

BOGUMIŁ SZYMOT

## PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA PRZEZ BANK CENTRALNY

Realizacja polityki gospodarczej i finansowej współczesnego państwa przebiega przy czynnym współdziałaniu odpowiednio wyspecjalizowanych instytucji kredytowych i aparatu bankowego, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaka przypada w tym zakresie bankowi centralnemu.

Obok podstawowej funkcji tego banku, jaką jest niewątpliwie emisja pieniądza gotówkowego, ma on obowiązek wspierania i bieżącej realizacji polityki pieniężno-kredytowej państwa<sup>1</sup> oraz zadanie patronowania działalności innych banków (handlowych lub specjalnych), jako ich centralny ośrodek rozliczeniowy, pożyczkodawca, opiekun rezerw i kontroler finansowy<sup>2</sup>. Bank centralny, jako „bank rządu” i „bank banków”, spełniający nadrzędne funkcje w całości aparatu kredytowego, wyposażony jest zazwyczaj w szereg ustawowych uprawnień, zapewniających mu kierowniczą rolę i umożliwiających wypełnienie postawionych przed nim przez rząd zadań na odcinku polityki emisyjnej i kredytowej. Jest on z jednej strony organem inicjującym odpowiednią politykę pieniężno-kredytową, a równocześnie wykonującym określoną część jej zadań. Przyjmując dyrektywy rządu, bank centralny część z nich konkretyzuje i przekazuje dalej do systemu bankowego, a część realizuje sam. Obowiązki te spełnia bank centralny niezależnie od jego konkretnego typu i formy, gdyż wszędzie zaznacza się dominujący wpływ rządu na jego działalność, a w warunkach gospodarki kapitalistycznej

<sup>1</sup> Por. M. H. de Kock, *Central Banking*, Londyn 1954, s. 22 i 61; R. S. Sayers, *Modern Banking*, Oksford 1951, s. 83, oraz J. v. Spindler, W. Becker i E. Starke, *Die Deutsche Bundesbank*, Stuttgart 1957, s. 3.

<sup>2</sup> Spełniając kontrolę systemu bankowego w państwie kapitalistycznym bank centralny nie tylko sprawuje funkcje „suwerena” w stosunku do banków handlowych, ale równocześnie uwzględnia ich interesy na bazie ścisłej współpracy, wykluczając możliwość bankructwa banku handlowego lub ewentualnego poniesienia przezeń dużej straty w wyniku polityki banku centralnego. Por. M. H. de Kock, op. cit., s. 74, R. S. Sayers, *Central Banking after Bagehot*, Oksford 1957, s. 35, oraz N. Macrae, *The London Capital Market*, Londyn 1955, s. 231.

nie ma nawet większego znaczenia fakt, czy aparat ten został już upaństwowiony, czy też stanowi nadal instytucję prywatną.

Nacjonalizacja banku centralnego, jak to wykazuje powojenny przykład instytucji emisyjnych Anglii<sup>3</sup> i Francji<sup>4</sup>, zacieśnia jedynie w jeszcze większym stopniu współpracę tego aparatu z rządem, ale nie oznacza bynajmniej radykalnej zmiany jego pozycji w systemie kredytowym, ani też jego uprawnień czy mechanizmu funkcjonowania i polega w gruncie rzeczy na nadaniu uprawnieniom banku bardziej sztywnej formy ustawowej<sup>5</sup>. Pod tym względem nie ma także dużej różnicy między bankami znacjonalizowanymi a bankiem centralnym tego rodzaju, jaki przedstawia amerykański System Rezerwy Federalnej<sup>6</sup>, prowadzący swą politykę w ścisłym powiązaniu z władzami państwowymi. Pomimo podobieństwa działalności banków centralnych jako organów wykonujących politykę finansową rządu, istnieją jednak między nimi różnice wynikające z charakteru ustrojowego danego państwa. Istota i funkcje banków, podobnie jak i całego systemu finansowego, uzależnione są bowiem od charakteru społecznego produkcji i od struktury klasowej społeczeństwa. Podczas gdy bank centralny działający w warunkach kapitalizmu państwowo-monopolistycznego jest rzecznikiem, interesów kapitału monopolistycznego, zadania tego aparatu w ustroju socjalistycznym nabierają odmiennego aspektu. Działalność

<sup>3</sup> Do roku 1946 Bank Angielski był spółką akcyjną, której zasady działania ustalone zostały w ustawie bankowej z roku 1844, noszącej historyczną nazwę „Aktu Peela”. Po drugiej wojnie światowej określono statutowo zasady jego działalności jako banku państwowego oraz stosunki i współpracę z rządem, a w szczególności z ministrem skarbu, któremu nadano w związku z tym szereg nowych uprawnień w zakresie kierowania polityką bankową. Por. R. S. Sayers *Modern Banking*, Oksford 1951, s. 75.

<sup>4</sup> Upaństwowiony w roku 1945 Bank Francuski stał się organem rządu odpowiedzialnym za realizację polityki finansowej wewnętrznej i zewnętrznej oraz za koordynację działalności 268 banków handlowych i szeregu innych specjalnych. Por. J. S. G. Wilson, *French Banking Structure and Credit Policy*, Londyn 1957, s. 432.

<sup>5</sup> Por. G. N. Spentsas, *Organisation et contrôle du crédit bancaire en France*, Paryż 1953, s. 148–150.

<sup>6</sup> Jakkolwiek kapitał Systemu Rezerwy Federalnej, będącego *suis generis* federacją spółek akcyjnych, powstał z rozproszonych akcji pomiędzy banki handlowe, tzw. banki członkowskie Systemu Rezerwy Federalnej, to jednak przewodniczącym Rady Gubernatorów (początkowo Zarządu Rezerwy Federalnej — Federal Reserve Board — przemianowanego od 1935 r. na Board of Governors of the Federal Reserve System) jest z urzędu każdorazowy sekretarz skarbu. Por. Z. Karpiński, *Zarys polityki bankowej*, Warszawa 1924, s. 53, S. Rogaczewski, *Organizacja i zakres działalności Banków Rezerwowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1922, s. 10–11 i 46–48, oraz M. Bogaczewski, *Tryb opracowywania i zatwierdzania budżetu federalnego USA*, „Finanse” 1958, nr 7, s. 52.

banku socjalistycznego ma na celu zapewnienie gospodarce narodowej sprawnej obsługi jej krótko- i długoterminowych potrzeb kredytowych oraz przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych tej gospodarki i ludności w obrocie krajowym i zagranicznym, stosownie do programu socjalistycznego systemu finansowego.

Bank centralny w państwie socjalistycznym przestaje odgrywać tradycyjną rolę banku biletowego jako „banku banków”, tj. organu nie prowadzącego bezpośrednio działalności kredytowej, a ograniczającego się do kredytowania innych banków operacyjnych. Niezależnie bowiem od spełniania tych zadań, socjalistyczny bank centralny wszedł na drogę bezpośredniego kredytowania i kontroli finansowej przemysłu, handlu i usług, prowadząc przy tym bieżącą rewizję działalności gospodarczej obsługiwanych przedsiębiorstw oraz dążąc do pełnej koncentracji w swych placówkach operacyjnych wszelkich dyspozycji kredytowych i pieniężnych. System bankowy w ustroju socjalistycznym zbudowany jest na zasadach umożliwiających i ułatwiających właściwe krążenie środków pieniężnych poprzez cały organizm gospodarczy państwa. Sygnalizuje on wszelkie zachodzące ewentualnie w tym zakresie zahamowania lub nieprawidłowości i w ten sposób przyczynia się na właściwym sobie odcinku do prawidłowego wykonywania narodowych planów gospodarczych<sup>7</sup>. Niektórzy autorzy uważają bank za instytucję mającą rację bytu jedynie w ustroju kapitalistycznym. Należał do nich między innymi M. Manteuffel, który dowodził, że „bankowość na tle innego ustroju aniżeli kapitalistyczny byłaby absurdem, ponieważ z upadkiem tego ustroju upaść musiałyby również i banki”<sup>8</sup>. Zajęcie takiego stanowiska w latach trzydziestych wydaje się co najmniej nieporozumieniem, ponieważ już wówczas praktyka Związku Radzieckiego potwierdzała coś wręcz odmiennego.

Banki socjalistyczne, zachowując jedynie dawną, zaczerpniętą z przeszłości formę (jak na przykład rozliczenia bezgotówkowe, akumulacja wolnych środków i udzielanie pożyczek), nabierają całkowicie nowej treści i otrzymują szereg nowych funkcji, podobnie zresztą jak to ma miejsce również i na wielu innych odcinkach działalności gospodarczej państwa<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Por. Z. Karpiński i J. Lindner, *Organizacja bankowości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, s. 7.

<sup>8</sup> M. Manteuffel, *Bankowość w Polsce*, Warszawa 1930, s. 119.

<sup>9</sup> Zjawiska tego nie można rozpatrywać wyłącznie w odniesieniu do banków. Innym przykładem wypełnienia dawnej formy nową treścią są stosunki między przedsiębiorstwami i instytucjami państwowymi a bankiem socjalistycznym. Przedsiębiorstwa i instytucje państwowe lokując swe wolne środki w banku, występują w charakterze „kredytodawców”, podczas gdy bank jest „kredytobiorcą”. W rzeczywistości jednak i przedsiębiorstwa i banki należą do tego samego właściciela,

Stwierdzając konieczność zachowania banków w ustroju socjalistycznym, Lenin dowodził, że „wielkie banki są tym aparatem państwowym, który jest nam potrzebny do urzeczywistnienia socjalizmu i który przejmujemy w gotowej postaci z kapitalizmu, przy czym zadaniem naszym jest tu tylko odcięcie tego, co powoduje kapitalistyczne wykoślenie tego wspianego aparatu, uczynienie go jeszcze większym, jeszcze bardziej demokratycznym, jeszcze bardziej wszechogarniającym. Ilość przejdzie w jakość. Jeden największy z wielkich bank państwowy, posiadający oddziały w każdej gminie, w każdej fabryce — to już dziewięć dziesiątych aparatu socjalistycznego, to ogólnopaństwowa księgowość, ogólnopaństwowa ewidencja produkcji i podziału produktów, to, że tak powiem, coś w rodzaju szkieletu społeczeństwa socjalistycznego”<sup>10</sup>. Działalność banków socjalistycznych podporządkowana jest zawsze socjalistycznemu systemowi finansowemu państwa, ponieważ banki stanowią podstawowy aparat wykonawczy tego systemu w dziedzinie organizowania i regulowania całokształtu gospodarki pieniężnej. Wszelkie operacje pieniężne jednostek gospodarczych, zarówno gotówkowe, jak i bezgotówkowe, dokonywane są bowiem za pośrednictwem instytucji bankowych, na podstawie obowiązujących przepisów systemu finansowego. W wyniku tego bank socjalistyczny staje się państwowym organem rachunkowości gospodarstwa uspołecznionego, dostosowanej do potrzeb planu, przy czym organ ów (w przeciwieństwie do niektórych banków kapitalistycznych) działa nie na własną rękę, lecz zawsze w charakterze jednego z ogniw całego państwowego aparatu finansowego<sup>11</sup>.

Do zadań banku centralnego w warunkach gospodarki socjalistycznej należy kredytowanie produkcji i obrotu towarowego, przeprowadzanie operacji rozliczeniowych między przedsiębiorstwami i instytucjami socjalistycznymi, finansowanie i kredytowanie niektórych inwestycji (np. zdecentralizowanych), akumulowanie środków pieniężnych przedsiębiorstw i instytucji państwowych, spółdzielczych i społecznych, kasowa obsługa budżetu państwa, emisja pieniądza i regulowanie obiegu pieniężnego oraz przeprowadzanie rozliczeń zagranicznych. Aczkolwiek podstawowym instrumentem planowego rozdziału dochodu narodowego w państwie socjalistycznym jest budżet państwowy, to jednak część dochodu narodowego rozdzielona zostaje metodą kredytową, tzn. przy

do państwa, a państwo nie może samo sobie udzielać kredytu. Tak więc stosunek „kredytodawcy” do „kredytobiorcy” występuje tu jedynie jako zewnętrzna forma, a nie rzeczywista treść zjawiska.

<sup>10</sup> W. I. Lenin, *Dzieła*, t. XXVI, Książka i Wiedza, Warszawa 1953, s. 89.

<sup>11</sup> Por. Z. Zakrzewski, *Rola banków w gospodarce socjalistycznej*, Poznań 1949, s. 7.

pomocy zwrotnych pożyczek. Jest to ta część dochodów pieniężnych przedsiębiorstw i instytucji socjalistycznych oraz rezerw budżetu państwa, która przejściowo lokowana jest na rachunkach bankowych<sup>12</sup> i może być wykorzystana do dalszego kredytowania gospodarki narodowej .

Akumulowane na rachunkach bankowych środki pieniężne wyzwalaają się w czasie trwania materialnych procesów produkcji i obrotu oraz reprezentują znajdujące się w gospodarce wartości materialne. Dlatego też konieczne staje się właściwe zużytkowanie tych środków na kredytowanie dalszych procesów produkcji i obrotu. Następuje to w formie planowego, bezpośredniego i celowego kredytowania, z zachowaniem zasady zabezpieczenia kredytu wartościami materialnymi.

Przemieszczanie wartości materialnych w gospodarce socjalistycznej związane jest z dokonywaniem pieniężnych rozliczeń między przedsiębiorstwami za dostawy, roboty i usługi. Rozliczenia te dokonywane są za pośrednictwem banku centralnego (a także i banków specjalnych), w formie rozliczeń bezgotówkowych drogą przelewów środków pieniężnych z rachunku jednej jednostki gospodarczej na rachunek drugiej, realizowanych za zgodą płatników i pod warunkiem posiadania przez nich odpowiedniego pokrycia. Przeprowadzane w formie bezgotówkowej rozliczenia pozwalają na oszczędniejsze gospodarowanie pieniądzem gotówkowym i ułatwiają regulowanie obiegu pieniężnego. Dzięki skoncentrowaniu wszelkich rozliczeń między przedsiębiorstwami i instytucjami państwowymi w bankach, państwo socjalistyczne ma możliwość ewidencji i kontroli ruchu produktu społecznego pomiędzy przedsiębiorstwami uspołecznionymi i poszczególnymi gałęziami gospodarki narodowej.

Równoległe do zasadniczych kierunków działalności socjalistycznego banku centralnego w dziedzinie kredytowej, pieniężnej i rozliczeniowej, aparat ten wykonuje doniosłe zadanie wiązania systemu bankowego

<sup>12</sup> Podstawowymi źródłami środków pieniężnych lokowanych na rachunkach w bankach socjalistycznych są w pierwszym rzędzie: 1. środki pieniężne wyzwalające się w procesie działalności przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, jak np. środki przeznaczone na wypłatę płac do czasu dokonania tej wypłaty, odpisy amortyzacyjne do czasu ich odprowadzenia, środki powstające z zysku planowego i ponadplanowego, część środków podlegających odprowadzeniu do budżetu, a przejściowo osiadających na rachunkach rozliczeń jednostek centralnych; 2. środki pieniężne wyzwalające się przejściowo w procesie wykonywania budżetu centralnego i budżetów terenowych, jak i rezerwa budżetu państwa reprezentująca stałą nadwyżkę dochodów nad wydatkami, 3. wolne zasoby pieniężne różnych instytucji zawodowych, społecznych i politycznych organizacji; 4. środki na bieżących rachunkach pożyczkowych gospodarki nie uspołecznionej (drobny przemysł i gospodarstwa rolne), poza udzielonymi kredytami.

z systemem budżetowym, prowadząc kasową i rozliczeniową obsługę budżetu państwa oraz współdziałając czynnie w kontroli jego wykonania.

Koncentracja wszystkich dochodów budżetowych w jednym banku daje bowiem gwarancję całkowitego i jednolitego ich ujęcia, umożliwia przeprowadzanie dokładnej kontroli wykonywania budżetów, tak po stronie dochodów, jak i wydatków, oraz ułatwia wykorzystywanie rezerw budżetowych na cele kredytowania gospodarki narodowej. Spełniając te zadania bank centralny realizuje w sposób praktyczny zasadę jedności kasowej budżetu państwowego, posiadającą swoje źródło w jedności budżetowej systemu finansowego. Ponadto ześrodkowanie kasowego wykonania budżetu państwowego w banku centralnym upraszcza i przyspiesza dokonywanie rozliczeń między budżetem i wszelkimi jednostkami gospodarczymi (ponieważ rozliczenia te odbywają się w obrębie banku), a z drugiej strony eliminuje wydatki związane z utrzymaniem przez państwo specjalnej sieci kasowej. Znajduje to swoje szczególne uzasadnienie w funkcjach banku centralnego w socjalistycznym gospodarstwie, jako centrali rozrachunkowej w obrotach wewnętrznych i zagranicznych, prowadzącej wszystkie rozliczeniowe i bieżące rachunki państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw oraz organizacji społecznych i instytucji. Nie należy przez to bynajmniej rozumieć, że spełnianie tej roli przez bank uwarunkowane jest wyłącznie socjalistycznym charakterem budżetu państwowego (jak to niektórzy autorzy<sup>13</sup> przedstawiają), ponieważ system ten znany i praktykowany był od dawna również przez niektóre kraje prowadzące gospodarkę kapitalistyczną. Dotyczy to zwłaszcza Anglii<sup>14</sup>, gdzie najwcześniej doszło do skoncentrowania wszelkich obrotów pieniężnych skarbu państwa w kasach banku emisyjnego, Belgii<sup>15</sup>, a następnie Stanów Zjednoczonych Ameryki, gdzie wykonanie kasowe budżetu należy nie tylko do banków federalnych (emisyjnych), lecz również do niektórych banków handlowych na podstawie zawartych ze skarbem państwa umów<sup>16</sup>.

Pomiędzy autorami nie związanymi z systemem gospodarki socjalistycznej panuje również zgodność co do tego, że organizacja taka nie-

<sup>13</sup> Por. N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, t. I, Warszawa 1950, s. 406.

<sup>14</sup> W końcu XVIII w. przeprowadzono reformę, polegającą na ujednoczeniu angielskiego systemu rozrachunkowego i budżetowego oraz na przekazaniu rachunków wszystkich urzędów państwowych do Banku Angielskiego, który je dotąd prowadzi. Zasadniczy fundament pod przeprowadzenie tej reformy położył William Pitt, nazywany do dziś przez Anglików „ojcem budżetu”. Por. U. K. Hicks, *Public Finance*, Londyn 1948, s. 55.

<sup>15</sup> Por. H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1920, s. 537.

<sup>16</sup> Por. M. Bogaczewski, op. cit., s. 52.

zmiernie ułatwia całą administrację skarbową i umożliwia władzom skarbowym państwa posiadanie stałej orientacji w zakresie bieżącego kształtowania się środków budżetowych w banku, nie mówiąc już o innych korzyściach natury oszczędnościowej i technicznej<sup>17</sup>. Zaryzykować można przypuszczenie, że rozwiązania wspomnianych wyżej państw stanowiły pewną analogię w stosunku do przeprowadzonej reformy radzieckiego systemu budżetowego w roku 1928<sup>18</sup>, kiedy to wykonanie kasowe budżetu (oparte do tego czasu na zasadzie skarbowej i należące do Kas Ludowego Komisariatu Finansów) powierzone zostało bankowi centralnemu. Nie ulega jednak wątpliwości, że wzór ten przyjęty został w formie udoskonalonej i dostosowanej do warunków gospodarczych oraz politycznych państwa socjalistycznego i że zdecydowały o tym całkowicie odmienne przesłanki. W państwach kapitalistycznych (z wyjątkiem Anglii i Belgii, gdzie system ten uznać należałoby jako tradycyjny) przekazanie bankom centralnym kasowego wykonania budżetów państwowych nastąpiło nie tylko z inicjatywy władzy państwowej w interesie racjonalizacji, lecz także pod naciskiem kapitału finansowego w postaci samych banków, dążących do zagarnięcia kasy państwowej w celu wykorzystania w swoim interesie wolnych środków budżetu i to najczęściej w formie nie oprocentowanej<sup>19</sup>.

W większości państw kapitalistycznych bank centralny odgrywa w dziedzinie wykonywania budżetu rolę kasjera w bardzo wąskim tego słowa znaczeniu, sprowadzając się w zasadzie do przechowywania i wydawania środków budżetowych na podstawie ściśle rachunkowej ewidencji<sup>20</sup>, pozbawionej jakichkolwiek cech kontroli finansowej. Banki kapitalistyczne ograniczają się co najwyżej do obsługi kasowej samego budżetu państwowego, z wyłączeniem budżetów samorządowych, podczas gdy w krajach socjalizmu obsługa bankowa budżetów lokalnych (terenowych) przebiega analogicznie do obsługi budżetu centralnego, przy stałym przestrzeganiu zasady jedności kasowej w ramach każdego z finansowanych budżetów. Socjalistyczny aparat bankowy, wykonując poza techniczną i ściśle kasową obsługą jednostek budżetowych również szereg innych czynności kontrolnych rachunkowych i sprawozdawczych, współdziała w coraz to większym stopniu w wykonywaniu budżetu

<sup>17</sup> Por. K. Heinig, *Das Budget*, t. I, Tübingen 1949, s. 167; S. iL Beer, *Treasury Control*, Oksford 1957, s. 7 i 8; H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1929, s. 537, oraz Z. Karpiński, *Zarys polityki bankowej*, Warszawa 1924, s. 31 i 36.

<sup>18</sup> Por. N. N. Rowiński, op. cit., s. 405; W. F. Popow, *Gosudarstwiennyj Bank SSSR*, Moskwa 1957, s. 174 i 175, oraz Dobbert G. u. Witt O., *Das Einheitliche Staatsbudget der U. d. S. S. R.*, Jena 1930, s. 99.

<sup>19</sup> Por. M. Bogaczewski, op. cit., s. 52, oraz H. Radziszewski, op. cit. s. 537.

<sup>20</sup> Por. N. N. Rowiński, op. cit., s. 406.

państwa, stając się w tym zakresie poważnym partnerem organów finansowych.

\*

Dzisiaj już klasyczne wzory kasowego wykonywania budżetu radzieckiego przez Bank Państwa przejęte zostały w okresie powojennym przez poszczególne kraje demokracji ludowych, a w tym także i przez Polskę. Obsługę kasową polskiego budżetu powierzono od roku 1951 Narodowemu Bankowi Polskiemu, jako centralnej instytucji emisyjnej, kredytowej i rozliczeniowej, predestynowanej w związku z tym jak najbardziej do spełniania odpowiedzialnej roli generalnego kasjera państwa.

Ekonomiczno-organizacyjne przesłanki uzasadniające skoncentrowanie obsługi kasowej polskiego budżetu w aparacie banku centralnego uszeregować można w trzech zasadniczych grupach, do których należą: względy zapewnienia pełnej, organizacyjnej jedności kasowej w wykonywaniu budżetu, względy natury analityczno-ewidencyjnej w zakresie szybkiego uzyskiwania możliwie jak najdokładniejszych wyników obrazujących bieżąco całokształt gospodarki finansowej państwa oraz względy podyktowane koniecznością pogłębienia dyscypliny budżetowo-finansowej w dziedzinie kasowego wykonania zadań budżetowych.

Konsekwencją przeprowadzonej w latach 1950—1951 przełomowej reformy polskiego systemu budżetowego, w wyniku której istniejąca uprzednio wielość budżetów i planów zastąpiona została jednym podstawowym planem finansowym, była między innymi konieczność zapewnienia budżetowi państwowemu nowoczesnej i skoncentrowanej w jednolitym aparacie kasowym obsługi.

Postulat jedności kasowej, według którego gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków budżetowych odbywać się powinno za pośrednictwem jednej tylko instytucji, stał się więc dla ministra finansów podstawowym argumentem, uzasadniającym scentralizowanie wszelkich zasobów pieniężnych budżetu w jednej kasie państwowej, tzn. w banku centralnym, w sposób, który umożliwiłaby łatwe podsumowywanie ilości zgromadzonych środków oraz pozwalał na planowe i prawidłowe ich wydatkowanie, przy równoczesnym ścisłym ewidencjonowaniu dokonanych wydatków. Minimalnym wymogiem stawianym w zakresie akumulacji środków budżetowych w ramach tej jedności kasy było przyjmowanie wpływów i rozdzielanie ich na zasadnicze rodzaje dochodów oraz dokonywanie wydatków według zasadniczych kierunków ich zużycowania, przy uwzględnieniu środków przeznaczonych w dalszym ciągu na akumulację lub też tylko na spożycie.

W przeciwieństwie do systemu obowiązującego w Polsce przed reformą budżetową, opartego na wzorach międzywojennych (gdzie zasadnicza akumulacja wpływów budżetowych oraz wydatki asygnowane



przez władze i urzędy państwowe przechodziły przez kasy urzędów skarbowych, a fundusze budżetowe mogły znajdować się w różnych bankach oraz instytucjach kredytowych i dopiero pośrednio w rozliczeniach zapisywane były na rachunkach budżetu państwa), w systemie z okresu reformy obsługa kasowa budżetu, na podstawie zasady jedności kasowej, umiejscowiona została definitywnie w jednym centralnym ośrodku kasowym, jakim jest Narodowy Bank Polski.

Zadecydowały o tym przede wszystkim względy natury organizacyjnej i oszczędnościowej. Dalsze utrzymywanie odrębnej sieci kas skarbowych stało się bowiem niecelowe i nieekonomiczne, tym bardziej że czynności związane z kasowym wykonywaniem budżetu centralnego i budżetów terenowych przejąć mogły dostatecznie już rozgałęzione placówki banku centralnego (w każdym powiecie oddział), dysponujące odpowiednio przygotowanymi kadrami pracowniczymi (przejętymi częściowo z dawnych izb i urzędów skarbowych). Istotne znaczenie miała także okoliczność, że w aparacie bankowym umiejscowione były rachunki i obroty wszelkich jednostek gospodarczych i społecznych, co w dużym stopniu pozwalało na uproszczenie i przyspieszenie rozliczeń tych jednostek z budżetem, a z drugiej strony umożliwiało wykorzystanie czasowo wolnych środków budżetowych na akcję kredytową banku<sup>21</sup>.

Braki wielokasowego systemu obsługi budżetu państwa polegały między innymi na występującej dwutorowości w wykonywaniu zadań kasowych, ponieważ poszczególne instytucje skarbowe poza normalnymi czynnościami kasowymi rozliczać<sup>22</sup> się musiały również swymi obrotami gotówkowymi z placówkami banku (z wyjątkiem zatrzymywanych zaliczek w formie tak zwanego pogotowia kasowego). Wprowadzenie pełnej jedności kasowej i skomasowanie zadań związanych z obsługą i kontrolą kasową budżetu w jednym i tym samym organie umożliwiło zatem wyeliminowanie dawnej, zawiłej procedury i skróciło w znacznym stopniu cykl obiegu środków budżetowych, tak w zakresie ich gromadzenia, jak i wydatkowania<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Por. Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 222.

<sup>22</sup> Pod pojęciem rozliczeń rozumieć należy zarówno odprowadzanie nadmiarów gotówkowych na rachunki skarbowe prowadzone w bankach, jak i zasilanie się w ciężar rachunków żyrowych i czekowych, a nawet realizowanie bezpośrednio z nich poszczególnych dyspozycji.

<sup>23</sup> Względy organizacyjne i ekonomiczne, wpływające z zasady jedności kasowej, przemawiają również za przekazaniem bankowi centralnemu obsługi kasowej wielu innych instytucji finansowych (jak np. Bank Rolny czy Bank Inwestycyjny), przy zachowaniu odpowiedniej struktury specjalizacyjnej oddziałów operacyjnych (w większych miastach) lub też tworzeniu przy oddziałach terenowych wydziałów specjalistycznych.

Do dalszych przyczyn uzasadniających powierzenie obsługi budżetu państwowego bankowi centralnemu należy aspekt ekonomiczny sporządzanej przez ten aparat sprawozdawczości z kasowego wykonania budżetu. Sprawozdawczość miesięczna banku, w przeciwieństwie do opracowywanej w okresach kwartalnych sprawozdawczości jednostek budżetowych z faktycznego (rzecowego) wykonania budżetu, umożliwia bowiem ministrowi finansów (odpowiedzialnemu za całokształt polityki finansowej państwa i utrzymanie równowagi budżetowej) bieżące śledzenie przebiegu wykonania zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetu<sup>24</sup>.

Sprawozdawczość ta, sporządzana w układzie podmiotowym i przedmiotowym klasyfikacji budżetowej<sup>25</sup>, stanowi niezwykle czuły instrument, sygnalizujący w sposób szybki i dokładny wszelkie zauważone podczas wykonania budżetu w skali ogólnokrajowej nieprawidłowości. Dlatego też, z uwagi na konieczność stałej analizy tego odcinka, minister finansów nie mógł ograniczyć się do jednostronnej, nie zawsze dokładnej i nadsyłanej z dużym opóźnieniem sprawozdawczości jednostek budżetowych i zmuszony był oprzeć się na materiałach bankowych.

<sup>24</sup> Sprawozdanie z kasowego wykonania budżetu, dostarczane ministrowi finansów w okresach miesięcznych, pozwala „na bieżąco” przeprowadzać analizę kształtowania się dochodów i wydatków oraz stopnia wykonania budżetu, zaś wyciągane z tej analizy wnioski umożliwiają bardziej prawidłowe opracowywanie kwartalnych planów finansowych przez Ministerstwo Finansów i służą między innymi również do odpowiedniego ustawienia planu otwarcia kredytów budżetowych dla władz, urzędów centralnych oraz ich jednostek podległych. O wadze tego zagadnienia świadczą globalne liczby ustawowe dochodów, albo wydatków, obejmowane sprawozdawczością w ciągu całego roku, i które z roku na rok narastają. I tak na przykład budżet roku 1951 obejmował po stronie dochodów 55 971 833 817 zł, a po stronie wydatków 51 891 385 721 zł (ustawa budżetowa na rok 1951 z dnia 23 II 1951 r., Dz. U. RP nr 18 poz. 145), podczas gdy budżet roku 1962 obejmuje już po stronie dochodów wysoką kwotę zł 248 876 144, a po stronie wydatków zł 245 577 548. Te właśnie globalne kwoty oparte są na narastających w czasie milionowych ilościach poszczególnych wpłat i wypłat, które muszą być w banku prawidłowo kwalifikowane i dzielone według poszczególnych władz i urzędów centralnych oraz wydziałów fachowych właściwych rad narodowych, zgodnie z obowiązującymi częściami budżetu centralnego i budżetów terenowych oraz w ramach dalszej obowiązującej klasyfikacji budżetowej. Prawidłowe kwalifikowanie poszczególnych operacji ułatwia w następstwie bezbłędne sporządzenie przez bank sprawozdania miesięcznego. Na przestrzeni dwóch pierwszych lat po przejściu obsługi budżetu Narodowy Bank Polski prowadził rachunki jednostek budżetów terenowych również według podziałki klasyfikacyjnej, w związku z czym sporządzał wtedy także miesięczne sprawozdania z wykonania budżetów terenowych.

<sup>25</sup> Sprawozdawczość bankowa sporządzana jest w podziałce niezbędnej dla analizy miesięcznej Ministerstwa Finansów, tzn. według źródeł dochodów (rozdziały w dochodach budżetu centralnego) i zadań budżetowych (rozdziały wydatków budżetu centralnego).

W okresie po reformie, a nawet i w czasach późniejszych<sup>26</sup> wysuwane były niejednokrotnie postulaty, zmierzające do powierzenia sprawozdawczości miesięcznej wyłącznie jednostkom budżetowym, z pominięciem aparatu bankowego (z uwagi na rzekome dublowanie tych samych czynności). Stanowisko to okazało się jednak niesłuszne, ponieważ jednostki budżetowe nie dysponują takimi możliwościami w zakresie szybkiego i precyzyjnego sporządzania sprawozdawczości, jakie posiada aparat bankowy.

Sam fakt, że sporządzana przez jednostki budżetowe sprawozdawczość kwartalna doręczana jest przez dysponentów kredytów trzeciego stopnia do dnia 7 po upływie okresu sprawozdawczego, przez dysponentów kredytów drugiego stopnia — do dnia 16, zaś przez dysponentów kredytów pierwszego stopnia Ministerstwu Finansów — do dnia 25, które wykańcza sprawozdanie do dnia 25 następnego miesiąca, świadczy dobitnie, że nie mogłaby ona być nawet w trzecim miesiącu sporządzana w terminach, w jakich co miesiąc sporządza ją Narodowy Bank Polski, doręczając Ministerstwu Finansów gotowe sprawozdanie zbiorcze z wydatków budżetu centralnego do dnia 10, zaś z dochodów do dnia 13 po upływie każdego miesiąca.

Przy nałożeniu na jednostki budżetu centralnego tego obowiązku co miesiąc wchodziłoby ponadto w rachubę operowanie sprawozdawczością kilkunastu tysięcy jednostek budżetu centralnego, którą przez pokaźną ilość dysponentów drugiego stopnia, kilkadziesiąt resortów (jako części budżetowych) i przez Ministerstwo Finansów należałoby w jakiś sensowny sposób opracować zbiorczo, a może nawet uzgodnić kasowo na najwyższym szczeblu w Centrali Narodowego Banku Polskiego, tak aby zbiorcze kwoty dochodów i wydatków nie różniły się zbyt między pionem jednostek budżetowych a Bankiem jako kasą. Tymczasem przy sporządzaniu takiej sprawozdawczości przez Bank osiąga się wymienione wyżej cele przy znacznych oszczędnościach w czasie i środkach. W sporządzaniu sprawozdawczości bankowej zaangażowanych jest bowiem tylko 407 oddziałów operacyjnych<sup>27</sup>, a na szczeblu wyższym 17 oddziałów wojewódzkich i centrala NBP.

Sporządzana na powyższych szczeblach sprawozdawczość odznacza się przy tym dużą dokładnością, ponieważ uzgodniona być musi księgowo ze stanami odpowiednich kont bilansowych dochodów i wydatków budżetu centralnego. Niezależnie od sprawozdania miesięcznego, Ministerstwo Finansów otrzymuje od Centrali Banku dekadową spra-

<sup>26</sup> Por. Cz. Michałkiewicz, *O niektórych wnioskach uprawnieńowych*, „Wiadomości NBP” 1956, nr 6, s. 303.

<sup>27</sup> Por. artykuł tytułowy Redakcji: *Piętnastolecie Narodowego Banku Polskiego*, „Wiadomości NBP” 1960, nr 1, s. 7.

wozdawczość przyspieszoną, obejmującą jedynie łączne stany powyższych kont bilansowych, co jeszcze bardziej ułatwia (i przyspiesza) uzyskanie ogólnej orientacji w aktualnym stanie wykonania budżetu centralnego.

Powierając kasową obsługę budżetu państwa aparatowi bankowemu, liczone głównie na efekty ekonomiczne i organizacyjne, wynikające ze sprawnego funkcjonowania odcinka ewidencyjno-sprawozdawczego, łącząc pojęcie jedności kasowej z jednością tych prac, skoncentrowanych w jednej sprężystości działającej instytucji.

Pełna realizacja postulatu jedności kasowej, niezależnie od likwidacji istniejącego uprzednio rozproszenia w dziedzinie organizacji, gromadzenia i podziału państwowych środków pieniężnych, usprawnić miała także bieżącą kontrolę kasowego wykonania budżetu, poprzez włączenie do niej aparatu bankowego. Stanowi to trzecią grupę ekonomiczno-organizacyjnych przesłanek, jakie zdecydowały, że Narodowy Bank Polski (choć w skromnym zakresie) stał się współkontrolerem porządku budżetowo-finansowego w wykonywaniu budżetu państwa. Przy istnieniu gospodarki budżetowej, odrębnej od gospodarki przedsiębiorstw na rozrachunku gospodarczym, podstawę gospodarowania stanowi preliminarz budżetowy, przy wykonywaniu zaś kasowym — wynikający z tego preliminarza kredyt budżetowy, przewidziany do wydatkowania w granicach przyznanych limitów. Kontrola bankowa tego odcinka polega na zwracaniu ustawicznej uwagi, aby górna granica limitów ustalonych dla poszczególnych zadań budżetowych nie została przez obsługiwane jednostki przekroczona. To samo ma miejsce w granicach znacznie węższej kontroli w zakresie gospodarowania środkami specjalnymi, ale nie znajduje np. zastosowania przy kontroli gospodarstwa pomocniczego, którego gospodarkę cechuje już nie budżet i limit, lecz rozrachunek gospodarczy i pian finansowy.

Powierzenie aparatowi bankowemu niektórych zadań kontrolnych w związku z wykonywaną obsługą budżetu, miało także i inne aspekty. System stałej analizy i kontroli bankowej każdego wpływu czy wydatku daje bowiem gwarancję, że środki budżetowe zachowywane będą na właściwe, prowadzone w ramach odpowiednich kont bilansowych (syntetycznych) rachunki, według obowiązującej na dany okres klasyfikacji budżetowej, z dokładnością do rozdziału (a w niektórych przypadkach nawet do paragrafu i pozycji) włącznie. Kontrola bankowa ustrzec miała tym samym jednostki budżetowe przed dokonywaniem ewentualnego „virement” pomiędzy rozdziałami i przyczynić się do wykonywania przez nie zadań budżetowych zgodnie z zatwierdzonymi preliminarzami wydatków. Ścisłe rozgraniczenie operacji bankowych dokonywanych na zasadniczych rachunkach budżetu centralnego,

od dyspozycji z rachunków poszczególnych budżetów terenowych, zabezpieczyć miało także realizację jedności kasowej każdego z tych budżetów, a przez stosowanie bieżącej kontroli uniemożliwić przenikanie do nich środków obcych lub pozabudżetowych. Jakkolwiek Narodowy Bank Polski nie wykonuje do tej pory ścisłej kontroli merytorycznej w zakresie celowości dokonywanych przez jednostki budżetowe wydatków (z wyjątkiem sum na zlecenie i inwestycji), to jednak przygotowany jest w każdej chwili na podjęcie również tego odpowiedzialnego zadania, za przykładem czwartego kwartału 1954 r. kiedy to Uchwałą Rządu z dnia 23 IX 1954 r. nałożono na oddziały Banku obowiązek natychmiastowego działania oszczędnościowego przy dokonywanych operacjach przelewowych i gotówkowych jednostek budżetowych. Wprowadzona wówczas akcja Banku przyniosła poważne oszczędności gospodarce budżetowej i wpłynęła na zmianę poglądów wielu jednostek budżetowych, które często uważały, że kredyty budżetowe powinny być w końcu roku wykorzystane do zera, nawet kosztem dokonywania nie zawsze celowych i koniecznych zakupów.

Podobny system kontrolny stosowany jest od dawna w Związku Radzieckim, gdzie Bank Państwa w czwartym kwartale każdego roku poddaje kontroli wiele operacji wydatkowych jednostek budżetowych, często do żądania udokumentowania zasadności wydatków włącznie. Celem jej jest zabezpieczenie się w jak największej mierze przed „ucieczką” z pozostałymi na koniec roku kredytami budżetowymi i niedopuszczenie do wykorzystywania ich niezgodnie z zatwierdzonym preliminarzem. Tą drogą kontroli przy pomocy wypłacanego rubla, kontroli natychmiastowej i najbardziej efektywnej w tym okresie, minister finansów ZSRR (podobnie jak i każdej republiki związkowej) zapewnia sobie w dużym stopniu jak najwłaściwszy obraz prawidłowego wykonania budżetu w jednorocznym okresie budżetowym<sup>28</sup>. W dziedzinie sprawowanej przez Narodowy Bank Polski obsługi budżetu zaznaczają się ostatnio także pewne dążenia do pogłębienia kontroli na niektórych odcinkach działalności finansowej jednostek budżetowych. Poza udziałem Banku w rozliczaniu udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego i pogłębieniem kontroli bankowej poszczególnych grup środków pozabudżetowych, szczególny nacisk położono w latach 1958—1960 na poszerzenie i wypracowanie nowych form kontroli finansowanych przez Narodowy Bank Polski inwestycji scentralizowanych i zdecentralizowanych jednostek budżetowych, opie-

<sup>28</sup> Przy przejmowaniu wzorów kasowego wykonania budżetu ZSRR nie przejęliśmy jednak wszystkich związanych z nim zasad, kierując się w dużej mierze zależnością systemu obsługi bankowej od potrzeb Ministerstwa Finansów i lokalnych warunków w zakresie systemu wykonywania budżetów.

rając się przy tym w wielu przypadkach na wzorach i doświadczeniach banków specjalnych<sup>29</sup>.

Różne źródła akumulacji środków budżetowych, rozmiary zadań wykonywanych przez budżet bezpośrednio lub za jego pośrednictwem, rząd corocznych wysokich kwot budżetowych i dokonywanie w związku z tym różnorodnych czynności kasowych, wywołały w konsekwencji nieodzowną konieczność odpowiedniego umiejscowienia tych operacji na niezbędnych rodzajach rachunków budżetowych w banku. Przyczyny te uzasadniają istnienie ustalonego systemu wykonywania budżetu, którego kasowe odbicie znajduje swój wyraz w odpowiednio ustawionej w Oddziałach NBP rachunkowości środków budżetowych i pozabudżetowych. Przeprowadzana przez Oddziały Banku kontrola cyrkulacji tych środków oraz prawidłowości ich zaliczenia i rozliczenia daje od tej pory dużą rękojmię właściwego przebiegu kasowego wykonania zadań budżetowych przy jednoczesnym dążeniu do zachowania odpowiedniej dyscypliny budżetowo-finansowej w działalności kontrolowanych jednostek. Choć często brak jest w zarządzeniach ministra finansów i innych przepisach wyraźnej wzmianki, że Bank kontroluje prawidłowość przebiegu wszelkich operacji budżetowych, to jednak skutek podstawowego aktu normatywnego, ustalającego, że przez aparat bankowy przebiega kasowe wykonanie budżetu państwowego i że współdziała on w kontroli tego wykonania, konieczne okazało się, aby Oddziały Narodowego Banku Polskiego kontrolowały również prawidłowość przebiegu szeregu różnorodnych operacji, wpływających z wykonywania tej obsługi.

\*

Przejęcie przez polski aparat bankowy kasowej obsługi budżetu państwowego uregulowane zostało zasadniczo dwoma podstawowymi aktami normatywnymi. Pierwszym z nich był dekret o reformie bankowej z roku 1948<sup>30</sup>, zmieniony w roku 1951 (między innymi) postanowieniami w zakresie kompetencji Narodowego Banku Polskiego, przez dodanie mu nowych funkcji banku socjalistycznego. Oparcie po reformie budżetowej wykonania budżetu państwa na zasadzie jedności kasowej i umiejscowienie go w Narodowym Banku Polskim wywołało bowiem konieczność określenia tych nowych funkcji w zmienionym dekrete. W miejsce przepisu dekretu z 1948 r., stanowiącego, że NPB

<sup>29</sup> Przed rokiem 1958 zarówno finansowanie, jak i kontrola inwestycji jednostek budżetowych należały w całości do zakresu działalności Banku Inwestycyjnego.

<sup>30</sup> Dekret z dnia 25 X 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. RP z 1948 r., nr 52, poz. 412).

„ześrodkowuje obroty kasowe skarbu państwa”, zamieszczono w zmienionym dekreście przepis, ustalający, że NPB „wykonuje obsługę kasową budżetu państwa (budżetu centralnego i budżetów terenowych) oraz współdziała w kontroli wykonania budżetu”<sup>31</sup>.

Wspomniana nowelizacja przepisów o reformie bankowej poprzedzona była aktem prawnym zapoczątkowującym zasadniczą reformę polskiego systemu budżetowego, tj. uchwałą Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. — w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951<sup>32</sup>, która stanowi w zasadzie drugi podstawowy akt normatywny regulujący zagadnienie kasowej obsługi budżetu państwowego. Uchwała ta zapowiadała bowiem, że wykonanie budżetu państwa oparte będzie na zasadzie jedności kasowej zarówno budżetu centralnego, jak i każdego z poszczególnych budżetów terenowych<sup>33</sup>, oraz że Narodowy Bank Polski wykonuje obsługę kasową budżetu państwowego (budżetu centralnego i budżetów terenowych) i współdziała w kontroli wstępnej (kontrola formalno-rachunkowa i merytoryczna) wykonania budżetu<sup>34</sup>.

Przepisy wykonawcze powyższej uchwały zobowiązały ministra finansów między innymi do wydania szczegółowej instrukcji (noty budżetowej) o zasadach i terminach opracowania preliminarza budżetu centralnego, do przedłożenia projektu uchwały w sprawie trybu układania projektów budżetów terenowych oraz do wydania odpowiednich przepisów rachunkowo-kasowych dla budżetu centralnego i budżetów terenowych.

W zarządzeniu ministra finansów z dnia 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa na rok 1951 (nota budżetowa) przy omawianiu kierunków przebudowy systemu budżetowego, podkreślono konieczność dostosowania zasad i techniki wykonywania budżetu państwa do organizacji władz terenowych oraz ustalenia zasad kontroli wykonywania budżetu<sup>35</sup>.

Poza zagadnieniami ogólnymi (jak podział i zasady budżetu) w zarządzeniu sprecyzowano metody budżetowania jednostek i zadań budżetowych, zasady klasyfikacji wydatków i dochodów, uregulowano zagadnienia specjalne (jak akcja socjalna, ubezpieczenia i inne) oraz ustalono zasady planowania i opracowywania budżetu, stanowiąc tym samym

<sup>31</sup> Por. tekst jednolity dekretu o reformie bankowej ogłoszony w Dz. U. RP z 1951 nr., nr 36, poz. 279.

<sup>32</sup> M. P. nr A 55 z 1950 r., poz. 631.

<sup>33</sup> Por. cz. V, p. 20 uchwały.

<sup>34</sup> Por. cz. V, p. 21 uchwały.

<sup>35</sup> Por. Nota budżetowa na rok 1951, wydana nakładem Ministerstwa Finansów, Warszawa 1950, s. 5, pkt. 1d.

zbiór pierwszych konkretnych przepisów wykonawczych, związanych ściśle z przeprowadzeniem nowej reformy systemu budżetowego.

Natomiast w zakresie samego już wykonywania budżetu państwowego wprowadzone zostały nieco później odrębne przepisy o wykonywaniu budżetu państwa oraz o rachunkowości budżetowej<sup>36</sup>, które anulowały obowiązujące do tego czasu przepisy rachunkowo-kasowe dla władz i urzędów państwowych, dla wydziałów rachunkowo-kasowych izb skarbowych i centralnej księgowości Ministerstwa Skarbu. Były to pierwsze stałe przepisy ustalające zasady wykonywania budżetu centralnego i budżetów terenowych oraz normujące w tym zakresie czynności jednostek budżetowych, organów finansowych a także organów Narodowego Banku Polskiego.

Przeprowadzając podział organów uczestniczących w wykonywaniu budżetu. § 3 tych przepisów ustala, że jednostki budżetowe wykonują budżet pod względem rzeczowym i finansowym, aparat Narodowego Banku Polskiego pod względem kasowym, a organy finansowe sprawują nadzór nad całokształtem jego wykonania. Przepisy omawiają poza tym dość obszernie obowiązki aparatu bankowego, przedstawiając w rozdziale 6 (§ 39—50) tryb otwierania w NBP kredytów budżetowych, a w części II (§ 57—64) sprawowanie przez NBP obsługi kasowej w zakresie finansowego wykonywania budżetu państwa oraz w zakresie gospodarki pozabudżetowymi środkami specjalnymi i sumami depozytowymi, pozostającymi w dyspozycji jednostek budżetowych. W części IV przepisów, dotyczącej sprawozdawczości budżetowej, wiele miejsca poświęcono obowiązkowi NBP w zakresie sporządzania sprawozdań okresowych z kasowego wykonania budżetu państwa (§ 136).

Omówione powyżej akty prawne, tzn. uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r., nota budżetowa na rok 1951 oraz zarządzenie ministra finansów z 25 XI 1950 r., stanowiły (niezależnie od znowelizowanego dekretu o reformie bankowej) podstawę prawną dla Banku w pierwszym okresie jego działalności w dziedzinie kasowego wykonywania budżetu państwowego, co uwidocznione zostało w § 1 Tymczasowej instrukcji służbowej NBP — dział III, pt. „Obsługa budżetu państwa”, opracowanej przez Centralę Banku w końcu listopada 1950 r.

Przepisy o wykonywaniu budżetu państwa z listopada 1950 r. zastąpione zostały bardziej stałymi przepisami o rachunkowości budżetowej, wprowadzonymi zarządzeniami ministra finansów z dnia 4 XII 1951 r.<sup>37</sup>, które poza małymi zmianami obowiązywały aż do roku 1956.

<sup>36</sup> Przepisy o wykonywaniu budżetu państwa oraz o rachunkowości budżetowej, Warszawa 1950, wydano nakładem Ministerstwa Finansów, jako załącznik do zarządzenia ministra finansów z dnia 25 XI 1950 r., s. 6.

<sup>37</sup> M. P. nr A-101 z 17 XII 1951 r., poz. 1477.



W przepisach tych poza rachunkowością jednostek budżetowych przedstawiono w sposób szczegółowy organizację obsługi kasowej budżetu państwowego (§ 3), prowadzenie rachunków jednostek budżetowych przez NBP (§ 4 i 5), finansowanie z budżetu inwestycji (§ 6) oraz współpracę jednostek z bankiem na odcinku sprawozdawczości, gospodarki pozabudżetowej i realizacji innych związanych z wykonywaniem budżetu zadań.

Opierając się na powyższych przepisach, Centrala NBP opracowała w końcu grudnia 1951 r. i wprowadziła w życie pierwszą stałą Instrukcję służbową działu III, pt. „Obsługa budżetu Państwa”, podając w niej za podstawę prawną działalności Banku w tej dziedzinie dekret z dnia 25 X 1948 r. o reformie bankowej (wraz z późniejszymi zmianami), zarządzenie ministra finansów z dnia 4 XII 1951 r. w sprawie przepisów o rachunkowości budżetowej oraz kilka dalszych aktów normatywnych regulujących w sposób pośredni niektóre czynności związane z bankową obsługą budżetu<sup>38</sup>.

Wydawane w okresie późniejszym i obowiązujące na każdy rok budżetowy podstawowe akty normatywne ustalały jak gdyby zasady prawa budżetowego, określając między innymi także rolę banku centralnego w wykonywaniu budżetu państwa. I tak dekret z dnia 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa<sup>39</sup>, postanawiał w art. 22, że kasowe wykonywanie budżetu centralnego i budżetów terenowych należy do Narodowego Banku Polskiego.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 IV 1953 r.<sup>40</sup>, jako akt wykonawczy w stosunku do tego dekretu, potwierdzała w zasadach podstawowych powyższy przepis prawa zasadniczego, dodając, że „prawa i obowiązki” NBP w zakresie obsługi kasowej budżetu państwa określają odrębne przepisy” oraz że „wszelkie środki pieniężne budżetu państwa, a także inne środki pozostające w dyspozycji organów finansowych i jednostek budżetowych, gromadzone są w Narodowym Banku Polskim na odpowiednich rachunkach budżetu centralnego, budżetów terenowych i jednostek budżetowych”.

Dynamika rozwoju czynności związanych z wykonywaną na przestrzeni lat 1952–1955 bankową obsługą budżetu państwa była wynikiem

<sup>38</sup> Zarządzenie ministra finansów i przewodniczącego PKPG z 26 VI 1951 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 1952 oraz z dnia 8 VIII 1951 r. o środkach specjalnych i o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych, a także uchwała Rady Ministrów z 22 IV 1951 r. w sprawie rejestracji oraz kontroli przestrzegania dyscypliny finansowej itd. (M. P. nr A-59, poz. 773).

<sup>39</sup> Dz. U. RP nr 50 z 1952 r., poz. 334.

<sup>40</sup> Uchwała Rady Ministrów z 29 IV 1953 r., w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa — § 8 (M. P. nr A-53, poz. 592).

szeregu wydanych w tym okresie aktów normatywnych, które poszerzając wachlarz ustalonych dla aparatu bankowego zadań, spowodowały w konsekwencji dalsze pogłębienie form tej obsługi.

Znalazło to swój wyraz w nowo wydanej w maju 1955 r. Instrukcji służbowej NBP nr B/16, pt. „Obsługa budżetu państwa”, która to instrukcja obejmuje swym zakresem wszelkie dokonane do tego czasu zmiany i aktualne zarządzenia. Uzupełniana ukazującymi się co pewien okres czasu zarządzeniami prezesa NBP, stanowi ona zbiór zasadniczych przepisów obowiązujących centralę i oddziały NBP, a także i jednostki budżetowe, w dziedzinie wykonywania kasowej obsługi budżetu.

W treści swej instrukcja nr B/16 powołuje się na szereg aktów normatywnych<sup>41</sup>, stanowiących aktualne podstawy prawne działalności Banku w zakresie czynności związanych z wykonywaniem budżetu państwa.

W przepisach o rachunkowości budżetowej, zawartych w Monitorze nr 17 z 1961 r., uregulowana została w sposób stały i aktualnie obowiązujący gospodarka finansowa i rachunkowość jednostek należących do budżetu centralnego i budżetów terenowych, przy czym rozdziały 2 i 3 tych przepisów określają szczegółowo rodzaje i zasady działania rachunków bankowych dla jednostek budżetowych oraz tryb finansowania budżetowego za pośrednictwem aparatu Narodowego Banku Polskiego i banków finansujących inwestycje.

Spośród pozostałych aktów normatywnych na specjalną uwagę zasługują dwie wydane w roku 1958 ustawy, a mianowicie ustawa o prawie

<sup>41</sup> Po zaktualizowaniu i uszeregowaniu według porządku chronologicznego, należą do nich: 1. Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 IV 1953 r. — w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (M. P. nr A-53, poz. 592) wraz z późniejszymi zmianami; 2. Zarządzenie ministra finansów z dnia 30 VI 1952 r. o środkach specjalnych oraz o gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych (M. P. nr A-60, poz. 914) wraz z zarządzeniem ministra finansów z dnia 2 I 1954 r., w sprawie zasad, trybu i terminów opracowania preliminarzy (bilansów) środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych na rok 1954 (M. P. nr A-8, poz. 180) wraz z późniejszymi zmianami; 3. Przepisy o rachunkowości budżetowej w prezydiach gromadzkich rad narodowych, wprowadzone zarządzeniem ministra finansów z dnia 7 XII 1954 (M. P. A-117, poz. 1656); 4. Uchwała Rady Ministrów z dnia 11 XII 1954 r., w sprawie opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetów gromad (M. P. nr A-118, poz. 1672); 5. Ustawa z 25 I 1958 r., o radach narodowych (Dz. U. nr 5, poz. 16); 6. Ustawa z 1 VII 1958 r., o dochodach rad narodowych (Dz. U. nr 44, poz. 214); 7. Ustawa o prawie budżetowym z 1 VII 1958 r. (Dz. U. nr 45, poz. 221); 8. Ustawa z 2 XII 1958 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. nr 72, poz. 356); 9. Zarządzenie ministra finansów z 12 VIII 1960 r., w sprawie właściwości banków państwowych w zakresie finansowania działalności eksploatacyjnej i inwestycji (M. P. z 1960 r., nr 68, poz. 320); 10. Zarządzenie ministra finansów w sprawie przepisów o rachunkowości budżetowej z 2 I 1961 r. (M. P. z 1961 r., nr 17, poz. 87).

budżetowym oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim. Pierwsza z nich (w art. 27) wyraźnie precyzuje rolę banku centralnego w wykonywaniu budżetu państwa, stanowiąc, że „kasowe wykonywanie budżetu centralnego i budżetów terenowych należy do Narodowego Banku Polskiego”, a druga (w art. 23) w sposób jeszcze bardziej dokładny określa, że „Bank wykonuje na podstawie odrębnych przepisów kasową i rozliczeniową obsługę budżetu państwa oraz współdziała w kontroli jego wykonania”. Postanowienie to znalazło także swoje odbicie w treści uchwalonego w okresie późniejszym<sup>42</sup> statutu Narodowego Banku Polskiego, w którym czynności bankowe związane z obsługą budżetu zaliczone zostały do grupy najważniejszych zadań Banku.

Należy również nadmienić, że tak w ustawie o Narodowym Banku Polskim, jak i w statucie określono szczegółowo podstawowe zadania i rolę tego aparatu jako państwowego banku emisyjnego oraz centralnej instytucji kredytowej, rozliczeniowej i dewizowej, przy czym po raz pierwszy w sposób tak zdecydowany i jasny skryształizowana została jego sytuacja prawna. Z analizy ustawy wynika, że Narodowy Bank Polski jako państwowy bank emisyjny typu socjalistycznego, realizujący zasadę upaństwowienia oraz centralizacji kredytu krótkoterminowego i rozliczeń, ma dwojaki charakter prawny. Wyraża się on tym, że Bank występuje z jednej strony jako osoba prawa publicznego, wyposażona w publicznoprawną moc wydawania nakazów i zakazów wiążących wszystkich uczestników obrotu płatniczego i kredytowego, a więc występuje jako organ państwowej kontroli finansowej typu administracyjnego, z drugiej natomiast strony, jest on przedsiębiorstwem bankowym, posiadającym odrębną osobowość prywatno-prawną, jako podmiot prywatno-prawnego obrotu gospodarczego i kredytowego o charakterze usługowym, kształtującym swoje stosunki z klientami na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>43</sup>. Przeplatanie się w działalności Banku elementów publiczno- i prywatnoprawnych ma więc swoje źródło i wynika z dwoistego charakteru Narodowego Banku Polskiego, jako osoby prawa publicznego i prawa prywatnego.

Ustawa, określając charakter i zadania NBP, precyzuje także jego przywileje, zatwierdzając dotychczasowy stan faktyczny co do roli i zakresu działalności Banku oraz akcentuje jego samodzielność i rozszerza przysługujące mu uprawnienia w dziedzinie kontroli finansowej gospodarki narodowej.

<sup>42</sup> Por. § 4 pkt 6 statutu NBP, zatwierdzonego uchwałą nr 442 Rady Ministrów z dnia 10 XT 1959 r.

<sup>43</sup> Por. E. Jednaki, *Elementy publiczno-prawne i prywatno-prawne w działalności kredytowej Narodowego Banku Polskiego*, „Wiadomości NBP” 1959, nr 9, s. 458.

Rozległe funkcje kontrolne Narodowego Banku Polskiego wynikają z ekonomicznego charakteru jego działalności, z roli kredytu w gospodarce planowej oraz ze stanowiska Banku jako jednego z najważniejszych organów państwowej kontroli finansowej.

Ten złożony charakter funkcji kontrolnej banku centralnego, stwarza prawidłowy i skuteczny system kontroli procesów gospodarczych za pomocą pieniądza. Tak więc funkcja kontrolna systemu finansowego przejawia się (niezależnie od budżetu) również w działalności systemu bankowego, spełniając za jego pośrednictwem poważną rolę w gospodarce państwa socjalistycznego.