ANDRZEJ KOMAR

ROZWÓJ PRAWA BUDŻETOWEGO W TRZYDZIESTOLECIU POLSKI LUDOWEJ

Rola i znaczenie budżetu w systemie finansowym państwa skłaniają do zainteresowania się rozwojem prawa budżetowego w minionym trzydziestoleciu. Chodzi w szczególności o ukazanie dokonanych w prawie budżetowym zmian. Powojenną gospodarkę budżetową wznowiono na podstawie prawa budżetowego z okresu międzywojennego. Jednakże nowa sytuacja społeczno-gospodarcza i polityczna oraz nakreślony program socjalistycznych przeobrażeń kraju determinowały konieczność i kierunki zmian prawa budżetowego. Dlatego można twierdzić, że obecnie obowiązujące prawo budżetowe z 1970 r. wieńczy pewien etap przemian zachodzących w gospodarce budżetowej ostatniego trzydziestolecia.

W ewolucji prawa budżetowego można dokonać periodyzacji, której kryterium są dokonywane zmiany tej dziedziny prawa finansowego. Można dostrzec i rozróżnić cztery okresy tej ewolucji: I w latach 1944 - 1950, II w latach 1951 - 1958, III w latach 1959 - 1968 i IV od 1970 roku. Dla właściwego wyjaśnienia problematyki (rozwoju prawa budżetowego celowe będzie przyjęcie chronologiczno-problemowego ujęcia opracowania.

W pierwszym okresie, tj. w latach 1944 - 1950 można rozróżnić jakby dwie sfery prawa budżetowego. Jedną było prawo budżetowe regulujące strukturę, układ i procedurę budżetową w zakresie budżetu państwowego,, a drugą prawo budżetowe związków samorządu terytorialnego. Ten dualizm prawa budżetowego był następstwem dualizmu w dziedzinie gospodarki budżetowej, tj. istnienia obok budżetu państwowego także budżetów samorządowych. Podstawę prawną w zakresie budżetu państwowego stanowiły uchwały PKWN z października i z grudnia 1944 r. o tymczasowej gospodarce budżetowej[1]. Pewne zagadnienia w zakresie gospodarki budżetowej regulowała również ustawa konstytucyjna z lutego 1947 r. Zakresem tej regulacji objęte były takie zagadnienia jak terminowość uchwalania budżetu, stosunki między sejmem a rządem w dziedzinie uchwalania i kontroli wykonywania budżetu. Sprawy z zakresu toku i metod wykonywania budżetu były regulowane, podobnie jak w okresie

[1] Nie publikowane.

międzywojennym, corocznymi ustawami skarbowymi. Powojenne budżety do 1950 r. włącznie obejmowały w zasadzie tradycyjny układ dochodów i wydatków poszczególnych resortów i saldo wpływów i rozchodów przedsiębiorstw państwowych, które już w okresie międzywojennym rozliczały się z budżetem (jak kolej, poczta, lasy, monopole i inne). Niemniej od samego początku podejmowano próby zmiany układu budżetu i rozszerzenia jego zakresu. Już bowiem w kwietniu 1945 r. podjęto próbę reformy układu budżetu polegającą na podziale jego dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe. Jednak po roku próba ta została poniechana na skutek wyłączenia z budżetu nakładów inwestycyjnych. Nakłady te były ujęte w odrębnym w stosunku do budżetu systemie finansowania inwestycji. Powiązania budżetu z systemem finansowania inwestycji na przestrzeni lat 1944-1950 wielokrotnie się zmieniały. W pewnych latach budżet finansował nakłady inwestycyjne jednostek budżetowych, a w innych całość nakładów finansowanych w sposób bezzwrotny, by w 1950 r. objąć wyłącznie dopłaty do systemu finansowania inwestycji. Wydaje się, że koncepcja finansowania inwestycji nie była w pierwszym okresie wyraźnie skrystalizowana. Zaważyło na tym niewątpliwie społeczno-gospodarcze położenie kraju w okresie bezpośrednio powojennym. Ogrom zniszczeń w majątku narodowym warunkował konieczność szybkiej odbudowy kraju, dla której należało wykoncypować sprawny system finansowania inwestycji. Sprawności tej nie gwarantował przejęty z okresu międzywojennego budżet, zwłaszcza zaś formy finansowania zadań.

Innym charakterystycznym przykładem prób dokonania zmiany zakresu budżetu było jego powiązanie z systemem finansowym przedsiębiorstw. W tej dziedzinie dostrzegalne było wzajemne oddziaływanie obu systemów budżetowego i przedsiębiorstw. Wynikało to z dokonywanych zmian w systemie finansowym przedsiębiorstw, które były następstwem upaństwowienia podstawowych środków produkcji.

W zakresie powiązań przedsiębiorstw z budżetem najwcześniej, bo w 1947 r. pojawiły się w budżecie rozliczenia niepodatkowe przedsiębiorstw podległych ówczesnemu ministrowi przemysłu i handlu. W roku następnym rozliczenia te objęły również wpłaty z tytułu różnic cen i wpłaty oraz dotacje z tytułu regulowania poziomu normatywnych środków obrotowych przedsiębiorstw. W 1949 r. budżet centralizował fundusze amortyzacyjne przedsiębiorstw z przeznaczeniem ich na finansowanie inwestycji. W ostatnim roku przed reformą budżetową roziliczenia przedsiębiorstw z budżetem miały charakter saldowy i były dokonywane za pośrednictwem rachunku wyrównawczego środków obrotowych.

Związki budżetu nie ograniczały się jednak do jego powiązań z systemem finansowania inwestycji i z systemem finansowym przedsiębiorstw, lecz obejmowały również saldo wewnętrznych obrotów z zagranicą, niedobory związków samorządu terytorialnego, lokaty zakładów

ubezpieczeniowych i niektóre wydatki na cele kulturalne, a także środki Funduszu Gospodarki Mieszkaniowej.

Próby podejmowane w dziedzinie rozszerzenia zakresu budżetu państwowego nie przyniosły radykalnych zmian, gdyż budżet w 1950 r. był nadal budżetem dochodów i wydatków resortów państwowych, obejmował rozliczenia z systemem finansowym przedsiębiorstw, ubezpieczeń gospodarczych i społecznych, z systemem bankowym, z systemem finansowania inwestycji i z systemem budżetów samorządowych. Możliwość operatywnego oddziaływania budżetu na kształtowanie działalności innych ogniw systemu finansowego była ograniczona ze względu na posiadaną przez nie autonomię kasową. Autonomia ta widoczna była głównie na przykładzie systemu budżetów samorządowych, stanowiących drugie ogniwo ówczesnej gospodarki budżetowej.

Gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego była do 1950 r. regulowana przepisami międzywojennego prawa budżetowego. Na ówcześnie obowiązujące prawo budżetowe związków samorządu terytorialnego składały się następujące akty prawne: rozporządzenie prezydenta RP z 17 IV 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne [2], wydane na jego podstawie w porozumieniu z ministrem skarbu rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 6 XII 1932 r. o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych [3] i okólnik ministra spraw wewnętrznych z 19 I 1938 r. — instrukcja budżetowa dla związków samorządowych[4]. Istotne znaczenie dla działalności organów samorządu terytorialnego m.in. w dziedzinie budżetu miały przepisy ustawy z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych [5] i dekret PKWN z 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego [6]. Oba te akty prawne wytyczały bowiem w pierwszych latach powojennych rozwój władz lokalnych, ich strukturę, zakres działania i kompetencje. Zmieniały one w istotny sposób treść międzywojennego samorządowego prawa budżetowego i przystosowywały je do zmienionych warunków ustrojowo-gospodarczych.

Zgodnie z ówcześnie obowiązującymi przepisami na budżety samorządowe składały się: budżet administracyjny, budżet zakładów wyodrębnionych i budżety przedsiębiorstw samorządowych. Budżet administracyjny stanowił swoistą oś w konstrukcji budżetów samorządowych. Obejmował on dochody i wydatki organów administracji samorządowej, rozliczenia brutto zakładów wyodrębnionych i rozliczenia netto przedsiębiorstw komunalnych. Budżety zakładów wyodrębnionych obejmowały dochody

[2] Dz.U.RP nr 51, poz. 522
[3] Dz.U.RP nr 11, poz. 71 z 1933 r.
[4] Dz.Urz.MSW nr3, poz. 9
[5] Dz.U.RP nr 5, poz. 22
[6] Dz.U.RP nr 14, poz. 74

i wydatki szpitali, zakładów opiekuńczych, teatrów itp. Z kolei budżety przedsiębiorstw komunalnych zawierały dochody i wydatki przedsiębiorstw podległych organom samorządu terytorialnego. Całość gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego ujęta była brutto lub netto w budżecie administracyjnym. Układ budżetów samorządowych składał się z dwóch części: zwyczajnych i nadzwyczajnych dochodów i wydatków. Podział ten został przejęty z okresu międzywojennego i z trudem zdawał praktyczny egzamin w dziedzinie finansowania inwestycji komunalnych. Jednak budżety samorządowe nie stanowiły autonomicznych fragmentów systemu budżetowego. Przeciwnie, w miarę rozwijania pierwiastków gospodarki planowej starano się ściśle powiązać budżet państwowy z budżetami samorządowymi. Narzędziem tych związków był ówczesny Samorządowy Fundusz Wyrównawczy, który zajmował się m.in. rozdziałem środków pieniężnych przelewanych z budżetu państwowego.

Mimo prób zespolenia gestii budżetowej funkcjonowało w pierwszym okresie szereg odrębnych systemów finansowych o charakterze budżetowym. Pośród nich wymienić należy: rachunki różnic cen, środków obrotowych przedsiębiorstw państwowych, narzutów administracyjnych, funduszu akcji socjalnej, budżety samorządowe, budżet ubezpieczeń społecznych, system finansowania inwestycji i szereg innych funduszów (jak Państwowy Fundusz Ziemi, Fundusz Pracy, Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej). Istniało zatem znaczne rozproszenie gestii finansowej, czemu niepodobna było zaradzić przez różne formy powiązań z budżetem.

Rozproszenie gestii finansowej zrodziło ówcześnie ideę poszukiwania obszerniejszego planu finansowego, który ujmowałby całość gospodarki finansowej państwa. Planem takim miał być plan finansowy, którego praktyczne zastosowanie zapowiadały uchwała KRN z września 1946 r., ustawa o planie odbudowy gospodarczej, a zwłaszcza uchwała Rady Ministrów z 21 VIII 1947 r. w sprawie zasad systemu finansowego. Jednakże budowa państwowego planu finansowego nie wyszła poza okres prób. Państwowy plan finansowy nie był oficjalnie nigdy uchwalony i zatwierdzony. Miał on charakter wewnętrznego programu finansowego. Koncepcja budowy państwowego planu finansowego spotkała się też zrazu z krytyką w literaturze finansowej [7]. Krytyka zarzucała planowi finansowemu brak jednolitego układu i zakresu oraz zmienność jego treści. W rezultacie państwowy plan finansowy nie mógł mieć charakteru operatywnego, a stanowił w swoim założeniu konglomerat różnych operatywnych planów finansowych, przez co porównywanie ich w ramach planu było niezwykle trudne. Plan finansowy akceptował istniejące rozproszenie gestii finansowej i dlatego poniechano prób jego urzeczywistnienia w praktyce, jednak zainicjowana swego czasu dyskusja i prace nad państwowym

[7] J. Lubowieki, *Budżet w gospodarce planowej. Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego,* Toruń 1949, s. 63 i n.

planem finansowym ożyły na nowo w polskiej literaturze finansowej schyłku lat pięćdziesiątych, do czego powrócimy na innym miejscu.

Wobec nieudanych prób praktycznego stosowania państwowego planu finansowego zwrócono uwagę na konieczność dokonania reformy budżetu i uczynienia zeń podstawowego planu finansowego państwa. Reforma budżetu została dokonana uchwałą Rady Ministrów z 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na 1951 r.[8] Reforma budżetu została poprzedzona szeregiem innych zmian ustrojowo-gospodarczych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie miała ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej[9], która zniosła istniejący dualizm władz i ustanowiła rady narodowe wyłącznymi organami władzy w terenie. Nastąpiła także reorganizacja aparatu finansowego w wyniku przekształcenia urzędu ministra skarbu na urząd ministra finansów, przez co ten ostatni zyskał szeroki zakres kompetencji w dziedzinie kształtowania gospodarki finansowej państwa. Nie można również pominąć zmian dokonanych w dziedzinie systemu finansowego przedsiębiorstw i banków, które warunkowały reformę budżetową. Dodać należy, że reforma budżetowa była z kolei jednym z warunków pomyślnej realizacji planu 6-letniego.

Nakreślona kwietniową uchwałą Rady Ministrów z 1950 r. reforma budżetu była oparta na czterech podstawowych zasadach:

— nadania budżetowi charakteru podstawowego planu finansowego państwa, z którego finansowana miała być gospodarcza, socjalno-kulturalna, administracyjna i obronna działalność państwa,

— podporządkowania budżetowi planów finansowych poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej,

— powiązania zadań budżetowych z zadaniami narodowego planu gospodarczego,

— oparcia struktury i funkcjonowania budżetu na zasadzie centralizmu demokratycznego,

Zagadnienie reformy budżetowej z 1950 r. zostało już w literaturze finansowej obszerniej omówione. Tu zaś można ograniczyć się tylko do wskazania na niektóre istotne jej elementy. Na uwagę zasługuje przede wszystkim jednolita struktura budżetu państwa i jego związki z zadaniami narodowego planu gospodarczego. Oba te momenty reformy budżetu znamionowały socjalistyczny kierunek przeobrażeń w gospodarce budżetowej. Przyznanie budżetowi naczelnego miejsca w gospodarce finansowej państwa wymagało jednolitej jego budowy. Szczególnie ważne znaczenie dla struktury organizacyjnej budżetu ma zasada centralizmu demokratycznego, będąca pochodną dwóch podstawowych zasada ustroju socjalistycznego, tj. ludowładztwa i gospodarki planowej.

[8] Mon. Pol. nr A-55, poz. 631.
[9] Dz. U. PRL nr 14, poz. 130.

Z postulatu centralizmu demokratycznego wynika dla konstrukcji budżetu kilka wskazań. Przede wszystkim powinna ona umożliwić kojarzenie interesów lokalnych z interesami ogólnopaństwowymi w zakresie gospodarki budżetowej, przy przeważającym znaczeniu decyzji naczelnych organów państwowych w kształtowaniu tej gospodarki. Postulaty wynikające z zasady centralizmu demokratycznego zostały uwzględnione w zbiorczej budowie budżetu państwa. Kwietniowa uchwała Rady Ministrów z 1950 r. przyjęła bowiem za podstawę organizacyjnej struktury budżetu państwa koncepcję budżetu zbiorczego. Polega ona najogólniej na tym, że w budżecie państwa zawarta jest cała gospodarka budżetowa, zarówno organów centralnych, jak i lokalnych. Możliwe to jest na skutek **tego, że** zbiorczy budżet państwa obejmuje swoim zakresem budżet centralny i zbiorcze budżety województw (i miast wyłączonych z województw). Już te dwa składniki zbiorczego budżetu państwa wskazują na dostosowanie jego struktury do organizacji organów władzy i administracji państwowej. Wobec trójstopniowej organizacji rad narodowych istnieją też trzy stopnie budżetów terenowych:

— na szczeblu gminy budżety gminnych rad narodowych (uprzednio gromadzkich),

— na szczeblu powiatu budżety powiatowych rad narodowych,

— na szczeblu województwa budżety wojewódzkich rad narodowych.

W rezultacie Zbiorczej budowy budżetu państwa organy poszczególnych stopni prowadzą gospodarkę budżetową na podstawie własnego budżetu, który jest z kolei częścią składową budżetu organu wyższego stopnia (tzw. budżetu zbiorczego) aż do budżetu państwa włącznie. W budżecie państwa jest zatem prezentowana cała jego gospodarka budżetowa.

Istotne znaczenie ma zabezpieczenie jedności budżetów poszczególnych stopni w ramach zbiorczego budżetu państwa. Wśród środków koordynacji budżetów poszczególnych stopni można wymienić: środki ekonomiczne, proceduralne i administracyjnoprawne.

W dziedzinie ekonomicznych środków koordynacji poszczególnych budżetów na uwagę zasługują dokonywane między nimi przelewy w formie dotacji (celowych lub wyrównawczych) i udziałów w dochodach innego budżetu. Dotacje i udziały w dochodach innego budżetu nie mają na celu tylko wyrównania różnicy między dochodami własnymi a kwotą wydatków, lecz stanowią narzędzie kształtowania gospodarki budżetowej organów stopnia niższego przez organy wyższego stopnia. Służy temu także wybór odpowiedniej formy przelewu środków pieniężnych, jak dotacja celowa lub wyrównawcza oraz udział w dochodach innego budżetu, których stosowanie podyktowane jest różnymi względami.

Również reguły postępowania budżetowego powinny zabezpieczyć jedność budżetu państwa. Postulat ten jest realizowany za pomocą odpowiednio ukształtowanego toku i metod opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu. W toku opracowania budżetu naczelne organy admi-

nistracji państwowej, jak Rada Ministrów i minister finansów formułują odpowiednie wytyczne, w których regulowany jest nie tylko tok prac nad projektem budżetu, lecz również metody planowania zadań budżetowych. Także tok podejmowania uchwał budżetowych rad narodowych ma urzeczywistniać jedność budżetu, gdyż podstawą do uchwalania budżetów niższych stopni są uchwalone budżety lub zatwierdzone ich projekty przez organy wyższego stopnia. Zatem kolejność podejmowania uchwał budżetowych nie jest tu zupełnie bez znaczenia. Ta sama uwaga odnosi się do fazy wykonywania budżetu, w której organy wyższego stopnia (głównie organy finansowe) nadzorują przebieg wykonania budżetów organów niższego stopnia[10]. Pewne uprawnienia w dziedzinie koordynacji budżetów przysługują także ministrowi finansów, który na podstawie przepisów prawa administracyjnego (i nie tylko) może wydawać wytyczne w określonych sprawach z zakresu gospodarki budżetowej, które dla ich adresatów mają moc wiążącą. Zagadnienie budżetu zbiorczego było (i jest) przedmiotem dyskusji w literaturze finansowej[11]. W dyskusji tej można rozróżnić dwa stanowiska: akceptujące istnienie budżetu zbiorczego oraz kwestionujące w ogóle potrzebę jego istnienia i jego przydatność. Na mie powodu, by w tym miejscu relacjonować poglądy poszczególnych autorów, które w literaturze zostały szerzej już omówione. Można jedynie zauważyć, że praktyka stoi na stanowisku utrzymania budżetu zbiorczego, co znajduje potwierdzenie w kolejnych ustawach o prawie budżetowym (z 1958 i 1970 r.) i w ostatniej wersji projektu nowego prawa budżetowego.

Drugą istotną zmianą dokonaną kwietniową reformą budżetową z 1950 r. było wyraźne podkreślenie związku budżetu z narodowym planem gospodarczym. Plan gospodarczy stanowi swoistą podstawę dla budżetu państwa, który z kolei aktywnie oddziałuje na niego, decydując o realizacji zadań planu gospodarczego. Struktura planu gospodarczego jest dostosowana do struktury organizacyjnej gospodarki narodowej, co z kolei znajduje swoje odbicie w układzie klasyfikacyjnym zadań budżetowych. Oceniając reformę budżetową z 1950 r. można stwierdzić, że stanowiła ona zasadniczy przełom w gospodarce budżetowej, gdyż nie tylko zmieniła strukturę budżetu, lecz znacznie rozszerzyła jego zakres jak również ustaliła nowe metody planowania i wykonywania budżetu.

Założenia kwietniowej reformy budżetowej z 1950 r. zostały ujęte w Konstytucji PRL, która w sposób ramowy i ogólny nakreśliła zasady systemu budżetowego. Rozwinięciem tych zasad był dekret z 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa[12]. Dekret ten

[10] A. Komar, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL,* RPEiS 1965, nr 3, s. 70 i n.

[11] L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.,* Finanse 19'57, nr 11; 2. Pirożyński, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w polskim systemie finansowym,* Finanse 1957, nr 12.

[12] Dz. U. nr 50, poz. 334.

zwany niekiedy małą kodyfikacją prawa budżetowego określał zasady uchwalania i wykonywania budżetu państwa i budżetów terenowych. Przekazywał wiele spraw z zakresu gospodarki budżetowej organom wykonawczym, ograniczając tym samym kompetencje sejmu i rad narodowych. W tym samym kierunku zmierzały również przepisy wykonawcze z 1953 r.[13], dlatego też kolejna kodyfikacja prawa budżetowego dokonana ustawą z 1 VII 1958 r. przywróciła sejmowi i radom narodowym ich kompetencje budżetowe i zmieniła także częściowo tok i metody planowania i wykonywania budżetu oraz utrwalała zmiany dokonywane m. in. corocznymi ustawami budżetowymi. Jednak ustawa ta stanowiła etap przejściowy w ewolucji prawa budżetowego i gospodarki budżetowej, stopniowo bowiem narastały przesłanki dla zmiany prawa budżetowego, których syntezę stanowi obowiązująca obecnie ustawa o prawie budżetowym z 1970 r.[14], której założeniom należy poświęcić nieco więcej uwagi.

Zmiany dokonane ustawą z 25 XI 1970 r. o prawie budżetowym narastały stopniowo, były wprowadzane w życie corocznymi ustawami budżetowymi. Jednak ustawa o prawie budżetowym ujęła je w jedną całość. Generalny kierunek zmian zawartych we wspomnianej ustawie polegał na właściwszym przystosowaniu budżetu jako narzędzia finansowania zadań państwa. Chodziło również o nadanie budżetowi większej elastyczności, zwłaszcza w toku wykonywania jego zadań.

Ustawa o prawie budżetowym z 1970 r. objęła też znacznie szerszy zakres problemów. Przede wszystkim nastąpiło w ustawie tej zespolenie przepisów o strukturze, układzie i procedurze budżetu oraz o dochodach rad narodowych. Po raz pierwszy też ustawa o prawie budżetowym formułuje pojęcie budżetu, stanowiąc, że jest on podstawowym planem gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych zapewniających wykonanie zadań państwowych. Tym samym ustawa poprzez deklarację o podstawowym znaczeniu budżetu zmierza w kierunku rozszerzenia zakresu jego oddziaływania na kształtowanie m. in. gospodarki pozabudżetowej. Kierunek ten znajduje potwierdzenie w rozszerzeniu zakresu i treści materiałów prezentowanych sejmowi i radom narodowym w toku prac nad uchwaleniem ich budżetów.

Wśród załączanych do ustawy budżetowej i uchwał budżetowych rad narodowych materiałów można wymienić plany finansowe funduszów celowych i środków specjalnych jednostek budżetowych. Rozwiązanie takie należy uznać za właściwe, gdyż szybki rozwój różnych form gospodarki pozabudżetowej prowadzi do rozczłonkowania dyspozycji finansowej, tym-

[13] Por. uchwałę Rady Ministrów z 29 IV 1953 r. w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych (Mon. Pol. nr 53, poz. 591) i uchwałę Rady Ministrów z 29 IV 1953 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Mon. Pol. nr 53, poz. 592).

[14] Dz. U. PRL nr 29, poz. 244.

czasem załączanie do budżetu wspomnianych planów finansowych umożliwi sejmowi i radom narodowym kontrolę gospodarki pozabudżetowej i jej kształtowanie. Koncepcja rozszerzenia oddziaływania budżetu w kształtowaniu stosunków finansowych odnosi się również do finansów przedsiębiorstw i kredytu bankowego. W przypadku finansów przedsiębiorstw prawo budżetowe wyraźnie określa formy rozliczeń z budżetem. Podkreślono przez to wielorakie więzi łączące budżet z przedsiębiorstwami. Z kolei w dziedzinie kredytu bankowego prawo budżetowe akceptuje kredytowianie inwestycji i tworzy prawną podstawę do zaciągania 'kredytu przez jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze. Wszystkie postanowienia zmierzające do rozszerzenia zakresu budżetu i zasięgu jego oddziaływania w kształtowaniu stosunków finansowych mają potwierdzić podstawową rolę budżetu w systemie finansowym państwa.

Ustawa o prawie budżetowym reguluje też zakres dochodów i wydatków budżetów poszczególnych stopni, określając ich źródła i przeznaczenie. Zarazem ustawa przewiduje możliwość planowania dochodów wyrównawczych rad narodowych na okres wieloletni. Tym samym czyni zadość zgłaszanym postulatom stabilizacji dochodów rad narodowych, co ma istotne znaczenie dla rozwijania zainteresowania organów lokalnych ich gospodarką budżetową. Uwagę tę należy uzupełnić jeszcze innym postanowieniem prawa budżetowego przewidującym możliwość przekazywania źródeł dochodów między budżetami różnych stopni, co potwierdza tezę o możliwości dalszej decentralizacji zadań budżetowych.

Równie istotnych zmian dokonała ustawa o prawie budżetowym w dziedzinie procedury budżetowej. Na uwagę zasługuje przede wszystkim koncepcja ograniczenia szczegółowości budżetu. Jest to rozwiązanie słuszne, gdy się zważy na rozbudowane formy zjawisk finansowych. W rezultacie organy przedstawicielskie mogą w toku debat budżetowych skoncentrować swoją uwagę na najważniejszych kierunkach i proporcjach gospodarki budżetowej. Prawo budżetowe reguluje szczegółowość budżetu w sposób elastyczny, przewidując coroczną możliwość ustalania przez sejm budżetu w innej szczegółowości. Nie można tego interpretować jako ograniczenie kompetencji budżetowych organów przedstawicielskich, gdyż przy ograniczeniu szczegółowości ustawy budżetowej jest ona uzupełniana dołączanymi doń planami finansowymi różnych jednostek gospodarki pozabudżetowej. Można twierdzić, że postanowienia te zawierają szerszą myśl przewodnią, by organy przedstawicielskie podejmowały decyzje finansowe o zasadniczym znaczeniu i o szerokim zakresie ich oddziaływania.

W dziedzinie trybu uchwalania budżetów prawo budżetowe przyjmuje rozwiązania alternatywne. Stanowi ono, że budżety terenowe mogą być uchwalone na podstawie uchwalonego budżetu wyższego stopnia lub na podstawie zatwierdzonego projektu takiego budżetu.

Prawo budżetowe zmierza do umocnienia pozycji organów przedstawicielskich w toku opracowywania projektu budżetu. Wyrazem tego jest dwukrotny udział komisji rad narodowych w pracach nad przygotowywaniem projektów budżetów. Najpierw komisje finansów, budżetu i planu wojewódzkich i powiatowych rad narodowych formułują opinie o przedkładanych Ministerstwu Finansów i wojewodom projektach zbiorczych budżetów województw i powiatów, a następnie po raz wtóry komisje rad narodowych uczestniczą w toku prac nad projektami budżetów •zbiorczych i jednostkowych przed ich uchwalaniem przez właściwe rady narodowe.

W dziedzinie wykonywania budżetu prawo budżetowe przyniosło również kilka zmian. Rozszerzone zostały kompetencje organów wykonawczych. Dotyczy to dysponowania nadwyżką budżetową, do czego uprawniono Radę Ministrów i ministra finansów. Tego rodzaju rozwiązania należy uznać za słuszne, gdyż w praktyce nadwyżka budżetowa jest najczęściej wydatkowana w następstwie decyzji Rady Ministrów o zmianie cen, płac, taryf, marż itp. Stąd angażowanie organów przedstawicielskich w sytuacji, gdy zasadnicze elementy decyzji zostały uprzednio przesądzone, nie miałoby większego uzasadnienia. Ważne bowiem jest nie tyle to, kto decyzje podejmuje, lecz to, jak kredyty dodatkowe wykorzystano.

Prawo budżetowe wprowadziło nową instytucję funduszu zasobowego rad narodowych. Nadwyżka budżetów terenowych może być w dwojaki sposób dysponowana: a) przez włączenie części przewidywanej nadwyżki budżetowej już w końcu roku budżetowego do dochodów uchwalonego budżetu roku przyszłego i b) przez przeznaczenie części nadwyżki budżetowej na fundusz zasobowy. Pierwsze rozwiązanie jest zbliżone do przeznaczenia dochodów ponadplanowych na zwiększenie wydatków. Można zatem już w końcu roku budżetowego angażować część spodziewanej nadwyżki przez włączenie jej do budżetu przyszłorocznego.

Instytucja funduszu zasobowego jest nowością w prawie budżetowym. Uprawnione do tworzenia funduszu są wojewódzkie, powiatowe i miejskie oraz gminne rady narodowe. Źródłem tworzenia tego funduszu jest nadwyżka budżetowa poprzedniego roku pomniejszona o nie wykorzystane dotacje celowe. Rady narodowe poszczególnych stopni mogą przeznaczać na rzecz funduszu zasobowego różną część nadwyżki budżetowej. Ustawa określa jednak, że fundusz zasobowy nie może przekroczyć 10% wydatków danego budżetu.

Przeznaczenie środków funduszu zasobowego jest wielorakie. Mogą one być przeznaczone na trojakiego rodzaju cele: a) na pokrycie niedoborów budżetu danej rady narodowej i rad niższych stopni, w przypadku gdy te nie dysponują nadwyżką budżetową, b) na udzielanie zwrotnych zasiłków kasowych dla budżetów niższych stopni i dla własnych zakładów budżetowych i c) na finansowanie niedoborów środków obrotowych przed-

siębioristw. Przegląd celów na jakie przeznaczony jest fundusz zasobowy wyraźnie ukazuje jego interwencyjny charakter.

Rozwinięciem przepisów o rozszerzeniu uprawnień budżetowych organów wykonawczych ,są postanowienia o przenoszeniu kredytów budżetowych. Ustawa o prawie budżetowym sankcjonuje nabyte ustawami budżetowymi uprawnienia ministrów i terenowych organów wykonawczych do przenoszenia kredytów między częściami i działami. Jest to rozwiązanie słuszne, gdy się zważy, że organy wykonawcze odpowiadają za należyte wykonanie budżetu i z tego tytułu przyznano im prawo aktualizowania zadań budżetowych w toku ich realizacji. Natomiast organy przedstawicielskie powinny sprawować kontrolę nad tym, czy przeniesienia kredytów budżetowych były dokonywane w sposób uzasadniony względami gospodarki finansowej. Jest też w prawie budżetowym wiele innych zmian, które ze względu na ich niewielkie znaczenie nie wymagają osobnego omówienia. Niemniej prawo budżetowe nie reguluje wszystkich zagadnień z zakresu gospodarki budżetowej. Uregulowanie części z nich odsyła do wykonawczego prawa budżetowego, a część z nich pomija. W związku z tym należy postulować możliwie jak najszybsze opracowanie wykonawczego prawa budżetowego, gdyż postanowienie o tym, że obowiązują wszelkie przepisy o ile nie są sprzeczne z ustawą o prawie budżetowym, nie zadowala ani praktyki, ani teorii. Do zagadnień pominiętych w prawie budżetowym należy problem wieloletniego planowania budżetowego i jego stosunku do planowania rocznego. Zapewne redaktorzy ustawy o prawie budżetowym pominęli włączenie doń postanowień w tej materii z powodu niezadowalających rezultatów podejmowanych w praktyce prób. Z uznaniem należy przyjąć, że postulat wieloletniego planowania budżetowego znalazł się w rozdziale 3 wstępnego projektu przygotowywanej ustawy o prawie budżetowym, który przewiduje możliwość ustalania 5-letnich bilansów dochodów i wydatków, zgodnych ;z 5-letnimi planami społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Za wcześnie jeszcze na to, by poświęcić tej sprawie więcej miejsca, gdyż projekt jest obecnie w stadium dyskusji.

Nie sposób pominąć w tym opracowaniu zagadnienia gospodarki budżetowej gmin. Skłaniają do tego powołanie gmin i zmiany ich gospodarki finansowej[15]. Najważniejsze znaczenie w gospodarce gmin przypada budżetowi, z którym rozliczana jest cała działalność jednostek organizacyjnych podporządkowanych gminnym radom narodowym lub znajdujących się na terenie ich działania. Rozszerzono bowiem zdecydowanie zakres dochodów własnych budżetów gmin. W następstwie dokonanej reformy zakłada się, że budżety gmin finansować będą zadania w 80% z docho-

[15] Ustawa z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. PRL nr 49, poz. 312).

dów własnych. Natomiast z budżetu gmin jest finansowana cała działalność bieżąca i część działalności inwestycyjnej. Ta ostatnia w dalszym ciągu będzie w przeważającej części finansowana z dotacji celowej. Rozszerzenie źródeł dochodów własnych i zakresu finansowanych z budżetów gmin zadań pozwoli na rozszerzenie samorządności w działaniu gmin.

W opracowaniu poruszono tylko niektóre zagadnienia z zakresu prawa budżetowego, a nie pełną jego historię. Ograniczono się przy tym do zrelacjonowania kolejnych zmian prawa budżetowego nie wdając się w ich ocenę. Pominięto też problem roli budżetu w systemie finansowym państwa, który jest przedmiotem ożywionej dyskusji. Opracowanie można zakończyć jedną refleksją, że dokonane zmiany prawa budżetowego cechuje konsekwentnie socjalistyczny ich charakter.

L'ÉVOLUTION DU DROIT BUDGÉTAIRE AU COURS DU TRENTENAIRE DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Résumé

L'article montre les changements intérieurs dans le droit budgétaire au cours des 30 ans d'existence de la Pologne Populaire. On y explique les motifs et les effets des réformes appliquées dans le domaine du droit financier. Cela permet de mettre à jour l'accroissement progressif des éléments du droit budgétaire socialiste en Pologne et le remplacement des normes du droit budgétaire de l'entre-deux--guerres, restées en vigueur tout de suite après la guerre. L'attention de l'auteur a été volontairement concentrée sur le (début de ces changements qui ont été introduits dans les annés 1944-1950, ainsi que sur la loi de 1970, actuellement en vigueur, sur le (droit budgétaire. Cette facon de présenter le problème a pour but de faire ressortir les courants des différentes réformes et leur synthèse contenue dans le droit budgétaire de 1970. Néanmoins les transformations du droit budgétaire ne sont pas terminées, elles continuent d'exister. Cela est du à la nécessité d'adapter rinstitution du budget au financement adéquat des taches socio-écoinomiques de l'état.