budżetów środkami finansowymi. Tłumaczy to, dlaczego zwiększenie środków budżetów terenowych nie zawsze pokrywa się z rozszerzeniem stopnia samodzielności finansowej rad narodowych. Jeśli jest ono związane tylko z rozszerzeniem zasięgu zadań zleconych radom do wykonywania na podstawie dyrektywnych wskaźników planowych, to nie występuje przez to rozszerzenie stopnia samodzielności gospodarczej i tym samym finansowej rad. Wskazuje to, jak bardzo błędne może być ocenianie stopnia samodzielności finansowej rad narodowych według samej tylko wysokości dochodów i wydatków budżetów terenowych¹¹.

¹¹ Na przykład w okresie 1950—1955, tj. w latach niezmiennie u nas utrzymującego się znacznego stopnia centralizacji, ogólne sumy budżetów terenowych wzrosły przeszło czterokrotnie (przyjmując stan z r. 1951 za 100, wskaźnik za r. 1955 wynosi 430).

Przy równoważeniu budżetów terenowych nie ma jednak potrzeby ani zresztą na ogół także szerszych możliwości rozróżniania funduszków pokrycia wydatków związanych z realizacją zadań własnych od funduszków pokrycia wydatków związanych z realizacją zadań zleconych. Zasoby budżetowe gromadzone przez organy terenowe stanowią jednolity fundusz bez względu na to, czy pochodzą one z dochodów własnych rad narodowych, czy z tzw. środków wyrównawczych otrzymywanych z budżetu centralnego (od zasady tej możliwe są jednak celowe wyjątki — w postaci wyodrębnionych funduszków oraz dotacji celowych). Stąd też, mimo że realizacja zadań zleconych organom terenowym przez władze centralne wykracza zasadniczo poza zakres samodzielności finansowej rad narodowych, nie można tej problematyki wyłączać z prowadzonych tu rozważań.

Określenie zasięgu zadań, jakie będą finansowane z budżetów terenowych, następuje w ramach planów ogólnogospodarczych. Zapotrzebowanie finansowe rad narodowych ustala się więc wychodząc od planowych zadań, i to nie tylko w zakresie zadań zleconych organom terenowym, lecz także w zakresie zadań samodzielnie przez nie planowanych i realizowanych. Z tego punktu widzenia należy uznać, że nie dochody, lecz wydatki stanowią o stopniu samodzielności rad narodowych¹².

Nie można się jednak ograniczać tylko do wydatków w rozpatrywanym tu zagadnieniu samodzielności finansowej rad narodowych. Bez zabezpieczenia stosownych środków finansowych nie mogłyby być w ogóle dokonywane wydatki organów terenowych na samodzielnie przez nie określone cele, przekroczenie planowych dochodów umożliwia zaś stosowne zwiększenie zakresu realizowanych zadań już w toku wykonywania budżetu. Ważne jest przy tym, aby dochody budżetów terenowych pochodziły w większości z takich źródeł, aby ich wzrost związany był z przekroczeniem planowych zadań produkcyjnych, lepszym zaspokojeniem potrzeb lokalnych itp.

Ograniczenie się do dochodów przy omawianiu zagadnienia samodzielności finansowej rad narodowych może być jednak uzasadnione po uprzednim przyjęciu pewnych założeń w odniesieniu do sposobu kształtowania się wydatków budżetowych. Jeśli się zaś dotąd w dużej mierze jednostronnie wokół problematyki dochodów koncentrowały rozważania na temat samodzielności rad narodowych, z wyraźnym przy tym zaniebdaniem problematyki wydatków w budżetach, to wynikało to w znacznej mierze z tego powodu, że właśnie ta strona zagadnienia związana jest najściślej z praktyką funkcjonowania systemu finansowego¹³. Tego ro-

¹² Por. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych*, *Finanse* 1960, nr 2; M. Weralski, *Ogólne zasady gospodarki finansowej rad narodowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1965, nr 3.

¹³ Prowadzi to nawet, w skrajnym ujęciu zagadnienia, do utożsamiania samo-

dzaju jednostronne podejście do zagadnienia samodzielności finansowej rad narodowych okazało się oczywiście niewystarczające i obecnie wiąże się na ogół w jedną całość obie strony zagadnienia.

Więszego znaczenia nabierają w toczonych ostatnio dyskusjach dwa problemy: po pierwsze, prawidłowości — z punktu widzenia warunków decentralizacji wydatków budżetowych — podziału dochodów rad narodowych na dochody własne budżetów terenowych i środki wyrównawcze z budżetu centralnego, a po drugie, potrzeby wyodrębniania w budżetach terenowych dochodów o przeznaczeniu celowym, czyli tzw. funduszy celowych (w praktyce występują one najczęściej jako środki pozabudżetowe). Analogicznym do tego ostatniego problemem wydaje się celowość uzupełniania finansów terenowych ze środków kredytowych (ze specjalnych budżetowych funduszy pożyczkowych lub po prostu z ogólnych bankowych funduszy kredytowych).

Występuje poza tym jeszcze ważny problem wykorzystywania finansów dla interwencyjnego oddziaływania ze strony państwa na przebieg procesów gospodarczych. Nasuwa się tu pytanie, czy polega ono tylko na stosownym wykorzystywaniu w tym celu wydatków budżetowych, czy też i samego gromadzenia zasobów budżetowych. Wzbogaca to problematykę samodzielności rad narodowych, nastrożając jednak niełatwe do przewyciężenia trudności.

Rozwiązanie w praktyce zagadnienia samodzielności finansowej rad narodowych nasuwa ciągle jeszcze wiele spornych kwestii i wątpliwości. Wybrane tu problemy wymagają rozpatrzenia nie tylko z punktu widzenia najlepszego zabezpieczenia wykonania przez organy terenowe planów ogólnogospodarczych, przy jednoczesnym najlepszym zaspokojeniu potrzeb lokalnych, lecz także — i to nawet przede wszystkim — zasad prawidłowego funkcjonowania całego mechanizmu finansowego państwa. W dalszym ciągu wypadnie się ograniczyć tylko do nielicznych wybranych zagadnień (niektóre kwestie będą mogły być tylko krótko zasygnalizowane).

ZASIĘG I STRUKTURA FINANSÓW TERENOWYCH

1. Mianem finansów terenowych obejmuje się gospodarkę finansową rad narodowych wraz ze wszystkimi podległymi im jednostkami, tzn. nie tylko jednostkami budżetowymi, lecz także przedsiębiorstwami na rozrachunku gospodarczym oraz tzw. gospodarką pozabudżetową (zakła-

dzielności finansowej rad narodowych z samym tylko zasilaniem budżetów terenowych dochodami własnymi, z czym można się ciągle jeszcze spotkać wśród pracowników i działaczy rad narodowych (por. m. in. M. Wnuk, *Gospodarka budżetowa rad narodowych w latach 1951—1965*, Administracja i Gospodarka Terenowa 1965, nr 5).

dami budżetowymi, gospodarstwami pomocniczymi, środkami specjalnymi, jak i zdecentralizowanymi funduszami celowymi)¹⁴.

Powiązanie finansowe przedsiębiorstw gospodarki terenowej z budżetami terenowymi jest dużo bliższe od powiązania finansowego przedsiębiorstw zarządzanych centralnie z budżetem centralnym państwa, a mimo to wydaje się najzupełniej możliwe i nawet wskazane rozgraniczenie obszernej dziedziny gospodarki finansowej przedsiębiorstw terenowych oraz gospodarki budżetowej rad narodowych. Ze względu na specyficzną odrębność problematyki rozrachunku gospodarczego, na którym opierają one formalnie swą działalność, gospodarka finansowa przedsiębiorstw stanowi w pewnym sensie zamknięty system. System ten obejmuje także fundusze zjednoczeń terenowych, jak i inne fundusze gospodarki terenowej scentralizowane na szczeblu rady narodowej, a nie włączone do budżetu terenowego (np. fundusze obejmujące scentralizowaną amortyzację przedsiębiorstw).

Mówiąc o samej tylko gospodarce budżetowej rad narodowych mamy na myśli węższe ujęcie finansów terenowych, tzn. z pominięciem systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych, ale z całą obszerną sferą tzw. gospodarki pozabudżetowej. Gospodarka budżetowa obejmuje dwie zasadnicze dziedziny: planowania i realizacji zadań objętych uprawnieniami rad narodowych oraz strukturę dochodów stanowiących pokrycie finansowe tych zadań.

W pierwszej dziedzinie szczególnego znaczenia nabiera — przez swą rolę odgrywaną w planowaniu i wykonywaniu budżetów terenowych — system organizacyjno-finansowy jednostek budżetowych, tzn. jednostek powołanych do realizacji zadań określonych planami oraz budżetami terenowymi. Są to przede wszystkim jednostki świadczące usługi socjalno-kulturalne i częściowo także bytowo-komunalne na rzecz ludności, przy czym wykonywane przez nie zadania są w całości finansowane ze środków budżetowych (tzw. bezpośrednio finansowanie tych zadań czyli metodą brutto); w przeciwieństwie do tego przedsiębiorstwa terenowe, tzn. jednostki realizujące zadania gospodarcze — produkcyjne, usługowe, handlowe itp. są zorganizowane na zasadzie rozrachunku gospodarczego (co z punktu widzenia finansowego oznacza pośrednie finansowanie tych zadań czyli metodą netto).

Jednostki budżetowe, podobnie jak i przedsiębiorstwa państwowe, podlegają podziałowi na jednostki zarządzane centralnie i jednostki terenowe; zasadniczo analogicznemu podziałowi podlegają wydatki oraz do-

¹⁴ Tzw. gospodarka pozabudżetowa obejmuje inne jednostki, poza przedsiębiorstwami na rozrachunku gospodarczym, rozliczające się z budżetem netto. Natomiast jednostki rozliczające się z budżetem brutto zalicza się wprost do gospodarki budżetowej. W ten sposób następuje trójpodział ogółu jednostek gospodarki finansowej państwa na jednostki budżetowe, przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym oraz gospodarkę pozabudżetową.

chody tych jednostek — jako wydatki i dochody budżetu centralnego oraz wydatki i dochody budżetów terenowych (w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych możliwe są jednak także pewne rozliczenia jednostek terenowych z budżetem centralnym, jak i na odwrót — jednostek centralnych z budżetami terenowymi). Finansowanie z budżetu jednostek niepaństwowych, tzn. dotacje dla jednostek spółdzielczych oraz subwencjonowanie gospodarstw nie uspołecznionych, podobnie jak i dochody budżetowe z tych jednostek czy też opodatkowanie dochodów z pracy (zagadnienie bardzo dyskusyjne), powinno należeć wyłącznie do budżetów terenowych — chociażby dlatego, że nadzór nad działalnością i rozwojem organizacji spółdzielczych, gospodarki nie uspołecznionej, jak również zaspokojeniem potrzeb ludności, należy bezpośrednio do rad narodowych¹⁵. Rozpatrywana z tego punktu widzenia zupełność gospodarki budżetowej rad narodowych nie jest w pełni konsekwentnie realizowana w systemie gospodarczym i finansowym państwa socjalistycznego.

Dana struktura dochodów budżetowych rad narodowych wynika przede wszystkim z zasięgu jednostek poszczególnych rodzajów: jednostek budżetowych, przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, jednostek gospodarki nie uspołecznionej oraz ludności; ich dochody są w większości objęte budżetami terenowymi. Struktura dochodów budżetowych wynika przy tym w pewnej mierze również z zasad systemu finansowego jednostek na rozrachunku gospodarczym, które mogą mieć szerzej lub wężej zakreślone rozliczenia z budżetami terenowymi (jednotorowo, dwutorowo lub nawet i wielotorowo), a z drugiej strony też z wagi, jaką się w gospodarce budżetowej państwa aktualnie przywiązuje do różnych rodzajowych form występowania dochodów budżetowych. Dzielimy je na indywidualnie określane wpłaty jednostek państwowych — budżetowych oraz na rozrachunku gospodarczym — z pełnym lub niepełnym uwzględnieniem przy tym ceny oraz kosztu jednostkowego prowadzonej przez nie działalności, i na podatki oraz opłaty — oparte na zasadzie ogólności — które przede wszystkim dotyczą gospodarki spółdzielczej i nie uspołecznionej, czy też ludności, ale mogą odnosić się w pewnym zakresie także do przedsiębiorstw na rozrachunku gospodarczym. Ta złożona problematyka stanowi w pewnym sensie wyodrębnioną dziedzinę dochodów budżetowych państwa albo też dochodów rad narodowych.

2. W ustroju socjalistycznym istnieje tendencja do bezpłatności usług państwa związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb społecznych, np. w zakresie nauczania podstawowego, zawodowego, oświaty pozaszkolnej, ochrony zdrowia, rozpowszechniania kultury, czy nawet także zaspokajania potrzeb w zakresie urządzeń mieszkaniowych, komunalnych itp.

¹⁵ Por. L. Adam, *Założenia reformy systemu finansowego gospodarki terenowej*, *Finanse* 1957, nr 9.

Stąd też określa się je mianem spożycia zbiorowego. Potrzeby te mogą być jednak zaspokajane nieodpłatnie tylko w takiej mierze, na ile stać gospodarkę narodową w aktualnym etapie jej rozwoju. Wynika stąd konieczność odpłatnego świadczenia wielu usług w zakresie spożycia zbiorowego.

W przypadku gdy dane usługi są świadczone całkowicie nieodpłatnie — najlepszą formą dla prowadzenia tej działalności są jednostki budżetowe (np. w przypadku szkół i oświaty pozaszkolnej). W przypadku gdy odpłatność ta jest pełna — najlepszą formą organizacyjną dla prowadzenia danego rodzaju działalności stają się przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym (np. w zakresie usług komunalnych). Najczęściej jednak odpłatność jest tylko częściowa. Wydaje się, że w takim razie wpływy pochodzące z tego źródła nie powinny stanowić ogólnego dochodu budżetowego, lecz częściowe pokrycie kosztu świadczenia danego rodzaju usług, z pozostawieniem dla finansowania budżetowego tylko pozostałej części kosztu świadczenia usług. Najlepszą formą organizacyjną dla prowadzenia tego rodzaju działalności są zakłady budżetowe, różniące się wynikiem finansowym z budżetem, jednak w całkowicie odmiennym trybie od przedsiębiorstw).

Rozgraniczenie powyższych form nie jest w sposób ścisły przestrzegane, stąd te same rodzaje działalności socjalno-kulturalnej mogą być prowadzone zarówno przez jednostki budżetowe, jak i przez zakłady budżetowe. W pewnym sensie analogiczną do zakładów budżetowych formą prowadzenia działalności usługowej lub nawet i produkcyjnej są zresztą tzw. gospodarstwa pomocnicze oraz środki specjalne jednostek budżetowych. W postaci zakładów budżetowych, jak i gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych prowadzi się także czasem działalność gospodarczą, usługową lub produkcyjną, a w postaci przedsiębiorstw — działalność socjalno-kulturalną.

Zakłady budżetowe są zasadniczo alternatywną z jednostkami budżetowymi formą finansowania określonych zadań, dla których realizacji tworzy się co prawda wyodrębnione finansowo jednostki, nie nadając im jednak postaci przedsiębiorstw, przy czym ze względu na przedmiot prowadzonej działalności dochody tych jednostek mają mieszany charakter: ceny i opłaty. Gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne obejmują działalność gospodarczą prowadzoną ubocznie — na mniejszą skalę — przez jednostki budżetowe; mamy tu już wyraźniej do czynienia z charakterem cenowym dochodów pochodzących z prowadzonej przez te jednostki działalności, chociaż nie można wykluczyć występowania w nich także elementów opłaty.

Zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne są zaliczane na równi z wydzielonymi z budżetu funduszami celowymi do tzw. gospodarki pozabudżetowej. Pewne zastrzeżenia może tu budzić przede wszystkim sama nazwa „gospodarka pozabudżetowa”. Formalnie

rzecz biorąc można by do gospodarki pozabudżetowej zaliczać także przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym, natomiast merytorycznie nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia z gospodarki budżetowej sensu stricto poważnej części usług socjalno-kulturalnych tylko dlatego, że są one świadczone przez zakłady budżetowe, a nie przez jednostki budżetowe. Poza tym trudno uznać za właściwe obejmowanie zasięgiem gospodarki pozabudżetowej zarówno zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych jednostek budżetowych z jednej strony, jak i wydzielonych z budżetu funduszy celowych z drugiej strony, gdyż w obu tych przypadkach mamy do czynienia z zupełnie innego rodzaju urządzeniami (mimo że formalnie i jedno i drugie opierają się na tej samej lub bardzo zbliżonej zasadzie wyodrębnienia finansowego).

Fundusze celowe obejmują środki uzupełniające budżety terenowe, a więc środki o charakterze w istocie rzeczy budżetowym, tylko że wyłączone z ogólnych ram i zarazem rygorów gospodarki budżetowej. Fundusze te z reguły dysponują własnymi dochodami, częściowo opierają się przy tym na ofiarności społecznej; mogą być też alimentowane ze środków budżetowych lub także innych pozabudżetowych funduszy scentralizowanych, np. ubezpieczeniowych. Poza funduszami państwowymi występują również fundusze społeczne, chociaż i w funduszach państwowych następuje z reguły łączenie środków państwowych ze społecznymi. Środki tych funduszy mogą być wykorzystywane na ściśle określone cele, a w nie wykorzystanej części przechodzą na rok następny (w przeciwieństwie do ewentualnych nadwyżek zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych). Jak widać, problematyka gospodarki funduszowej różni się zasadniczo od pozostałych dziedzin „gospodarki pozabudżetowej”¹⁶.

PODZIAŁ ZADAŃ I ŚRODKÓW MIĘDZY BUDŻET CENTRALNY I BUDŻETY TERENOWE

1. Istniejący obecnie podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe oraz stopień decentralizacji wydatków i dochodów budżetowych w Polsce ma charakter historyczny, stanowi bowiem ostateczny efekt dokonywanych kolejno przeobrażeń dotychczasowego systemu. Przesłanki tych przeobrażeń były w kolejnych etapach decentralizacji niejednolite, w zależności od aktualnie najsilniej odczuwanych potrzeb rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek terenowych.

Przegląd czynników, jakie w poszczególnych etapach decentralizacji odgrywały największą rolę, ma istotne znaczenie dla ustalenia ogólnych

¹⁶ Perspektywom rozwoju gospodarki funduszowej poświęcone będzie oddzielne opracowanie.

kryteriów racjonalnego podziału zadań oraz wydatków między budżet centralny i budżety terenowe. Kryteria te powinny być zasadniczo zgodne z wymaganiami tzw. centralizmu demokratycznego, co oznacza w praktyce potrzebę łączenia decydującej roli centralnych organów planowania z pewnym stopniem samodzielności działania terenowych organów władzy państwowej. Nie wydaje się to możliwe do rozwiązania w sposób jednoznaczny, każdy stopień ograniczenia uprawnień organów centralnych na korzyść uprawnień organów terenowych może być łatwo kwestionowany, a co najmniej uznany za dyskusyjny. Wynika stąd oczywista przewaga przesłanek ukształtowanych w historycznym przebiegu decentralizacji, niejednokrotnie wprost narzucanej przez aktualne potrzeby rozwoju gospodarczego, nad racjonalnymi przesłankami decentralizacji, jakie mogą być wyprowadzone z założeń centralizmu demokratycznego w drodze rozważań teoretycznych.

Inaczej nieco przedstawia się sprawa z problemem podziału dochodów między budżet centralny i budżety terenowe; podział ten jest w znacznej mierze procesem wtórnym w stosunku do podziału zadań i wydatków budżetowych. Przyjąwszy zatem podział zadań i wydatków budżetowych za dany, zgodnie z faktycznie realizowaną koncepcją centralizmu demokratycznego, znacznie już łatwiejsze staje się określenie kryteriów podziału dochodów między budżet centralny i budżety terenowe.

Przyjmuje się na ogół, że proces decentralizacji jednostek i zadań budżetowych ze szczebla centralnego do szczebla rad narodowych został już w 1961 r. zasadniczo zakończony¹⁷. Zaznacza się jednak najczęściej przy tym, że dotyczy to przekazywania radom narodowym nowych rodzajów działalności, nie odnosi się to natomiast do tych rodzajów działalności państwa, które odpowiadając zasadniczo cechom gospodarki terenowej, są już obecnie częściowo w zarządzie rad narodowych¹⁸.

W związku z tym wskazuje się niejednokrotnie na potrzebę pełnej realizacji zasady jednolitości podziału zadań i realizujących je jednostek między budżet centralny i budżety terenowe. Zasada ta wyklucza sytuacje, w których przedsiębiorstwa lub inne jednostki tego samego rodzaju byłyby — w wyniku układów tradycyjnych lub tym bardziej przypadkowych — częściowo zarządzane przez organy centralne i częściowo przez organy terenowe¹⁹. Konsekwencją finansową jednolitego podziału zadań

¹⁷ Zwolennicy tego poglądu opierają się najczęściej na uchwałach VIII Plenum KCPZPR z 1961 r.

¹⁸ Por. H. Sochacka-Krysiakowa, *Problem decentralizacji terytorialnej w podziale wydatków budżetu państwa*, w zbiorze: *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 230—231.

¹⁹ Dopuszcza się jednak odstępstwa od tej zasady, spowodowane wyjątkową sytuacją, jak specyficzny profil działalności, specjalne warunki zaopatrzenia czy zbytu, wzorcowy charakter danych urzędzeń itp.

budżetowych powinna być jednolitość podziału wydatków na urządzenia określonego typu między różne szczeble systemu budżetowego.

Przytoczone wyżej założenie, że proces decentralizacji ze szczebla centralnego do szczebla rad narodowych został u nas zakończony, nie odpowiada ani warunkom, ani potrzebom życia. W dynamicznej gospodarce nie ma procesów ostatecznie zakończonych, wszelkie sytuacje ulegają zmianie w miarę przemian gospodarczych, społecznych i politycznych. Niesłuszne wydaje się też dążenie do całkowitego ujednoczenia w podporządkowaniu organizacyjnym jednostek, gdyż prowadziłoby to w praktyce do szablonowości, która łatwo powoduje wypaczenia w działalności poszczególnych rad narodowych oraz ogranicza ich twórczą inicjatywę. Należałoby dlatego postulować, aby realizację poszczególnych zadań zalecano po prostu tym organom, które są w danych warunkach najlepiej do tego przystosowane (a więc niekoniecznie jednolicie w odniesieniu do tego samego rodzaju zadań w rozmaitych regionach kraju). Nie można przy tym nie doceniać tradycyjnych układów, które łączą się na ogół ze wzrostem kwalifikacji w danym zakresie działania.

Niełatwo zatem sformułować w sposób nie budzący wątpliwości te cechy, które są właściwe zadaniom gospodarki terenowej. Najłatwiej jeszcze ująć te cechy, które wyłączają możliwość przekazania danych zadań ze szczebla centralnego do terenowego, jak przynależność do podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (górnictwo, energetyka, przemysł ciężki, handel zagraniczny, transport kolejowy itp.), czy przynależność do tych działów gospodarki narodowej, które opierając się na reglamentowanym zaopatrzeniu materiałowo-technicznym odgrywają decydującą rolę w zaspokojeniu potrzeb rynku ogólnokrajowego (przemysł chemiczny, lekki i spożywczy). Podobnie i w zakresie urządzeń socjalno-kulturalnych potrafimy wydzielić te rodzaje świadczeń, które wymagają całkowicie jednolitego ujęcia w skali całego kraju i dlatego mogą się należycie rozwijać tylko na szczeblu centralnym (np. szkolnictwo wyższe).

Istnieją jednak takie dziedziny, które tradycyjnie są podporządkowane organom terenowym, jak gospodarka komunalna, szkolnictwo podstawowe i częściowo także lecznictwo, biblioteki itp. W gospodarce socjalistycznej zakres działalności komunalnej ulega znacznemu nawet poszerzeniu — obejmuje ona obecnie różnego rodzaju usługi zaspokajane poprzednio przez prywatne jednostki gospodarcze (które nie zostały w pełni objęte przez spółdzielczość), jak i obszerną dziedzinę gospodarki mieszkaniowej itp. Działalność organów terenowych w dziedzinie socjalno-kulturalnej uległa niemniej znacznemu poszerzeniu, np. w zakresie szkolnictwa zawodowego, oświaty pozaszkolnej, kultury i sztuki itp. Można powiedzieć, że organy terenowe wyspecjalizowały się w prowadzeniu tego rodzaju działalności, nie można jednak w żadnym razie stawiać tezy, że cała ta niezwykle obecnie obszerna sfera działalności komunalnej i socjalno-kulturalnej stanowi wyłączną domenę rad narodowych. Z punktu

widzenia społecznego byłoby niewątpliwie szkodliwe, gdyby ograniczono działalność organizowaną w tym samym zakresie przez jednostki podległe wprost organom centralnym, nie sprzyjałoby to bowiem poprawie warunków bytowych świata pracy.

Wszystko to nie znaczy, aby nie można było formułować ogólnych kryteriów dla dalszych przesunięć zadań centralnych do szczebla terenowego, jednak kryteria te mogą mieć tylko charakter orientacyjny, a nie dyrektywny. Podstawowym kryterium, które można uważać za oczywistą przesłankę wszelkiej decentralizacji terenowej, jest zaspokojenie takich potrzeb społecznych, jakie występują powszechnie i stąd też względnie równomiernie są rozmieszczone na obszarze całego kraju. Najważniejszą praktycznie przesłanką przy podziale zadań oraz realizujących je jednostek między poszczególne organy terenowe jest przy tym terytorialny zasięg działania danych urzędów²⁰.

Nie pozbawione znaczenia są poza tym także inne, często wymieniane przesłanki decentralizacji terenowej, jak oparcie działalności zdecentralizowanych jednostek na miejscowych zasobach surowcowych oraz siły roboczej itp. Są to przesłanki niewątpliwie tylko uzupełniające w stosunku do obu wymienionych poprzednio. Wagę ich podnoszą jednak potrzeby ożywienia gospodarczego małych miast oraz zagospodarowania gromad w warunkach szybko obecnie rosnącego potencjału siły roboczej i pojawiających się w związku z tym nadwyżek poszukujących pracy. Rozszerza to zasięg działania rad narodowych i wymaga zapewnienia im warunków finansowych, umożliwiających prowadzenie bardziej elastycznej gospodarki miejscowymi zasobami materialnymi i ludzkimi.

2. Przesunięcia jednostek zarządzanych dotychczas centralnie do szczebla terenowego mają istotny wpływ na sposób ukształtowania wydatków i dochodów budżetowych. Podporządkowanie władzy terenowej określonych jednostek uspołecznionych pociąga za sobą z jednej strony włączenie kosztu utrzymania i rozwoju (brutto lub netto) tych jednostek do wydatków budżetu danego szczebla władzy terenowej, a z drugiej strony zasilanie tegoż budżetu wpływami (znowu brutto lub netto), z tych samych jednostek. Przyjmuje się przy tym, że decentralizacja jednostek i zadań budżetowych pociąga za sobą zwiększenie wydatków terenowych, natomiast decentralizacja przedsiębiorstw — zwiększenie dochodów terenowych. To ostatnie nie zawsze potwierdza się w praktyce, mamy bowiem do czynienia także z przedsiębiorstwami deficytowymi, które mogą na równi z rentownymi odpowiadać warunkom decentralizacji terenowej.

Przedsiębiorstwa terenowe rozliczają się w zasadzie ze wszelkich ty-

²⁰ Przesłanki te omawia szerzej Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych*, *Finanse* 1960, nr 2.

tułów jedynie z budżetem tej rady narodowej, której zostają podporządkowane. Zdaje się nie ulegać wątpliwości celowość ograniczenia tylko do tego jednego budżetu rozliczeń przedsiębiorstw z tytułu zysków i strat, nadwyżek i niedoborów środków obrotowych czy też i amortyzacji, natomiast wpływy z opodatkowania tych przedsiębiorstw, przede wszystkim z podatku obrotowego, mogą stanowić równie dobrze dochód budżetu terenowego innego stopnia lub nawet dochód budżetu centralnego (i na odwrót, wydaje się, że nie ma także uzasadnienia dla odmowy budżetom terenowym dochodów z opodatkowania przedsiębiorstw zarządzanych centralnie).

Jedynym poważniejszym wyjątkiem od obowiązującej obecnie zasady koncentrowania wszelkich płatności budżetowych przedsiębiorstw w budżecie tego szczebla władzy (centralnego lub terenowego), któremu dane przedsiębiorstwa podlegają, są udziały budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego lub w dochodach budżetów terenowych innego stopnia. Można to uważać za wyłom od wskazanej wyżej zasady, i to wyłom spowodowany brakiem właściwego powiązania dochodów terenowych z potencjałem demograficzno-gospodarczym poszczególnych regionów²¹.

Należy przy tym pamiętać, że nie można przyjmować za wyraz decentralizacji samego tylko zwiększenia wydatków i dochodów budżetów terenowych bez jednoczesnego stosownego zwiększenia uprawnień rad narodowych w odnośnym zakresie działania. Nie są więc wyrazem decentralizacji terenowej przesunięcia ze szczebla centralnego na szczebel terenowy (lub z wyższego szczebla na niższy szczebel władzy terenowej) wydatków na szkolnictwo podstawowe czy zawodowe itp., jeśli pozostają one zadaniami zleconymi radom narodowym przez organy wyższego szczebla (rady nie uzyskują możliwości samodzielnego kształtowania tego rodzaju zadań oraz związanych z ich realizacją wydatków). Nie ulega tu zmianie faktyczny stopień centralizacji wydatków budżetowych, chociaż są one ponoszone z budżetu niższego stopnia, a jednocześnie zostają stosownie zwiększone środki wyrównawcze lub nawet dochody własne tych budżetów (np. w drodze przekazania nowych przedsiębiorstw zarządzanych dotychczas przez organy wyższego szczebla albo też pewnych dochodów z przedsiębiorstw zarządzanych nadal przez te organy). Istota zagadnienia tkwi więc w uprawnieniach rad narodowych, które znajdują właściwy wyraz przede wszystkim w zasadach planowania budżetowego, a nie w samych tylko formach finansowania odnośnych zadań²². Chociaż

²¹ Autor wypowiada się na ten temat szerzej w artykule *Zasady równoważenia budżetów terenowych*, *Finanse* 1966, nr 5.

²² Nie można również twierdzić, że przekształcenie jednostek budżetowych w zakłady budżetowe, świadczące odpłatnie usługi socjalno-kulturalne, zwiększa stopień decentralizacji w finansowaniu tych zadań.

więc oczywistą konsekwencją decentralizacji terenowej jest zwiększenie wydatków i dochodów rad narodowych niższego szczebla, to jednak nie można samego faktu powiększenia środków budżetowych przyjmować za równoznaczny z rozszerzeniem zasięgu decentralizacji terenowej (w każdym razie tak długo, jak długo w budżetach terenowych występować będą obok wydatków na finansowanie własnych zadań — wydatki na finansowanie zadań zleconych przez organy centralne).

Innym ważnym finansowym uwarunkowaniem decentralizacji terenowej jest stabilizacja danego zasięgu uprawnień rad narodowych co najmniej na okresy pięcioletnich planów rozwoju gospodarczego. Nadmierna zmienność panująca w tym zakresie uniemożliwia organom terenowym rozwijanie swej działalności w sposób planowy w okresach kilkuletnich. Wydaje się to szczególnie ważne w odniesieniu do stanu podporządkowania radom narodowym przedsiębiorstw społecznych, które stanowią główne źródło dochodów własnych budżetów terenowych, zaś bez stabilizacji zasobów budżetowych trudno mówić o podnoszeniu gospodarności działania rad narodowych itp.

PODSTAWY OPRACOWANIA BUDŻETÓW TERENOWYCH

1. System budżetowy stwarza w postaci planowania budżetowego ogólne ramy, w których występują poszczególne elementy gospodarki budżetowej. Ramy te, pozostające w ścisłym powiązaniu z planowaniem gospodarczym, dotyczą na równi opracowania i realizacji budżetu państwa oraz budżetów terenowych.

Każda rada narodowa uchwała swój budżet jednocześnie z planem gospodarczym, opierając się na własnej znajomości potrzeb miejscowych z jednej strony, oraz wytycznych i zaleceniach z uwzględnieniem przy tym także norm oraz wszelkiego rodzaju innych ograniczeń ustalanych centralnie — z drugiej strony. Podstawą dla opracowania budżetów terenowych są zarówno dyrektywne wskaźniki i normy odnoszące się do terenowych planów gospodarczych, jak i wskaźniki i normy ustalane specjalnie dla potrzeb planowania budżetowego, przy czym te ostatnie są także wyrazem ogólnych założeń narodowego planu gospodarczego. Dzięki temu właśnie uchwały budżetowe rad narodowych określają tempo i kierunki rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów kraju całkowicie zgodnie z zadaniami planów gospodarczych.

Ograniczenia planowe, wyznaczające warunki działania dla rad narodowych, można ująć w następujących czterech grupach:

a) centralnie ustalone ceny oraz taryfy opłat (poza stosunkowo wąskim zasięgiem uprawnień przyznanych władzom szczebla wojewódzkiego w zakresie kształtowania cen i taryf),

b) centralnie określone zasady podziału akumulacji finansowej przed-

siębiorstw państwowych i spółdzielczych oraz zasady opodatkowania gospodarki nie uspołecznionej i dochodów z pracy ludności,

c) centralnie normowane usługi socjalno-kulturalne, oświatowe i bytowe, świadczone przez organy terenowe na rzecz ludności w ramach ustawowo przyznanym uprawnieniom ludności do tych świadczeń,

d) centralne określanie środków finansowych, niezbędnych dla realizacji ważniejszych zadań realizowanych przez rady narodowe, jak i środków niezbędnych dla zrównoważenia budżetów terenowych (w postaci różnego rodzaju dyrektywnych wskaźników)²³.

Pierwsze dwie grupy ograniczeń stanowią o ogólnych warunkach, w jakich następuje planowanie i realizacja wszelkich zadań wynikających z ustalonych uprawnień rad narodowych, dwie dalsze grupy ograniczają zasięg tych zadań, które mogą być samodzielnie planowane i realizowane przez rady narodowe. Im większa ilość oraz szczegółowość norm i innych wskaźników dyrektywnych ustalanych dla rad narodowych w planie gospodarczym, tym mniejszy stopień samodzielności rad w podejmowaniu decyzji ekonomicznych. Ponieważ dyrektywy te odnoszą się z jednej strony do budowy planów terenowych, a z drugiej strony do budżetów terenowych, nasuwa się potrzeba takiego ich rozgraniczenia w praktyce, aby nie były sprzeczne przy określaniu stopnia samodzielności rad, ani też nie dublowały się, dotycząc niepotrzebnie tych samych dziedzin planowania gospodarczego i budżetowego. Inną kwestią o dużym w praktyce znaczeniu jest zapewnienie przy tym jeszcze jednolitości w określaniu stopnia samodzielności poszczególnych szczebli rad narodowych.

Pierwsza kwestia nie jest w obecnym systemie gospodarczym i finansowym właściwie postawiona, występuje bowiem dalej idące ograniczanie stopnia samodzielności rad narodowych przez dyrektywy odnoszące się do planowej działalności gospodarczej, aniżeli wynikałoby to z zasad gospodarki budżetowej rad narodowych, a poza tym występuje niejednokrotnie jeszcze dublowanie się ograniczeń w odniesieniu do planów i do budżetów terenowych²⁴. Wynika to po pierwsze ze zbyt na wyrost określonej — w początkowym okresie decentralizacji terenowej z 1958 r. — samodzielności budżetowej rad narodowych, tak że zachodziła następnie potrzeba pewnego ograniczenia tej samodzielności, co najłatwiej było przeprowadzić (bez zmiany zasad systemu budżetowego) przy pomocy dyrektywnych wskaźników planowych, a po drugie także z braku wyraźniejszego rodzajowego podziału ogółu wskaźników na wskaźniki planów oraz budżetów terenowych.

Obie te strony zagadnienia wymagają właściwego unormowania w nowym prawie budżetowym. Stopień samodzielności budżetowej powinien

²³ Por. Z. Pirożyński, *Rady narodowe w systemie budżetowym*, Finanse 1965, nr 11.

²⁴ Por. A. W. Zawadzki, *Niektóre zagadnienia gospodarki budżetowej rad narodowych*, Studia Finansowe 1965, nr 1.

być dostosowany do zasięgu dyrektywnych wskaźników planowych, tak aby nie zachodziła potrzeba naruszania ustawowych uprawnień budżetowych rad narodowych²⁵, przede wszystkim jednak trzeba ustalić wyraźną linię graniczną między planem a budżetem — w sposób wywołujący najmniej wzajemnych sprzeczności w ich oddziaływaniu ograniczającym samodzielność rad narodowych. Najłatwiej można tego dokonać zmniejszając do minimum ilość dyrektywnie ustalonych zadań budżetowych w zakresie działalności gospodarczej, socjalno-kulturalnej itd. (całkowicie się ich wyeliminować z budżetu na pewno nie da), przy sprowadzeniu roli budżetu w głównej mierze do instrumentu zapewniającego pokrycie finansowe dla zadań określonych w planie gospodarczym (jak daleko się to tylko da zrobić)²⁶.

W układzie w pełni — przynajmniej teoretycznie — realizującym ten postulat sam budżet nie miałby dyrektywnego charakteru w zakresie realizacji zadań planowych, a na realizację tych zadań mogłyby wpływać tylko o tyle, o ile zabezpieczały albo — na odwrót — nie zabezpieczały niezbędnych środków pieniężnych. Stąd też wszelkie dyrektywne wskaźniki budżetowe mogłyby się odnosić jedynie do strony dochodowej²⁷.

Druga kwestia nie jest w ogóle w obecnym systemie gospodarczym i finansowym wyraźnie postawiona, natomiast praktyka najwyraźniej idzie w kierunku dalej idącego ograniczania samodzielności rad narodowych niższego szczebla w porównaniu z samodzielnością rad szczebla, wyższego. Następuje to w wyniku uzupełniania dyrektyw centralnie ustalanych dla ogółu organów terenowych przez dodatkowe dyrektywy ze strony organów wyższego szczebla dla organów niższego szczebla. Dotyczy to zarówno planów, jak i budżetów terenowych, a odbija się niekorzystnie na samodzielności finansowej rad narodowych niższego szczebla. Zachodzi zatem znowu potrzeba unormowania tej kwestii w nowym prawie budżetowym — przez wprowadzenie zasady jednolitości ograniczeń planowych dla wszelkich szczebli władzy terenowej.

2. Podstawowe wytyczne dla gospodarki budżetowej zawarte są w prawie budżetowym, istnieje jednak możliwość ich uzupełniania w co-

²⁵ Por. K. Ostrowski, *O reformie prawa budżetowego w aspekcie społeczno-loychowniczym*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1963, nr 12.

²⁶ Niektóre pozycje wydatków budżetowych nie są opierane bezpośrednio na wskaźnikach planowych (np. w zakresie usług socjalno kulturalnych wskaźniki planu gospodarczego określają stan urządzeń na koniec roku planowanego — jak ilość łóżek szpitalnych, izb szkolnych itp., budżet państwa określa zaś nakłady na eksploatację tych urządzeń w ciągu roku planowanego — tzn. według ilości dni pobytu chorych w szpitalach, ilości oddziałów szkolnych itp.; jeszcze luźniejsze jest powiązanie wydatków budżetowych ze wskaźnikami planowymi w zakresie administracji).

²⁷ Z. Pirożyński, *Rady narodowe ...*, op. cit.

rocznie uchwalanych przez Sejm ustawach budżetowych. Ustawa budżetowa ustala dla poszczególnych budżetów wojewódzkich przede wszystkim ogólne sumy wydatków i dochodów. Dyrektywność tego wskaźnika jest jednak osłabiona przez zezwolenie radom narodowym na planowanie wydatków w sumie wyższej, jeśli tylko nastąpi stosowne zwiększenie planowanych dochodów (pokryciem zwiększonych wydatków mogłyby być także nadwyżki budżetowe z roku ubiegłego). W sumie dochodów każdego budżetu wojewódzkiego wyodrębnia się udziały i dotacje z budżetu centralnego, które nie mogą być planowane na poziomie wyższym od ustalonego w ustawie. Są to zasadnicze wskaźniki dyrektywne dla budżetów terenowych. Poza tym w sumie wydatków każdego budżetu wojewódzkiego wyodrębnia się jeszcze inwestycje i dotacje dla jednostek pozabudżetowych, które podlegają w ten sposób oddzielnemu limitowaniu, co stanowi odstępstwo od wskazanej poprzednio roli budżetów wyłącznie jako instrumentu pokrycia finansowego planowych zadań, tym mniej zresztą uzasadnione, że w odniesieniu do inwestycji jest to wyraźne dublowanie dyrektywnych zadań ustalanych poza budżetem w planach terenowych²⁸. Tego samego rodzaju wytyczne zawierają zbiorcze budżety wojewódzkie w stosunku do budżetów szczebla powiatowego, i wreszcie także zbiorcze budżety powiatowe w stosunku do budżetów miast niewyłączonych, osiedli i gromad.

Czynnikiem faktycznie wiążącym organy finansowe przy sporządzaniu budżetów — przynajmniej w zakresie wydatków bieżących — są istniejące już na danym terenie urządzenia oświatowe, kulturalne, służby zdrowia, administracji itp. Zezwalają one tylko na stosunkowo mało znaczne z roku na rok korekty wydatków potrzebnych dla utrzymania tych urządzeń.

Analogiczną w pewnym sensie rolę odgrywa z drugiej strony inny czynnik, stawiający granicę podwyższania przez rady narodowe wydatków budżetowych: jest nim struktura rodzajowa dochodów własnych rad narodowych. Warunkuje ona w istotnej mierze możliwości przekraczania lub nawet tylko osiągnięcia planowej sumy dochodów, a tym samym i wydatków budżetowych²⁹.

²⁸ Nie wydaje się także celowe, choć z innych względów, limitowanie dotacji na tzw. gospodarkę pozabudżetową, tzn. na dofinansowywanie zakładów budżetowych świadczących usługi w zakresie urządzeń oświatowych, kulturalnych, mieszkaniowych itp., gdy koszt utrzymania takich samych urządzeń prowadzonych w postaci jednostek budżetowych nie jest limitowany.

²⁹ I na odwrót, istnieją także dochody które w praktyce nie są nigdy w 100% przez rady narodowe realizowane; zmusza to rady narodowe do ostrożnego planowania wydatków nawet w granicach wytyczonych. Należą tu niektóre wpłaty z gospodarki nie uspołecznionej, np. wpłaty z tytułu równoważnika dostaw obowiązkowych i wpłaty na rzecz PFZ będące do 1962 r. dochodem budżetów gromadzkich, a od 1963 r. budżetów powiatowych, oraz — co ważniejsze — wpłaty z gospodarki spółdzielczej, stanowiące poważniejszy udział w dochodach budżetów

Ważnym udoskonaleniem prac nad budżetami terenowymi mogłoby być ustalanie wszelkiego rodzaju wytycznych i limitów budżetowych na okresy kilkuletnie, najlepiej na pięcioletnie okresy planowe, stanowiące w ten sposób długotrwałe ramy dla planowania budżetowego. Prócz korzyści wynikających dla rad narodowych z wieloletniego planowania gospodarki budżetowej, nastąpiłoby przy tym znaczne uproszczenie i skrócenie trybu opracowania budżetów terenowych. Byłoby to jednak możliwe do przeprowadzenia tylko w zakresie najogólniejszych wytycznych i limitów, a nie bardziej szczegółowego ich rozwinięcia, bowiem doświadczenie wskazuje, że szczegółowe proporcje wydatków budżetowych ulegają w ciągu kolejnych okresów znacznym nawet zmianom. Należałoby przede wszystkim wprowadzić tego rodzaju formę wieloletniego planowania do budżetów najniższych jednostek terenowych, tzn. miast, osiedli i gromad, gdzie najłatwiej jest ustalić zasięg niezbędnych wydatków budżetowych.

Najważniejsze udoskonalenie planowania budżetowego leży jednak — jak się wydaje — w innej dziedzinie. Otóż wytyczne dla budżetów terenowych powinny opierać się na jednolitych dla całego kraju przesłankach socjalno-ekonomicznych, takich jak obszar oraz liczebność mieszkańców (możliwie w poszczególnych grupach płci i wieku — ze względu na związaną z tym odmienność potrzeb), następnie także poziom rozwoju gospodarczego, mierzony ilością zatrudnienia, wartością majątku trwałego lub produkcji każdej jednostki terenowej itp. (wyjątkowego potraktowania wymagałyby tylko wydatki związane z przyspieszonym tempem rozwoju regionów zacofanych gospodarczo). Do zalet tego rodzaju systemu należałoby zaliczyć nie tylko względne ujednoczenie stopnia zaspokojenia potrzeb poszczególnych jednostek terenowych w skali całego kraju, lecz i możliwości powiązania z tymi samymi czynnikami, które decydują o wydatkach, także dochodów budżetowych, co stanowiłoby mechanizm najlepiej zabezpieczający zrównoważenie budżetów terenowych — ze znacznym ograniczeniem środków wyrównawczych z budżetu centralnego państwa (w głównej mierze do potrzeb dofinansowania jednostek znacznie opóźnionych w rozwoju)³⁰.

Jak z powyższego jednak wynika, dyrektywność budżetów terenowych, podobnie zresztą jak i budżetu państwa, okazuje się dosyć

powiatowych i budżetów miast wyłączonych z województw (mimo uspołecznionej formy własności środków produkcji zmiana warunków rentowności przedsiębiorstw spółdzielczych w minimalnym tylko stopniu zależy od organów terenowych).

³⁰ Autor poruszył to zagadnienie po raz pierwszy w 1961 r. (*W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych*, *Finanse* 1961 nr 6). Praktyczną przydatność tej propozycji zakwestionował A. W. Zawadzki (*Niektóre zagadnienia ...*, op. cit.), interesującą próbę rozwinięcia tego rodzaju mechnizmu dał natomiast A. Ginsbert (*O gospodarczą samodzielność miast*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1962, nr 1). Autor nawiązuje wyraźnie do tej problematyki w *Zasadach równoważenia ...*, op. cit.

względna; podstawą tej dyrektywności są w zasadzie zadania planowe, a nie budżetowe. Istnieje co prawda zawsze pewien zasięg zadań, które są pierwotnie planowane w budżecie, a następnie przyjmowane także do planu gospodarczego, w zasadzie jest to jednak tylko margines planowania budżetowego. Dyrektywne znaczenie budżetów terenowych niepomniernie w praktyce zwiększa ciągle jeszcze bardzo niezadowalający stan planowania terenowego.

Udział rad narodowych w planowaniu finansowym nie ogranicza się tylko do gospodarki budżetowej. Dochodzi w tym zakresie jeszcze opracowanie na szczeblu wojewódzkim bilansu dochodów i wydatków ludności, które łącznie z planem kasowym banku i planem obrotu towarów i usług dla ludności umożliwiają radom narodowym oddziaływanie na utrzymanie równowagi rynkowej, a przy tym także wgląd w całokształt gospodarki swego terenu działania. Metodyka tego planowania nie jest jednak zadowalająca, nie ma też ciągle jeszcze możliwości sprowadzenia go do szczebla powiatowego.

THE CONDITIONS AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF REGIONAL BUDGETS IN POLAND

S u m m a r y

We speak about the autonomy of national councils if and when they are entitled to undertake economic, social and cultural activities in a defined framework, have at their disposal a range of social, cultural and municipal facilities and are provided with indispensable financial and material means.

The regional budgets do not draw any distinctions between the means allocated to the financing of tasks undertaken relatively autonomously by the regional authorities themselves and the means allocated for carrying out activities commissioned to the national councils by the central authorities. For that reason precisely the problem of financial autonomy of national councils is strictly related with these two spheres of their activities. The practice up to now restricted the said problem mainly to the revenue side of the regional budgets.

The financial system of national councils comprises: the financial economy of regional and municipal enterprises (the paper does not dwell on that subject), the budget economy — consisting of the planning and carrying out of the national councils' tasks, the problems of regional revenues and the non budgetary economy, in which the most important role is played by the management of the purpose-defined funds of the national councils.

To the competency of local authorities belong generally such tasks which are related with satisfying the normal social needs. The same kinds of facilities can, however, be subordinated partially to the central authorities and partially to the national councils of different levels. The endeavors to put one kind of facilities under the exclusive competency of either the central authorities or the national councils — would not be realistic. It does not also seem advisable to restrict the financial links of regional enterprises only to the budget of the national council to which they are subordinated as has been practised up to now.

The competency of the national councils are defined by central authorities

in following framework: 1) prices and fees, 2) principles regulating the division of income in the socialized enterprises and principles governing the tax policy in regards to the non-socialized economy and in regards to earned incomes, 3) the normatives of the social-cultural, educational, communal and dwelling facilities and 4) indices of financial means.

The activity of the local authorities is limited at last but not least by the structure and size of the budgetary incomes of the national councils.