

JANUSZ WIERZBICKI

W SPRAWIE PRZEBUDOWY ZASAD GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PAŃSTWA SOCJALISTYCZNEGO

1. W historycznym rozwoju systemów budżetowych wykształciły się pewne zasady gospodarki budżetowej, których przestrzeganie przy opracowaniu, uchwalaniu i wykonywaniu budżetu powinno przyczyniać się do lepszej realizacji funkcji państwa, zgodnie z jego celami politycznymi i gospodarczymi. Zasady te podlegają stosownej modyfikacji w miarę dokonywanych przemian w systemie polityczno-gospodarczym państwa. Stąd też nie można odnosić tradycyjnych zasad do budżetu socjalistycznego bez stosownego ich przeobrażenia.

Niektóre zasady, odnoszone wyłącznie do budżetu socjalistycznego, obejmują tak szeroką treść, że można by je traktować jako ogólne zasady funkcjonowania socjalistycznego systemu gospodarczego. Należą do nich w szczególności zasady: centralizmu demokratycznego, planowości oraz polityczności. Mimo tak szerokiego zastosowania nie są one na pewno bez znaczenia dla gospodarki budżetowej państwa, wpływając pośrednio na sposób funkcjonowania systemu budżetowego.

Bliższego rozpatrzenia będą jednak wymagały te zasady, które odnoszą się bezpośrednio do gospodarki budżetowej państwa. Zaliczamy zaś do nich przede wszystkim zasady: jedności systemu budżetowego, jednego funduszu środków budżetowych oraz zupełności budżetu. Zasady te stanowią o konkretnej formie funkcjonowania — w danych warunkach społeczno-gospodarczych — systemu budżetowego państwa.

Oddzielnego potraktowania będą następnie wymagały dwie dyskusyjne kwestie, podnoszone niejednokrotnie także do rzędu zasad gospodarki budżetowej: długość okresu budżetowego oraz elastyczność wykonania budżetu. To ostatnie powinno stanowić najważniejszy czynnik, decydujący o formie funkcjonowania budżetu socjalistycznego (w ścisłym zresztą powiązaniu z dyrektywnością planowania budżetowego).

2. Zasada centralizmu demokratycznego godzi wymagania centralnego planowania z postulatem elastyczności gospodarki budżetowej. Wyrazem pierwszego jest oparcie budżetu na narodowym planie gospodarczym oraz uchwalanie budżetów terenowych przez rady naro-

dowe w ramach budżetu państwa, wyrazem drugiego jest uprawnienie organów wykonujących budżet do dokonywania zmian w uchwalonych budżetach oraz przyznanie radom narodowym określonego stopnia samodzielności przy ustalaniu swych budżetów. Stopień samodzielności rad narodowych w tym zakresie zostaje ograniczony zarówno przez podporządkowanie budżetów terenowych planom gospodarczym, jak i zabezpieczenie niezbędnej jedności budżetu państwa oraz budżetów terenowych¹.

W ustawodawstwie budżetowym Polski nie występuje pojęcie centralizmu demokratycznego, niemniej zasada ta stanowi podstawę systemu budżetowego państwa. Sejm uchwalający budżet państwa uchwała jednocześnie w jego ramach zbiorcze budżety terenowe najwyższego szczebla (wojewódzkie); to samo zachodzi przy uchwalaniu zbiorczych budżetów terenowych przez rady narodowe wyższego szczebla (wojewódzkie i powiatowe) w odniesieniu do budżetów terenowych niższego szczebla (zbiorczych w odniesieniu do powiatu oraz jednostkowych w odniesieniu do miast, osiedli i gromad).

Rady narodowe są zasadniczo zobowiązane do przestrzegania przy uchwalaniu swoich budżetów ogólnie dla nich ustalonych sum dochodów i wydatków lub co najmniej środków wyrównawczych². Stanowi to o zasadniczej jedności środków budżetu państwa i budżetów terenowych poszczególnych szczebli rad narodowych.

Zasada centralizmu demokratycznego nie może być realizowana w ramach samego tylko budżetu państwa, wymagałoby to bowiem określenia już w ustawie budżetowej szczegółowego, podmiotowego i przedmiotowego podziału dochodów i wydatków budżetów terenowych w przekroju poszczególnych województw. W takim zaś razie nie byłoby w ogóle potrzeby podejmowania oddzielnych uchwał budżetowych przez poszczególne rady narodowe.

W uchwalonym przez Sejm budżecie państwa określa się jedynie ogólne sumy dochodów i wydatków poszczególnych budżetów terenowych, z ustaleniem zarazem wysokości środków wyrównawczych. Szczegółowego podziału tych dochodów i wydatków dokonuje się w uchwałach budżetowych rad narodowych na podstawie wskazań, które nie są zawarte w ustawie budżetowej; zasadniczą rolę odgrywają tu dyrektywy planowe z jednej oraz wytyczne budżetowe z drugiej strony, przekazywane w trybie administracyjnym przez organy centralne do organów terenowych.

¹ Por. J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalenia budżetów zbiorczych w socjalizmie*, w: *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 241—246.

² Pozostaje zagadnieniem dyskusyjnym, o to wystarcza dla zabezpieczenia więzi budżetów szczebla niższego z budżetami szczebla wyższego (do budżetu państwa włącznie) w przypadku gdy rady narodowe zostają uprawnione do uchwalania wydatków budżetowych w sumie wyższej od ustalonej w budżecie zbiorczym, pod warunkiem stosownego zwiększenia dochodów budżetowych.

W tych warunkach instytucja budżetu zbiorczego nie jest i nawet nie może być uznana za wystarczający instrument centralizacji i ujednolicenia gospodarki budżetowej w odniesieniu do poszczególnych szczebli rad narodowych³. Zasada centralizmu demokratycznego może być zatem realizowana tylko w ścisłym powiązaniu systemu budżetowego z systemem planowania gospodarczego, ze szczególnym przy tym jeszcze uwzględnieniem administracyjnych środków działania w obu tych dziedzinach. W istocie rzeczy jest to zasada socjalistycznego systemu zarządzania gospodarką narodową, który wykorzystuje na równi plany gospodarcze i gospodarkę budżetową dla osiągnięcia zamierzonych celów⁴.

Zasady planowości i polityczności budżetu należy traktować jedynie jako rozwinięcie pewnych, szczególnie ważnych aspektów ogólnej zasady centralizmu demokratycznego. Odnosząc się do całego systemu gospodarki socjalistycznej, dotyczą zarazem najbardziej podstawowych przesłanek funkcjonowania systemu budżetowego państwa. Nie rozwijając ich tutaj szerzej, można by wyrazić je w sposób podany poniżej.

Zasada planowości gospodarki budżetowej — w znaczeniu opierania budżetu na proporcjach ustalonych w narodowym planie gospodarczym — oznacza właściwie tylko najogólniejsze podporządkowanie budżetu ustalonym proporcjom podziału dochodu narodowego oraz warunkom równowagi układu gospodarczego. Stwarza to możliwości wykorzystywania rozmaitych metod dla szczegółowego określenia dochodów i wydatków budżetowych, przy czym jedynie w odniesieniu do dochodów i wydatków sfery produkcyjnej może to polegać na bezpośrednim dostosowywaniu procesów gromadzenia i podziału środków budżetowych do uprzednio ustalonych zadań planów gospodarczych, podczas gdy w sferze nieprodukcyjnej powiązania dochodów i wydatków budżetowych z planowymi proporcjami podziału są już bardziej pośrednie. Dyskusyjne i ciągle jeszcze w pełni nie wyjaśnione jest przy tym zagadnienie roli polityki budżetowej w trakcie realizacji planów gospodarczych. Szczególne trudności nasuwają się przy próbach zwiększenia aktywności rad narodowych w zakresie planowania budżetowego, jak zresztą także i gospodarczego. Stanowi to w całości niezmiernie złożony kompleks zagadnień, który można tu tylko skrótowo zasygnalizować⁵.

³ Por. J. Harasimowicz, op. cit., s. 247—253.

⁴ Niedaleko stąd do poglądu o całkowitej zbędności z punktu widzenia zasady centralizmu demokratycznego instytucji budżetu zbiorczego. Pogląd tego rodzaju wyraził jako pierwszy L. Kurowski (*Założenia reformy budżetowej*. Finanse 1957, nr 11), rozwinął go następnie J. Harasimowicz op. cit., s. 253 i nu; polemizuje z nim na ten temat A. Komar (*Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965, nr 3).

⁵ Szerzej ten temat omawiają: M. Weralski, *Związki budżetu z narodowym planem gospodarczym i innymi planami finansowymi*, oraz J. Kaleta, *Budżety tere-*

Niezmiernie bogatą treść mieści w sobie wreszcie trzecia, bardzo zresztą rozmaicie interpretowana zasada polityczności gospodarki budżetowej (nawet w postaci „partyjności” budżetu). Najlepiej wiązać ją z uprawnieniami budżetowymi Sejmu, w których znajduje właściwe wyrażenie idea parlamentaryzmu — w znaczeniu zabezpieczenia przedstawicielskiej formy władzy państwowej. Mimo coraz silniej odczuwanej potrzeby fachowego podchodzenia do spraw budżetu — przy jego uchwalaniu, wprowadzaniu zmian do uchwalonego już budżetu itp. — w żadnym razie nie można z tych prac wyeliminować czynnika społecznego, przede wszystkim właśnie w postaci kontroli sejmowej.

W zakresie budżetów terenowych zasada polityczności wskazuje na potrzebę zachowania właściwych uprawnień budżetowych dla rad narodowych oraz komisji tych rad — jako najszerszego przedstawicielstwa społeczeństwa. Nasuwają się stąd ważne wskazania pod adresem terenowych organów jednolitej władzy państwowej, które dla ułatwienia sobie pracy nad realizacją planowych zadań skłonne są często do ograniczania możliwości wglądu ze strony członków rad i komisji w sam przebieg prac nad sporządzeniem i wykonywaniem budżetów terenowych⁶.

3. W przeciwieństwie do ogólnych zasad funkcjonowania gospodarki socjalistycznej nie można uważać za niezmiennie zasad odnoszących się bezpośrednio do gospodarki budżetowej państwa. Zasady jedności systemu budżetowego, jednego funduszu środków oraz zupełności budżetu powinny być bieżąco dostosowywane do zmieniających się warunków mechanizmu gospodarczego i finansowego państwa. Specjalnego uwzględnienia wymagają przy tym postępujące procesy dezintegracyjne w systemie budżetowym państwa. W tych warunkach okazują się zwłaszcza niezbędne takie przeobrażenia zasad budżetowych, które pozwalają na utrzymanie gospodarki całością mniej lub bardziej wyraźne zdeintegrowanych funduszy budżetowych w ogólnych ramach systemowych gospodarki socjalistycznej, określonych zasadami centralizmu demokratycznego, planowości i polityczności. Zasady budżetowe odnoszą się na równi do budżetu państwa oraz do budżetów terenowych; nie odnosi się ich natomiast na ogół do wyodrębnionych z budżetu funduszy celowych, co może budzić wątpliwości w warunkach rozwijających się procesów dezintegracyjnych.

Zasada jedności wyraża tradycyjnie najważniejszą cechę budżetu państwa. Oznacza ona mianowicie, że w systemie finansowym państwa występuje jeden tylko budżet — jako scentralizowany zasób środków pieniężnych państwa, a podstawą gromadzenia i podziału tych

nowe a terenowe plany gospodarcze, w: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964.

⁶ Zwracał na to uwagę A. W. Zawadzki, *Z dyskusji nad projektami prawa budżetowego*, *Finanse* 1965, nr 11.

środków jest znowu jeden tylko budżet — jako naczelny plan finansowy państwa. Zgodnie z tą zasadą nie jest dopuszczalne tworzenie pozabudżetowych funduszy, które realizując pewne zadania o charakterze ogólnospołecznym dysponowałyby w tym celu własnymi dochodami, niejako na wzór budżetu, a swą gospodarkę opierały na oddzielnych planach finansowych. Poza budżetem mogą jedynie występować fundusze przedsiębiorstw na rozrachunku gospodarczym, które opierają swą gospodarkę finansową na oddzielnych planach finansowych (bilansach dochodów i wydatków przedsiębiorstw). Fundusze i plany finansowe przedsiębiorstw zostają niemniej ściśle powiązane z budżetem, tak że całą problematykę finansowania przedsiębiorstw obejmowało się nawet w długim okresie czasu zasięgiem systemu budżetowego państwa (w szerokim tego słowa znaczeniu)⁷.

Idea jedności budżetu socjalistycznego została u nas najpełniej zrealizowana w reformie budżetowej z 1951 r. — w postaci zbiorczego budżetu państwa, obejmującego budżet centralny i budżety terenowe, całość finansowania inwestycji centralnych oraz inwestycji terenowych (w tym przede wszystkim inwestycji w gospodarce narodowej), finansowanie przedsiębiorstw państwowych, finanse zakładu ubezpieczeń społecznych itd. Zasada jedności okazała się jednak trudna do utrzymania, zwłaszcza w warunkach decentralizacji gospodarczej po 1956 r.; w latach następnych utworzono też wiele wyodrębnionych z budżetu funduszy celowych, powiązanych zresztą najczęściej z budżetem państwa (choć mogą występować również fundusze całkowicie niezależne od budżetu).

Reformą budżetową z 1951 r. nie zostały objęte fundusze Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (gospodarczych), opartego formalnie na zasadach rozrachunku gospodarczego, co oznacza nadanie mu formy *sui generis* przedsiębiorstwa. Stanowi to o pozostawieniu poza budżetem funduszy ubezpieczeń osobowych i majątkowych, niejako na analogicznych zasadach do funduszy przedsiębiorstw państwowych. Poważniejszym wyłomem od zasady jedności było następnie wyodrębnienie z budżetu państwa Funduszu Rozwoju Rolnictwa, jak również niektórych funduszy zdecentralizowanych, jak na przykład funduszy gromadzkich, powiatowych i miejskich funduszy mieszkaniowych itd.

Warto tu dodać, że propozycje dalej idącego wyodrębnienia finansowego budżetów terenowych mogą również prowadzić do nasilenia w nich elementów gospodarki funduszowej, w pewnej mierze na wzór dawnych budżetów samorządowych. Nie zostały co prawda urzeczywistnione szeroko w pewnym okresie wysuwane postulaty opierania budżetów terenowych wyłącznie na dochodach własnych rad narodowych, i bez tego

⁷ Znajdowało to powszechne zastosowanie mniej więcej do 1955 r., zrezygnowano zaś z tego w latach następnych, ze względu na większe usamodzielnienie gospodarcze i tym samym wyraźniejsze wyodrębnienie finansowe przedsiębiorstw państwowych.

zaznacza się jednak wyraźne wyodrębnienie budżetów terenowych (co będzie w dalszym ciągu szerzej omówione).

Gospodarka funduszowa rozбивa jedność budżetu i prowadzi do wyłączenia spod kontroli Sejmu (rad narodowych) niejednokrotnie nawet znacznych zasobów pieniężnych, co osłabia kontrolę społeczną w odniesieniu do całokształtu gospodarki budżetowej państwa, z tego też względu poddawane jest często zasadniczej nawet krytyce. W określonych warunkach należy jednak uznać wyjątki od tej zasady za właściwe. Szczególnie uzasadnione wydaje się tworzenie funduszków zdecentralizowanych, powiązanych z gospodarką budżetową rad narodowych, tym bardziej że poddanie funduszków zdecentralizowanych kontroli ze strony rad narodowych i ich komisji wydaje się dużo łatwiejsze aniżeli funduszków scentralizowanych kontroli sejmowej.

Trudno byłoby też obecnie zgodzić się z poglądem, że z punktu widzenia prawidłowej gospodarki budżetowej tworzenie wyodrębnionych funduszków celowych powinno być zjawiskiem tylko przejściowym, uzasadnionym specjalnymi warunkami miejsca i czasu; warunki te mogą niejednokrotnie stanowić o trwałym funkcjonowaniu funduszków pozabudżetowych, zwłaszcza gdy są to fundusze łączące środki państwowe ze społecznymi (nie mówiąc już o funduszach gromadzących wyłącznie środki społeczne, uzyskiwane w wyniku dobrowolnych świadczeń społeczeństwa), których nie trzeba obejmować budżetem państwa⁸.

Granica dla utworzenia i wykorzystywania pozabudżetowych funduszków celowych musi być wzgląd na zabezpieczenie zgodności gospodarki finansowej państwa z ogólnopaństwowymi oraz terenowymi planami gospodarczymi. W tradycyjnej zasadzie jedności gospodarki budżetowej zdaje się też coraz mniejszą rolę odgrywać postulat zachowania materialnej jedności systemu budżetowego, coraz większe znaczenie zyskuje natomiast formalna jedność — w znaczeniu utrzymania w jednolitej dyspozycji planowej całości funduszków o charakterze budżetowym. Z jednej strony wskazuje to na potrzebę utrzymania budżetu w charakterze nadrzędnego planu finansowego wobec pozabudżetowych funduszków celowych, z drugiej zaś strony podnosi to znaczenie bilansu finansowego państwa jako planu (programu) koordynującego całość gospodarki budżetowej z pozostałymi członkami systemu finansowego państwa.

Ważnym uzupełnieniem zasady jedności budżetu jest zasada jednego funduszu środków. Zasada ta oznacza tworzenie z całości dochodów budżetowych jednolitego funduszu, który służy na pokrycie ogółu wydatków budżetowych w wysokości określonej planem; inaczej mówiąc oznacza to, że w budżecie państwa nie może być wiązania poszczególnego rodzaju dochodów z określonymi wydatkami, co mogłoby ograniczać realizację niektórych zadań budżetowych — w przypadku

⁸ W budżecie mogą się pojawiać także nadzwyczajne dochody pochodzące z ofiarności społecznej (nie mają one jednak w budżecie celowego charakteru).

gdyby nie osiągnięto dochodów odnoszących się do tych zadań, albo też na odwrót, nie wykorzystano pewnej części dochodów budżetowych w związku z niewykonywaniem całości zadań odnoszących się do tych dochodów (co jest właściwie wyodrębnionym z budżetu funduszom celowym).

I od tej zasady możliwe są jednak wyjątki — w postaci wiązania pewnych dochodów z określonymi wydatkami budżetowymi — mianowicie w przypadku wprowadzenia do budżetu kategorii tzw. dochodów celowych. Stanowi to uproszczoną formę gospodarki funduszowej, tzn. bez wyodrębnienia środków celowego przeznaczenia z ogólnej sumy środków budżetowych. Forma ta umożliwia dokonywanie odnośnych wydatków w wysokości wyższej od uzyskanych na ten cel dochodów, natomiast w przypadku wydatkowania pewnej części tych dochodów na inne cele zachodzi potrzeba wyrównania tego w latach następnych w drodze stosownego zwiększenia odnośnych wydatków z ogólnych środków budżetowych.

Dochody celowe stanowią niewątpliwie bardziej elastyczną formę finansowania wyodrębnionych zadań budżetowych niż finansowania ich w ramach pozabudżetowych funduszy celowych, szersze ich zastosowanie może jednak budzić wątpliwości. Dochody celowe można by zresztą uznać za formę przejściową, prowadzącą do trwałego wyodrębnienia z budżetu określonych zadań i środków ich finansowania w postaci pozabudżetowych funduszy celowych. Krytyka tego rodzaju wiązania środków budżetowych z określonym celem ich wykorzystywania byłaby w takim razie prowadzona po tej samej linii, co krytyka gospodarki funduszowej w ogólności, ale i na odwrót — można by uzasadniać celowość instytucji dochodów celowych idąc po tej samej linii rozumowania jak w przypadku pozabudżetowych funduszy celowych.

W warunkach faktycznie już dokonanej w pewnym zakresie dezintegracji systemu budżetowego — gdy występowanie pozabudżetowych funduszy celowych można w pewnym zakresie uznać za uzasadnione — w żadnym razie nie można kwestionować wprowadzenia do budżetu kategorii dochodów celowych i to nawet nie tylko jako formy przejściowej, prowadzącej do całkowitego wyodrębnienia w przyszłości z budżetu odnośnych dochodów i wydatków, lecz także jako formy trwałego finansowania zadań budżetowych, zwłaszcza że dochody celowe wydają się bardziej racjonalną formą finansowania wyodrębnionych zadań budżetowych niż finansowanie ich w ramach pozabudżetowych funduszy celowych (jeśli w ogóle uważa się za celowe wyodrębnienie określonych zadań).

Instytucja dochodów celowych znajduje najszersze zastosowanie w systemie budżetów terenowych w postaci dotacji celowych z budżetu centralnego państwa, co wydaje się zjawiskiem ugruntowanym w gospodarce budżetowej państwa socjalistycznego⁹ (przy czym rozwijające

⁹ Swoistością tej formy dochodów celowych jest odprowadzanie do budżetu

się coraz szerzej w warunkach decentralizacji terenowej dotacje celowe stanowią ważną -metodę niezbędnego ograniczenia samodzielności rad narodowych). Możliwe jest poza tym występowanie w budżetach terenowych innego jeszcze rodzaju dochodów celowych, związanych z określonymi świadczeniami rad narodowych o charakterze komunalnym — w postaci budowy dróg, urządzeń wodociągowych itp. — na rzecz mieszkańców lub też i jednostek gospodarki uspołecznionej poszczególnych regionów (zwłaszcza w budżetach niższego stopnia)¹⁰.

Zasada zupełności oznacza wreszcie, że wszelkie przejawy działalności państwa powinny znajdować stosowny wyraz w budżecie po stronie dochodów lub wydatków budżetowych. Zasada ta jest swego rodzaju rozwinięciem omawianej wyżej zasady jedności budżetu państwa; w uzupełnieniu do tej zasady wskazuje ona mianowicie na potrzebę i zarazem sposób finansowego powiązania z budżetem państwa wszelkich jednostek organizacyjnych, jak jednostki gospodarcze, socjalno-kulturalne, administracyjne itd. Rozróżnia się przy tym dwie możliwe metody powiązania finansowego poszczególnych jednostek z budżetem państwa: w drodze bezpośredniego albo pośredniego finansowania z budżetu działalności tych jednostek (tzn. metodą brutto lub netto).

W przypadku gdy wydatki danych jednostek finansowane są w całości ze środków budżetowych, a dochody tych jednostek odprowadzane są w całości do budżetu, mówimy o finansowaniu bezpośrednim z budżetu; w tym przypadku nie wyprowadza się w ogóle wyniku finansowego działalności danych jednostek — jako różnicy między ich wydatkami i dochodami (lub na odwrót). Metoda ta jest właściwa tym wszystkim jednostkom, które prowadzą swą działalność nieodpłatnie, jak np. urzędy państwowe, zarządy dróg, szkoły itp.

W przypadku gdy wydatki danych jednostek znajdują pokrycie w uzyskanych przez te jednostki dochodach, a dopiero nadwyżka wydatków nad dochodami (lub na odwrót) rozliczana jest z budżetem — jako wynik finansowy działalności tych jednostek — mówimy o finansowaniu pośrednim. Metoda ta jest właściwa jednostkom opierającym swą działalność na zasadzie odpłatności, a więc przede wszystkim przedsiębiorstwom¹¹.

Formalnie biorąc metoda finansowania pośredniego ma dużo cech wspólnych z pozabudżetową gospodarką funduszową, zachodzi jednak

centralnego, po skończonym roku budżetowym, środków nie wykorzystanej części dotacji.

¹⁰ W dotychczasowej praktyce nawet dochody uzasadniane swym celowym przeznaczeniem nie są formalnie ani faktycznie traktowane jako dochody celowe budżetów terenowych.

¹¹ Nowe światło na to zagadnienie rzuciła ostatnio N. Gajłowa, kwestionując zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorstw metody finansowania pośredniego (*Formy budżetowania*, *Finanse* 1964, nr 8).

między nimi istotna różnica. Dochody pozabudżetowych funduszy celowych są często dochodami typu budżetowego, mają one czasem po prostu charakter danin — o ile tylko nie są oparte na ofiarności społecznej (jednakże nawet i w tym przypadku można znaleźć analogie w tradycyjnych formach dochodów budżetowych). Dochody różnego rodzaju jednostek finansowych pośrednio z budżetu, przede wszystkim zaś dochody przedsiębiorstw, mają z reguły charakter odpłatności za świadczone przez nie usługi (jeśli nawet i w budżecie pojawiają się tego rodzaju dochody, wynika to tylko z zapożyczenia przez budżet formy właściwej jednostkom gospodarczym). Dochody pierwszych przeznaczone zostają na określone cele o charakterze ogólnospołecznym, natomiast drugich — przede wszystkim na pokrycie kosztów prowadzonej działalności danych jednostek. Na tej podstawie można zupełnie wyraźnie rozgraniczyć fundusze celowe gospodarki pozabudżetowej od wyodrębnionych poza budżetem środków rozmaitych podmiotów działalności gospodarczej państwa, świadczących odpłatnie swoje usługi. Tylko te pierwsze powinny się też zaliczyć do tzw. środków gospodarki pozabudżetowej. Dotyczy to w pewnym zakresie również działalności socjalno-kulturalnej.

Należy wprowadzić przy tym jeszcze jedno ważne rozróżnienie. W granicach wyodrębnionych środków poszczególnego rodzaju podmiotów działalności państwa występują z jednej strony zakłady budżetowe, które świadczą na równi z jednostkami budżetowymi usługi socjalno-kulturalne itp. (stąd też środki finansowania tej działalności, mimo formalnego ich wyodrębnienia, są obejmowane zasięgiem budżetu państwa), a z drugiej strony przedsiębiorstwa, które nie są jako jednostki działalności bezpośrednio produkcyjnej związane z gospodarką budżetową państwa (co nadaje rzeczywiste znaczenie wyodrębnieniu środków finansowania tej działalności z zasięgu budżetu państwa). Tylko środki tych ostatnich określa się też mianem funduszy przedsiębiorstw czy zjednoczeń, a więc analogicznie do funduszy budżetowych oraz pozabudżetowych funduszy celowych.

Zasada zupełności gospodarki budżetowej jest niewątpliwie ściślej przestrzegana niż obie poprzednio omawiane zasady — jedności i jednego funduszu środków budżetowych. Wynika to w znacznej mierze z dużo większej elastyczności tej zasady, związanej z możliwością równorzędnego stosowania obu form — bezpośredniej i pośredniej — powiązania finansowego poszczególnych jednostek z budżetem. W obecnych warunkach gospodarki budżetowej uważa się niemniej niejednokrotnie za uzasadnione robienie odstępstw także od tej zasady — na przykład przy tworzeniu niektórych pozabudżetowych funduszy celowych, zupełnie nie powiązanych z budżetem (trudno się jednak dopatrzeć specjalnego uzasadnienia dla tego rodzaju wyjątków)¹².

¹² Przewidywane formalnie w projekcie nowego prawa budżetowego.

Z innych, poza wyżej, szerzej tu omówionymi zasadami gospodarki budżetowej państwa, na pewną uwagę zasługują jeszcze następujące:

— zasada jawności, wymagająca, aby budżet znany był społeczeństwu w możliwie szczegółowym układzie (granica jest tu jednak zrozumiałość zestawienia budżetowego dla zainteresowanych członków społeczeństwa)¹³

— zasada przejrzystości, wymagająca zastosowania konsekwentnej klasyfikacji budżetowej, umożliwiającej wyciąganie wniosków z planowego zestawienia dochodów i wydatków budżetowych, porównywalność rozmaitych budżetów itp.;

— zasada operatywności, polegająca na ustalaniu budżetu w takim układzie, aby poza samą analizą danych budżetowych, szczególnie z punktu widzenia zgodności budżetu z planami gospodarczymi, było możliwie ułatwione wykonywanie budżetu oraz kontrola jednostek odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań budżetowych;

— zasada realności, wymagająca, aby dochody i wydatki budżetowe były planowane w wysokości możliwej do wykonania, a zwłaszcza bez „naciągania” dochodów do poziomu zabezpieczającego pokrycie wydatków uznanych za niezbędne.

4. Okresem budżetowym jest tradycyjnie okres jednoroczny, najczęściej pokrywający się z rokiem kalendarzowym (możliwe jest także występowanie okresu budżetowego w postaci tzw. roku łamanego — np. od 1 IV do 31 III następnego roku kalendarzowego)¹³. Problem długości okresu budżetowego rozstrzygnięty jest w państwie socjalistycznym w sposób całkowicie jednoznaczny, przede wszystkim ze względu na podstawowe w tym ustroju znaczenie planów gospodarczych, które w postaci operatywnej przybierają postać planów jednorocznych, gdy rola budżetu zostaje sprowadzona w głównej mierze do współuczestnictwa w realizacji tych planów. Wypływa stąd nie kwestionowane na ogół przestrzeganie jednoroczności okresu budżetowego we wszystkich państwach socjalistycznych, podnoszone niejednokrotnie nawet do rangi zasady gospodarki budżetowej¹⁴.

Ostatnio podnosi się u nas jednak coraz częściej korzyści z dwuletniego planowania finansowego. Realizuje się je przede wszystkim w gospodarce przedsiębiorstw, w drodze ustalania zasadniczych wskaźników w zakresie finansowania przedsiębiorstw — np. podziału zysku i amortyzacji itp. — na dwuletnie okresy planowe; same plany są jednak nadal sporządzane na okresy roczne. Podobny charakter ma przejście na dwuletnie planowanie w zakresie działalności inwestycyjnej. Do

¹³ Stosowane w Polsce do 1946 r.

¹⁴ Por. J. Zdzitowiecki, *Rok budżetowy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1961, nr 3.

budżetu państwa nie wprowadza się analogicznych rozwiązań, można by w tym zakresie wskazać jedynie na nie zrealizowane zresztą dotąd w praktyce postulaty kształtowania w niezmiennej wysokości na kilku-letnie, a co najmniej dwuletnie okresy planowe udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego (niektórzy postulują to samo w odniesieniu do całości środków wyrównawczych¹⁵).

W praktyce umożliwiłoby to pewną stabilizację finansowych warunków równowagi budżetów terenowych. Co prawda następujące w ten sposób przyrównanie udziałów w dochodach budżetu centralnego do dochodów własnych rad narodowych (z rozszerzeniem tego ewentualnie również na dotacje z budżetu centralnego) nie byłoby zapewne wystarczające dla zapewnienia trwałej równowagi budżetów terenowych. Dla osiągnięcia tego celu wydaje się niezbędne wyjście poza same tylko środki natury finansowej, szczególne znaczenie miałyby tu zaś ustalanie wieloletnich wskaźników dla planów terenowych, co nie wydaje się łatwe do realizacji w praktyce. Zwraca się jednak czasem uwagę na to, że budżety najniższych szczebli rad narodowych, a przede wszystkim gromad, mogłyby być ustalane w niezmiennej wysokości na dłuższe okresy planowe nawet bez potrzeby ustalania wieloletnich wskaźników planowych (nie znajduje to zresztą właściwego wyrazu w prawie budżetowym, gdzie nie bierze się pod uwagę odchyień od rygorystycznie przestrzeganej zasady jednoroczności budżetu).

Ścisłe rozgraniczenie rocznych okresów budżetowych nastręcza w każdym razie niemało trudności w gospodarce finansowej państwa. Kasowa realizacja wydatków i dochodów budżetowych nigdy się w praktyce z całą dokładnością nie pokrywa z okresem, do którego się one odnoszą.

Przy wykonaniu budżetu obowiązuje u nas zasada, że z zakończeniem roku budżetowego następuje wygaśnięcie upoważnienia do wydatkowania nie wykorzystanych do tego czasu środków. W związku z tym realizacja zadań, jakie nie zostały zakończone do tego czasu, będzie mogła być kontynuowana w roku następnym tylko pod warunkiem, że zostaną one objęte budżetem na rok następny. Przy poborze dochodów budżetowych obowiązuje przy tym zasada zaliczania ich zawsze na poczet tego roku, w którym następuje dana wpłata, niezależnie od daty powstania odnośnych należności. Wydatki i dochody budżetowe zostają zatem zarchowywane zawsze jako wydatki i dochody tego okresu, w którym one następują, a niekoniecznie okresu, do którego się w rzeczywistości odnoszą (tzn. niekoniecznie do okresu, w którym powstały odnośne zobowiązania i należności).

System ten — nazywany systemem kasowego wykonania budżetu — oznacza zamknięcie rachunków budżetowych na 31 XII każdego roku (gdy okres budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym). Mimo

¹⁵ M. Weralski, *Ogólne zasady gospodarki finansowej rad narodowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1965, nr 3.

wszystkich zastrzeżeń, jaki może ten system wywołać, okazuje się on w praktyce najdogodniejszy. Odwrotnością tego systemu byłoby odroczenie zamknięcia budżetu do czasu poboru wszystkich należności budżetowych z jednej strony i wykonania wszelkich zadań budżetowych z drugiej strony, znane pod nazwą systemu memoriałowego wykonanie budżetu, co musiałoby budzić ogromne trudności w praktyce.

Zastosowanie systemu kasowego wykonania budżetów, uchwalanych na okresy roczne, nie uniemożliwia w praktyce krótko trwałego przedłużenia okresu wykonawstwa pewnych zadań budżetowych na początkowe miesiące — w ograniczeniu z reguły tylko do pierwszego miesiąca lub co najwyżej kwartału — następnego roku budżetowego, a więc na okres, w którym zasadniczo obowiązuje już nowy budżet (wyrazem tego może być tzw. poślizg, stosowany w bezzwrotnym finansowaniu inwestycji). Nie przybiera to jednak z reguły większego rozmiaru i nie pozwala na wyeliminowanie wszelkich trudności związanych z zastosowaniem w praktyce tego systemu. W rzeczywistości zachodzi niejednokrotnie potrzeba przedłużenia możliwości finansowania niektórych zadań planów gospodarczych na dłuższe okresy. Zmusza to do pewnych odstępstw od reguł kasowego systemu wykonania budżetu państwa (przede wszystkim w odniesieniu do zadań inwestycyjnych)¹⁶.

5. Przedłużanie na rok następny finansowania zadań, jakie nie zostały w pełni zrealizowane w minionym okresie budżetowym — w drodze wznowienia wydatków na ten sam cel — nie powinno zasadniczo nastęrczać większych trudności w gospodarce budżetowej państwa; wydaje się to jednak bardziej pewne w odniesieniu do budżetu Centralnego aniżeli do budżetów terenowych, gdzie zasięg corocznie uchwalonych wydatków budżetowych nie zależy wyłącznie od rad narodowych. Może się na przykład okazać, że kontynuacja w latach następnych finansowania pewnych zadań z budżetów terenowych napotyka trudności ze względu na zmianę oceny ważności tych zadań ze strony władz centralnych (z punktu widzenia potrzeb całej gospodarki narodowej). Wynika stąd potrzeba zabezpieczenia radom narodowym pewnej puli środków budżetowych, którymi mogą one same dysponować. W tych granicach rady narodowe mogłyby z większą już pewnością przewidywać możliwość wznowiania wydatków na określone cele w następnych, rocznych okresach budżetowych (na przeszkodzie temu staje jednak dosyć w praktyce ograniczona możność swobodnego dysponowania środkami budżetowymi przez rady narodowe)¹⁷.

¹⁶ Wyrazem tego może być pozostawianie środków inwestycyjnych na rachunku inwestora po zakończeniu roku budżetowego, wprowadzone u nas od 1966 r. (M. P. nr 66, poz. 374, § 6).

¹⁷ Ograniczenie jest tu dwustronne — z jednej strony przez odgórne wpływianie

Znacznie skuteczniejszym sposobem zabezpieczenia środków dla wieloletniego finansowania niektórych zadań planowych jest wyłączenie określonych środków z budżetu do pozabudżetowych funduszy celowych. Metoda ta — jako sprzeczna z tradycyjnymi zasadami gospodarki budżetowej — jest stosowana z dużymi oporami, w dosyć ograniczonym zakresie. Ograniczenia te odnoszą się jednak przede wszystkim do funduszy scentralizowanych, gdyż właśnie na szczeblu centralnym można nie przewidywać większych trudności z kontynuacją w następnych, kolejnych latach finansowania ze środków budżetowych zadań planowych (a gdyby nawet tego zaniechano — ze względu na to, że przestały one być uważane za ważne z punktu widzenia ogólnospołecznego — nie ma także powodu dla finansowania ich z pozabudżetowych funduszy celowych).

Inna jest sytuacja w gospodarce rad narodowych — fundusze pozabudżetowe, jak się zdaje, odgrywają tu dużo większą rolę, gdyż zabezpieczają długotrwałe finansowanie wybranych zadań, uznanych za szczególnie ważne z punktu widzenia regionalnego, bez obawy późniejszego ograniczenia tego finansowania w rezultacie ogólnych restrykcji budżetowych. Do tego rodzaju metody wieloletniego finansowania zadań planowych należy jednak podchodzić z dużą ostrożnością, nie można bowiem zapominać o priorytecie celów ogólnopaństwowych w stosunku do celów regionalnych; priorytet ten zabezpieczony może być w pełni jedynie przy finansowaniu planowych zadań ze środków budżetowych. Wynika stąd postulat ograniczenia finansowania ze środków pozabudżetowych do rzeczywiście niezbędnego — z punktu widzenia potrzeb rozwijania przez rady narodowe własnej, lokalnej inicjatywy — minimum.

Formą przewycięzania trudności związanych z jednorocznością okresu budżetowego, w odniesieniu już do samych tylko budżetów terenowych, są wreszcie możliwości wykorzystywania przez rady narodowe nadwyżek budżetowych z roku ubiegłego. W tej złożonej problematyce występują najwyraźniej elementy gospodarki funduszowej¹⁸.

Uchwalanie na roczne okresy budżetu państwa i budżetów terenowych, jak i związana z tym konieczność corocznego ponawiania uchwał w sprawie wydatków na zadania realizowane w kilkuletnich okresach planowych, jest niewątpliwie warunkiem skutecznej kontroli gospodarki budżetowej ze strony organów przedstawicielskich, tzn. sejmiku oraz rad narodowych, i to zarówno bezpośrednio — przy uchwalaniu budżetów oraz przyjmowaniu sprawozdań z ich wykonania, jak i pośrednio — w drodze zmian wprowadzanych do budżetów w toku ich realizacji;

na samo przeznaczenie wydatków budżetowych, a z drugiej strony przez ogólnie regulowanie poziomu dochodów budżetowych poszczególnych rad narodowych.

¹⁸ Była o tym szerzej mowa w poprzednim artykule tegoż autora pt. *Elementy gospodarki funduszowej w systemie rad narodowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1966, nr 3.

w ten sposób kontrola ta wpływa na przebieg realizacji planów gospodarczych. Wyłączanie pewnych środków do pozabudżetowych funduszy celowych stanowi niewątpliwie wyłom w tej kontroli. Nasuwa się stąd potrzeba opierania rocznych planów finansowych funduszy celowych na uchwałach Sejmu oraz rad narodowych, zupełnie na równi z uchwałami budżetowymi tych organów, a następnie przyjmowania przez Sejm oraz rady narodowe sprawozdań z wykonywania tych planów, znowu na równi ze sprawozdaniami z wykonania budżetu państwa oraz budżetów terenowych, czego jednak nie przewiduje prawo budżetowe.

6. Swoistą problematykę nasuwa wreszcie dyrektywność budżetu. W obecnej postaci budżetu uchwalonego przez Sejm odnosi się ona do szczegółowych proporcji podziału podmiotowego, i to zasadniczo całkowicie na równi w odniesieniu do finansowania sfery spożycia zbiorowego, jak i reprodukcji rozszerzonej gospodarki narodowej. Stąd też wszelkie zmiany w planowych proporcjach podziału w odniesieniu do obu tych sfer, jakie następują w toku wykonywania budżetu, podlegają tym samym rygorom gospodarki budżetowej, z właściwym przy tym uwzględnieniem uprawnień legislacyjnych Sejmu. Tymczasem uprawnienia w tym zakresie Sejmu mogą być faktycznie realizowane jedynie w odniesieniu do sfery spożycia zbiorowego, w odniesieniu zaś do sfery reprodukcyjnej podział środków budżetowych podlega w znacznej mierze mechanicznemu dostosowywaniu do faktycznego przebiegu procesów gospodarczych. Pociąga to za sobą swoiste konsekwencje w praktyce gospodarki budżetowej.

Ustawowa forma budżetu państwa ma zasadniczo na celu stosowne usztywnienie zadań budżetowych. Nie wyklucza to możliwości zmiany pierwotnie ustalonych zadań, ale wymaga przestrzegania przy tym ściśle określonej procedury, mającej na celu zabezpieczenie uprawnień budżetowych Sejmu. Zmiany te, przeprowadzane *lege artis*, mają na celu zabezpieczenie kontroli sejmowej nad budżetem w takim zakresie, aby wykonanie jego nie odbiegało nazbyt od ustawy budżetowej Sejmu. Postulatu tego nie daje się najczęściej zrealizować w odniesieniu do środków reprodukcji socjalistycznej, co powoduje, że rola Sejmu ogranicza się tu faktycznie do funkcji kontrolnej, sprawowanej przy okazji uchwalania budżetu; odbiera to budżetowi w szerokiej mierze właściwy mu dyrektywny charakter (co oznacza zresztą pewne upodobnienie budżetu w omawianym tu zakresie do bilansu finansowego państwa).

Nie ma potrzeby odnoszenia tego stanu rzeczy do finansowania spożycia zbiorowego, o czym się jednak łatwo zapomina w roku wykonywania budżetu państwa, opierając wszelkie zmiany wprowadzane do budżetu — zarówno w zakresie reprodukcji rozszerzonej, jak i spożycia zbiorowego — na tych samych zasadach. W rezultacie tego zadania w zakresie spożycia zbiorowego, uzyskując formalnie właściwą im formę dy-

rektywną, zostają de facto w toku ich wykonywania w znacznej mierze pozbawione — na równi z zadaniami reprodukcyjnymi budżetu — tego charakteru. Kontynuacja tego stanu rzeczy wydaje się wprost czymś absurdalnym, wyjściem z sytuacji mogłoby być zaś wyraźniejsze rozgraniczenie w budżecie obu tych sfer, czego można by chyba dokonać nawet bez zasadniczej zmiany dotychczasowego zasięgu budżetu państwa.

Najdalej idące w tym zakresie postulaty zmierzają co prawda do wyodrębnienia na stałe z budżetu państwa zadań i środków jego części reprodukcyjnej. Oznaczałoby to utworzenie pozabudżetowego funduszu rozwoju gospodarki narodowej, administrowanego na ogólnych zasadach gospodarki funduszowej (a nie budżetowej); podstawą dochodową tego rodzaju funduszu miałyby być zaś oprocentowanie środków przedsiębiorstw państwowych¹⁹. Nasuwa się wiele wątpliwości co do właściwego sposobu realizacji tego projektu w praktyce, a przede wszystkim: czy do funduszu rozwoju gospodarczego nie należałoby przenieść całego finansowania gospodarki państwowej, łącznie z przemysłem terenowym? Jeśli zaś odpowiedź byłaby tu konsekwentnie pozytywna, to dlaczego wyłączać z tego funduszu spółdzielczość? Następnie, czy nie należałoby może wyodrębnić tego rodzaju funduszy dla poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej? To nasuwa z kolei pytanie, jak należałoby ustalić stosunek tych funduszy do samofinansowania przedsiębiorstw i zjednoczeń²⁰, oraz wiele innych.

Rozgraniczenie finansowania potrzeb reprodukcyjnych oraz spożycia zbiorowego mogłoby jednak następować w znacznie mniej kontrowersyjnej postaci, z utrzymaniem dotychczasowego zasięgu budżetu — przy zmianie jedynie jego wewnętrznej budowy — mianowicie przez przeprowadzenie stosownego podziału zadań i odpowiadających im środków budżetowych na obie części składowe (tzn. bez wyłączania węższej lub szerzej rozumianej sfery finansowania reprodukcyjnego do pozabudżetowego funduszu). Kryterium dla tego rodzaju rozgraniczenia zadań budżetowych byłby stopień ich dyrektywności, a dla rozgraniczenia środków budżetowych — stopień ich elastyczności w obu wyodrębnionych częściach budżetu. W każdej z obu tych części powinno nastąpić stosowne zróżnicowanie zarówno zasad planowania budżetowego, jak i — co wydaje się tu nawet ważniejsze — zasad wykonania budżetu, wraz ze zmianami wprowadzanymi do budżetu w toku jego realizacji.

¹⁹ Tego rodzaju projekt zgłosił Z. Jaśkiewicz już przed kilku laty, w artykule *O nowy model systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych* (Myśl Gospodarcza 1957, nr 1), wracając do niego ostatnio na konferencji katedr prawa finansowego, odbytej w czerwcu 1966 r. w Kołobrzegu.

²⁰ Faktycznie mielibyśmy tu do czynienia z trzema kolejnymi szczeblami samofinansowania: w obrębie całej gospodarki państwowej czy poszczególnych jej gałęzi, w obrębie poszczególnych zjednoczeń i wreszcie także przedsiębiorstw.

7. Istotą proponowanego rozwiązania²¹ jest wyodrębnienie w oddzielnych częściach budżetu poszczególnych rodzajów wydatków — w zakresie reprodukcji rozszerzonej oraz spożycia zbiorowego — co pozwoliłoby na zastosowanie w odniesieniu do wydatków każdej z obu tych części odmiennej procedury budżetowej, zwłaszcza w toku wykonywania budżetu. Dochodzi do tego jeszcze dodatkowo wprowadzone wymaganie oddzielnego równoważenia wydatków w odniesieniu do każdej z obu tych części budżetu, co może zresztą wywołać szczególne wątpliwości (do których wypadnie się w dalszym ciągu bliżej ustosunkować).

W odróżnieniu od wskazanego poprzednio projektu, polegającego na całkowitym wyłączeniu z budżetu środków finansowania potrzeb reprodukcyjnych, nie rezygnuje się tu, w odniesieniu do tej sfery wydatków, z procedury właściwej gospodarce budżetowej. Chodzi tu jedynie o znaczne rozluźnienie rygorów właściwych gospodarce budżetowej, z zabezpieczeniem w każdym razie w wydatkach budżetowych zasadniczych proporcji podziału produktu globalnego i dochodu narodowego, ustalonych w narodowym planie gospodarczym. Pewne uproszczenie procedury budżetowej, z rozmaitym zresztą być może nawet zróżnicowaniem w odniesieniu do poszczególnych grup wydatków reprodukcyjnych, byłoby skompensowane oddzielnym zrównoważeniem całości tych wydatków w ramach wyodrębnionej puli odnoszących się do nich dochodów budżetowych. Dochody związane ze sferą reprodukcyjną odgrywałyby w tych warunkach rolę swego rodzaju parametru, limitującego ogólną wysokość ponoszonych w tym zakresie wydatków budżetowych²².

Natomiast w odniesieniu do środków przeznaczonych na cele spożycia zbiorowego zostają w pełni zachowane rygory właściwe gospodarce budżetowej. Oddzielne równoważenie tych wydatków odnoszącymi się do nich dochodami nie może mieć w związku z tym takiego samego, parametrycznego charakteru, jak w sferze finansowania potrzeb reprodukcyjnych. Pewne znaczenie należałoby jednak przypisywać temu wymaganiu i w sferze finansowania spożycia zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb zabezpieczenia równowagi pieniężnej i rynkowej w gospodarce socjalistycznej.

Podział wydatków i dochodów budżetowych między obie te części nastęrczały w praktyce wiele trudności, byłyby on jednak niewątpliwie

²¹ Problematykę omawianą w tym punkcie autor uważa za szczególnie dyskusyjną.

²² Nie jest to oczywiście jedyny parametr znajdujący zastosowanie w sferze finansowania reprodukcyjnego, zasadniczą w tym zakresie rolę odgrywają — jak wiadomo — wskaźniki planowe, jednakże — wobec naturalnej elastyczności wykonania planów gospodarczych — parametr budżetowy może tu odegrać szczególną rolę (pod warunkiem jednak właściwego doboru dochodów, odnoszących się do wydatków reprodukcyjnych budżetu).

dużo łatwiejszy do przeprowadzenia od całkowitego wyłączenia do pozabudżetowego funduszu finansowania potrzeb reprodukcyjnych gospodarki narodowej. Przeprowadzając tego rodzaju podział w obrębie budżetu można by łatwiej oprzeć go na pewnych umownych uproszczeniach, przede wszystkim zaś nie wydaje się w tym przypadku konieczne wyodrębnianie w oddzielnej części budżetu całości zadań i środków o charakterze reprodukcyjnym. Najzupełniej wystarczałoby ograniczenie się przy tym do zadań o kluczowym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego kraju — na przykład do wydatków na cele inwestycyjne oraz na cele wyrównywania niedoborów przedsiębiorstw deficytowych czy też i nisko rentownych, i to w odniesieniu jedynie do przemysłu i budownictwa kluczowego, do transportu i łączności o zasięgu ogólnokrajowym itp., a więc w praktyce jedynie do wydatków budżetu centralnego państwa.

Podział dochodów budżetu musiałby tu jednak nastroczać dużo więcej trudności od podziału wydatków, jeśli tylko nie wychodziłoby się przy tym z nazbyt już upraszczającego założenia, że na cele spożycia zbiorowego pozostawia się po prostu całą pozostałą część — po zaspokojeniu potrzeb reprodukcji rozszerzonej — scentralizowanej akumulacji przedsiębiorstw (tzn. kierując się przy tym wyłącznie niezbędną wysokością dochodów, a nie ich ekonomicznym charakterem). Właściwsze byłoby tu związanie z każdą z obu tych części składowych budżetu dochodów o określonym charakterze, z możliwym dostosowaniem dochodów pierwszej części do reprodukcyjnego charakteru finansowanych przez nie wydatków (tzn. z dostosowaniem stopnia ich elastyczności do dyrektywności finansowych zadań). Uwzględniając to w zasadzie słuszne wymaganie, ale realizując je tylko w pewnym przybliżeniu, można by dochody części reprodukcyjnej budżetu oprzeć umownie na wpłatach od osiągniętych zysków przedsiębiorstw (zarówno w postaci tradycyjnych wpłat z zysku, jak i oprocentowania środków przedsiębiorstw).

Wysuniętą tu propozycję można by rozwinąć dalej. Z pewnych względów wskazane wydaje się wyraźniejsze wyodrębnienie w budżecie państwa nie dwóch, lecz trzech części, obejmujących — poza sferą reprodukcji i spożycia zbiorowego w ogólności — dodatkowo jeszcze ubezpieczenia społeczne, jako specyficzny dział spożycia zbiorowego. Obejmują one zadania i odpowiadające im środki budżetowe o całkowicie swoistym charakterze, jakie wyraźnie odróżniają się w budżecie państwa od zadań i środków nie tylko sfery reprodukcyjnej, lecz i sfery spożycia zbiorowego w ogólnym tego słowa znaczeniu.

Można w tym przypadku uznać potrzebę pewnego ograniczenia dyrektywności zadań budżetowych w porównaniu z dyrektywnością zadań innych działów spożycia zbiorowego (z zachowaniem jednak większego stopnia ich dyrektywności w porównaniu z zadaniami reprodukcyjnymi), a jednocześnie wyraźniej aniżeli w pozostałych działach spożycia zbiorowego zaznaczającą się tu potrzebę równoważenia wydatków z odpowia-

dającymi im dochodami. Nie oznacza to co prawda konieczności corocznego zamykania tej części dochodów i wydatków budżetowych bez nadwyżek czy niedoborów (co jest charakterystyczne przede wszystkim dla wydatków i dochodów reprodukcyjnych), chodzi tu raczej o zachowanie równowagi w okresie wieloletnim.

Nasuwa się pytanie, czy nie należałoby dążyć do wyodrębnienia innych jeszcze grup wydatków w zakresie spożycia zbiorowego, specyficznie różniących się od typowych w tym zakresie wydatków na cele socjalno-kulturalne — np. wydatków na administrację, na obronę narodową itp. — jak i zresztą także do rozróżnienia w obrębie wydatków na cele socjalno-kulturalne poszczególnych ich rodzajów, odznaczających się większym lub mniejszym stopniem właściwej im elastyczności. Stosowny podział wydatków budżetowych jest przeprowadzany w klasyfikacji budżetowej, nie wiąże się z tym jednak dotychczas jakiegokolwiek zróżnicowanie procedury budżetowej. Można by, rzecz oczywista, dążyć do uzupełnienia w tym sensie obowiązującego prawa budżetowego, trzeba mieć jednak przy tym na uwadze wszelkie, z konieczności z tym związane niedogodności w toku wykonywania budżetu (niedogodności te mogą się łatwo okazać większe od rzeczywistych korzyści).

Wprowadzenie zróżnicowanej procedury budżetowej w odniesieniu do poszczególnych przedziałów klasyfikacyjnych wydatków budżetowych musi być uzasadnione szczególnie ważnymi okolicznościami. Jeszcze ostrożniej należałoby podchodzić do wyodrębniania przy tym także dochodów, mających oddzielnie równoważyć węższe grupy wydatków budżetowych w zakresie spożycia zbiorowego. Nie można w żadnym razie wykluczać potrzeby podobnego wyodrębniania dochodów o charakterze celowym (spotykamy się z tym niejednokrotnie w praktyce budżetowej), może to jednak łatwo spowodować poważne niedogodności w toku wykonywania budżetu. Niewątpliwie należałoby się pod tym względem ograniczać do wyjątkowych zgoła przypadków.

8. Sam podział ogółu zadań budżetowych na części, najlepiej zresztą w ograniczeniu do dwóch lub trzech, wyraźniej odróżniających się dyrektywnym charakterem — jak zadania w zakresie reprodukcji rozszerzonej, spożycia zbiorowego, czy też i ubezpieczeń społecznych, co umożliwiłoby stosowne zróżnicowanie procedury budżetowej w odniesieniu do tych części, z uwzględnieniem przy tym naturalnej elastyczności wydatków na cele reprodukcyjne oraz stosownie większej sztywności finansowania spożycia zbiorowego — nie powinien budzić większych zastrzeżeń. Zasadniczy sprzeciw może natomiast wywoływać próba rozszerzenia tego podziału także na dochody budżetowe, z wyodrębnieniem dochodów poszczególnych części budżetu (tym bardziej zresztą, że w dużej mierze opartym tylko na umownych przesłankach). Wątpliwości wobec zaprezentowanego wyżej rozwiązania może zatem — jak się wydaje — budzić

nie tyle proponowany podział wydatków budżetu państwa, ile postulat odrębnego ich równoważenia stosowanymi dochodami budżetowymi.

Postulat ten nie powinien być co prawda obecnie tak szokujący, jak niewątpliwie mógł się wydawać przed kilkunastu laty, zbyt szeroko rozwinęły się bowiem u nas od czasu reformy budżetowej z 1951 r. procesy dezintegracyjne w gospodarce budżetowej państwa. W szczególności nie można by już tak bezapelacyjnie szermować argumentem jedności systemu budżetowego. Ewolucja tej zasady przesunęła jej sens z jedności materialnej na jedność formalną, którą należy i na pewno można w pełni zabezpieczyć w wielofunduszowym systemie gospodarki budżetowej państwa.

Większe wątpliwości mogą się tu nasuwać z punktu widzenia właściwej realizacji zasady jednego funduszu środków budżetu państwa, która zasadniczo nie pozwala na wiązanie poszczególnego rodzaju dochodów z określonymi wydatkami budżetowymi. I ta zasada doznała jednak znacznej modyfikacji w warunkach postępującej dezintegracji środków gospodarki budżetowej, dopuszczając obecnie możliwość wyodrębnienia dochodów celowych w budżecie państwa, i to nawet w przypadkach, w których nie bierze się pod uwagę następnego ich wyłączenia, wraz z odpowiadającymi im wydatkami, do pozabudżetowych funduszy celowych (a więc gdy są one uznawane za formę trwałą, a nie tylko przejściową gospodarki budżetowej państwa). W sposób najbardziej chyba dla ogółu oczywisty może się to odnosić do dochodów budżetowych z tytułu ubezpieczenia społecznego.

Należałoby niemniej rozpatrzyć tu bliżej jeszcze inne pytanie: o ile jest w ogóle konieczne — dla realizacji omawianego wyżej postulatu wyodrębnienia wśród wydatków budżetowych pewnych części, odróżniających się elastycznym charakterem — oddzielne równoważenie ich stosownymi dochodami budżetowymi, tym bardziej że wymaga to niewątpliwie niełatwego do przeprowadzenia w praktyce podziału ogółu dochodów budżetowych na odpowiadające im części składowe. Można — jak się wydaje — uznać, że oddzielne równoważenie wydatków odpowiadającymi im dochodami, w odniesieniu do każdej z wyodrębnionych ich części, nie jest tak ważne, jak sam podział tych wydatków na poszczególne części, w odniesieniu do których należałoby zastosować odmienną procedurę budżetową. Jeśliby więc postulat oddzielnego równoważenia wydatków poszczególnych części budżetu miał być przyczyną, odroczenia lub tym bardziej całkowitego zaniechania wprowadzenia tego postulatu w życie, to należałoby z niego po prostu zrezygnować.

Równoważenie poszczególnych części budżetu może mieć, jak wyżej wskazywano, określone znaczenie. Doprowadzenie do tego można jednak uznać za zadanie drugoplanowe wobec najważniejszej potrzeby, jaką jest stosowne zróżnicowanie elastycznego charakteru wydatków budżetowych. Za potrzebę pierwszej ważności trzeba uznać ewidencyjne wy-

odrębnienie w ramach środków budżetowych finansowania reprodukcyjnego oraz finansowania spożycia zbiorowego, czy też i ubezpieczeń społecznych, umożliwiające stosowne zróżnicowanie elastyczności wydatków budżetowych w odniesieniu do każdej z tych grup, nawet bez wiązania ich z odmiennymi źródłami dochodów budżetowych.

9. W tym świetle wypada choć pokrótce ustosunkować się jeszcze do problematyki budżetów terenowych, zasadniczo pominiętej w prowadzonych wyżej rozważaniach. Przedstawioną propozycję wyodrębnienia w budżecie centralnym wydatków i dochodów reprodukcyjnych ograniczono celowo wyłącznie do wydatków i dochodów z przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. W ten sposób finansowanie przemysłu, budownictwa, czy też i transportu terenowego, wraz z handlem hurtowym i detalicznym, gospodarką komunalną i mieszkaniową itp., nie podlegałoby analogicznemu podziałowi w ramach budżetów terenowych. Odrębność pod tym względem problematyki budżetowej rad narodowych wynika, jak się zdaje, przede wszystkim z całkowicie w praktyce odmiennej roli planów gospodarczych w opracowaniu budżetu państwa oraz budżetów terenowych.

Terenowe plany gospodarcze powinny zasadniczo przy sporządzaniu budżetów terenowych odgrywać rolę analogiczną do roli narodowego planu gospodarczego przy sporządzaniu budżetu państwa. Opracowanie planów terenowych przedstawia się jednak pod względem metodycznym dużo słabiej, tak że w praktyce nie mogą one stanowić wystarczającej podstawy dla opracowania budżetów terenowych (niejednokrotnie zresztą do planów terenowych przyjmuje się zadania ustalone pierwotnie w budżetach terenowych)²³.

Ważną odmiennością przy opracowaniu planów i budżetów terenowych jest poza tym brak odpowiednika na szczeblu terenowym bilansu finansowego państwa. Zastępczą w pewnym sensie rolę mogą tu odgrywać opracowywane przez rady narodowe bilanse dochodów i wydatków ludności, pomocnicze znaczenie może mieć przy tym także współdziałanie rad narodowych w koordynacji planów finansowania inwestycji czy też i w podziale kredytów bankowych dla gospodarki nie uspołecznionej i ludności. Nie są to jednak ciągle jeszcze w pełni wykształcone formy określania równowagi finansowej w przekroju regionalnym, tak że w praktyce gospodarki terenowej nie odgrywają one właściwej w tym zakresie roli.

Nie oznacza to wszystko konieczności traktowania sumy środków

²³ Por. Z. Pirożyński, *O potrzebie i kierunkach reformy prawa budżetowego*, *Finanse* 1962, nr 12; K. Ostrowski, *O reformie prawa budżetowego w aspekcie społeczno-wychowawczym*, *Gospodarka Administracyjno-Terenowa* 1963, nr 12; J. Kaleta, *Budżety terenowe a terenowe plany gospodarcze*, w: *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964.

poszczególnych budżetów terenowych jako niepodzielnej całości, ich ewentualny podział wydawałby się jednak praktyczniejszy na podstawie innych przesłanek aniżeli w przypadku budżetu centralnego. Dotychczasowa praktyka potwierdza w każdym razie potrzebę wyodrębniania w gospodarce terenowej dochodów celowych, które równoważą się z określonymi wydatkami (znajduje to co prawda obecnie najczęściej wyraz w postaci wyłączania pewnych zadań i środków do pozabudżetowych funduszy celowych, co nie wydaje się we wszystkich przypadkach właściwe).

Wydaje się to przede wszystkim wskazane w odniesieniu do całości środków inwestycyjnych rad narodowych — ze względu zarówno na odrębność źródeł finansowania inwestycji, jak i zaznaczającą się niejednokrotnie potrzebę przenoszenia nie wykorzystanych w danym okresie budżetowym środków inwestycyjnych na rok następny (mogłoby się to okazać lepszym rozwiązaniem od pozostawiania nie wykorzystanych w tym zakresie środków na rachunkach inwestorów, z obowiązkiem rozliczania się z tego tytułu dopiero po zakończeniu inwestycji). Zaznaczające się już obecnie tego rodzaju tendencje mogą ewentualnie prowadzić do całkowitego wyłączenia w przyszłości tych środków do pozabudżetowych funduszy inwestycyjnych rad narodowych (wzorem rachunków amortyzacji scentralizowanej gospodarki terenowej)²⁴.

10. Obecne warunki społeczno-gospodarcze stwarzają potrzebę rozwijania form budżetowego finansowania potrzeb ogólnospołecznych. Wtłaczanie nowych zjawisk i procesów w dawne, tradycyjne kategorie systemu budżetowego nie wydaje się uzasadnione. Nie należy się obawiać tworzenia nowych konstrukcji, właściwych nowym warunkom. Wskazane wydaje się zatem nie tylko dokonanie stosownej przebudowy zasad systemu budżetowego, lecz także i aparatu pojęciowego odnoszącego się do gospodarki finansowej państwa (cc jednak nie oznacza potrzeby zastępowania dawnych pojęć nowymi, w przypadku gdy dawne pojęcia mogą obejmować nową treść).

THE PROBLEM OF RECONSTRUCTING OF THE BUDGET PRINCIPLES OF A SOCIALIST STATE

S u m m a r y

The principle of "democratic centralism", treated frequently as the basis of a socialist budget, applies in reality to the whole system of management in a socialist State. The budget is one of the elements of this system. The so-called principles of "planning" and "political engagement" of the budget are only components of the principle of "democratic centralism".

The classic principles of uniqueness and integrity and completeness belong also to a socialist budget. Budget reform was introduced in Poland in 1951, for

²⁴ Por. J. Wierzbicki, op. cit.

the realizing of these principles in full. Since then there has been a significant disintegration in the budget. Several tasks previously financed out of the budget are today financed from other sources, in the form of separate special funds, not always even connected with the budget, or simply from State enterprise funds. All this does not mean the necessary ejection of classic budget principles, but they should be appropriately re-formulated.

The drawing up of the budget for one year's time may be treated as a classic principle, and this principle is nowadays often violated. The principle of a yearly budget is formally observed, but in fact certain elements of long term financial planning are introduced. This necessity arises from the close connection of the budget with national economy in which such elements have already been officially introduced in State enterprises.

The new conditions of a socialist State demand, apparently, progressive changes in the construction of the State budget. These changes should procure the division of financing processes of economic tasks from those of general administration, socialcultural service etc. In each of these divisions there are different degrees of financial flexibility (the classic budget was limited mainly to financing general administration, socialcultural service etc., which did not require a great degree of flexibility).