

Teresa Augustyniak-Górna<sup>1</sup>, Włodzimierz Nykiel<sup>2</sup>

### LES DÉPENSES DES BUDGETS TERRITORIAUX

I. L'étendue des dépenses des budgets territoriaux en Pologne Populaire et leurs genres sont fixés par la division des tâches entre les organes territoriaux et centraux. Ces problèmes sont présentés dans le rapport du prof. Kosikowski. L'étendue et la forme des dépenses des budgets territoriaux présentent les tableaux.

II. La structure de ces dépenses décide pratiquement de la possibilité de diriger d'une manière indépendante les secteurs particuliers par les organes territoriaux. Les domaines financés des budgets territoriaux concernent les droits sociaux importants de citoyens (droits à la protection de la santé, à l'instruction, au profit des butins de la culture). Du devoir de l'Etat envers les citoyens de leur assurer la réalisation de ces droits résulte que les organes centraux doivent avoir les instruments convenables pour influencer les sphères qui sont sous la gestion des organes territoriaux. De plus, l'activité de l'Etat dans l'économie et sa responsabilité du développement économique forment une prémisse de plus de s'intéresser à l'activité des organes territoriaux. Donc une pleine indépendance des conseils nationaux quant aux dépenses budgétaires est impossible.

Mais trop grande centralisation et un trop grand garrotage des organes territoriaux mènent à un manque d'esprit d'économie et une faible effectivité des actions. Les conseils nationaux connaissent mieux les besoins du terrain et peuvent mettre plus à profit les moyens possédés.

La prémisse fondamentale du modèle contemporain de l'économie territoriale est donc une harmonisation habile de l'in-

<sup>1</sup> Dr à l'Université de Łódź.

<sup>2</sup> Dr à l'Université de Łódź.

fluence des organes centraux avec l'indépendance des organes territoriaux. Il est difficile actuellement de postuler une pleine indépendance (ou presque) des organes territoriaux. Car cela serait possible seulement avec l'introduction des changements sérieux dans la division des tâches entre les organes centraux et territoriaux, c'est à dire, une réduction des tâches sociales des conseils nationaux. Mais ceci n'est pas fondé à cause d'un grand nombre d'unités organisatrices, surtout au service de la santé et d'instruction, installées d'une manière presque symétrique dans le pays et leurs forts liens avec les besoins de la population du terrain.

III. L'étendu de l'ingérence des organes centraux et avec cela le degré de liberté des organes territoriaux est différents dans les domaines divers de l'activité. Dans les sphères telles que l'instruction et l'éducation, la protection de la santé, de leur nature résulte le besoin d'assurer la réalisation des droits sociaux selon le principe constitutionnel de l'égalité. Dans ces domaines une standardisation et unification avancées sont nécessaires. Cela dérive aussi du fait que l'Etat a accepté en grand partie le fardeau du financement de ces tâches. Donc l'ingérence des organes centraux est ici plus forte que dans d'autres domaines. Ces conditions n'obligent guère dans la sphère de la culture, du sport et du tourisme. Dans l'activité économique aussi un haut degré de la liberté des organes territoriaux est fondé et possible.

IV. L'expérience des années passées démontre que jusqu'ici on n'a pas obtenu pour longtemps la concordance de l'indépendance déclarée des organes territoriaux avec les nouvelles formes d'influence des organes centraux. Trop souvent apparaissent les procès de centralisation. Cela était favorisé par la manière de régler le fonctionnement de l'économie territoriale dans la loi jusqu'au temps de la dernière réforme. Ces règlements déclaraient une large indépendance des organes territoriaux mais les lois exécutives et la pratique de la planification allaient dans une direction différente. Les organes centraux se servaient d'un grand nombre d'instruments qui bornaient la liberté des organes territoriaux. Cela favorisait le fait que les lois accordaient aux organes exécutifs des nombreuses com-

pétences pour définir le procès de planification sociale, économique et budgétaire, les principes d'exécution des plans et de surveillance. Donc une politique variable était possible (centralisation, décentralisation) quoiqu'obligeaient les mêmes lois concernant l'économie territoriale.

Une autre manière du règlement a été inaugurée par la loi concernant la planification sociale et économique en 1982. Quoique ses normes ne concernent pas directement la planification budgétaire, mais par le fait de nouer strictement le plan économique et le budget, elles vont influencer la planification budgétaire. La loi quant à la planification sociale et économique en principe déclare le droit des organes territoriaux à définir librement les directions et les prémisses du développement de volevodie, mais en même temps énumère les prémisses de la politique sociale et économique de l'Etat, qui doivent être prises en considération par les organes territoriaux. Quelques doutes tout de même éveille le fait que d'abord le législateur se sert du terme "prémisses" au caractère pas précise juridiquement, qu'on peut interpreter de manière différentes; ensuite par le fait que l'étendue des prémisses est bien large.

Mais ces règlements ont la qualité de fixer les prémisses obligatoires pour cinq ans. Cela mène à une stabilisation de l'activité des organes territoriaux et à l'agrandissement de leur indépendance. Il faut encore souligner qu'on peut favoriser l'indépendance des conseils, l'introduction du principe, qu'on peut planifier le tâches en plusieurs variantes.

Dans la loi concernant le système des conseils nationaux et l'autonomie territoriale on a défini que l'indépendance du conseil dans la gestion des moyens financiers est bornée seulement par leurs revenus et les règles de la loi. On n'a donc pas défini de plus près les instruments qui peuvent borner l'indépendance, mais seulement la forme juridique de leur introduction. Cela peut favoriser une plus grande stabilité de ces instruments.

Dans cet état une définition précise des facteurs bornants la liberté des organes territoriaux doit, il nous semble, se trouver dans la nouvelle loi budgétaire, qu'on élabore depuis longtemps déjà.

V. Dans la pratique budgétaire jusqu'ici se formèrent les instruments de l'influence des organes centraux de deux genres: 1) instruments formants les éléments particuliers des dépenses (salaires, fonctionnements, titulaires, indicateurs, normes budgétaires, normes positives, etc.); 2) instruments formants les sommes finales des dépenses des domaines particuliers ou les dimensions globales des dépenses des budgets territoriaux (limites).

La hauteur des salaires payés du budget, des bourses, etc est définie par les actes normatifs. Les indicateurs (le nombre des tâches à réaliser) sont définis chaque année selon les besoins courants de la planification. Souvent à côté de l'indicateur on opère parallèlement avec des limites. Alors le degré du garottement des organes territoriaux est bien grand. Les normes budgétaires représentent la somme d'argent à financer les unités d'une tâche. Les limites peuvent fixer la somme globale des dépenses des budgets territoriaux tout comme les limites du financement des groupes les plus importants des dépenses. Dans la littérature on critique un trop grand nombre d'indicateurs, les normes budgétaires, trop agrandies et détaillées et l'étendue trop large d'application des limites.

Il faut surtout postuler la limitation du nombre des indicateurs et normes. Il faudrait se servir des normes plus générales, qui laissent plus de liberté à la définition des dépenses au but fixé et borner les limites des dépenses d'investissement et des salaires (à cause de leur importance pour les proportions fondamentales de la division du revenu national). Toutes les normes devraient être fixées selon les critères objectives. L'étendue et la construction des normes, indicateurs et limites seront définies par la nouvelle loi budgétaire. De plus les organes territoriaux devraient être gérés uniquement par les dimensions des revenus budgétaires, fixés par des critères objectifs.

VI. Dans le financement des tâches des budgets territoriaux on accepte comme principe que les organes centraux en se servant d'instruments d'influence fixe le niveau le plus bas du financement des tâches assignés aux organes territoriaux. Son haussement doit dépendre pleinement de ces derniers organes. Ils doivent être dotés du droit de dépasser le niveau des dépenses

défini par les normes (éventuellement dans les limites de minimum, maximum). De plus ils doivent avoir le droit de destiner à ces buts les moyens supplémentaires du surplus budgétaire et économiques. Il faut souligner que le problème du surplus budgétaire a une importance plus vaste encore. Le droit de disposer librement du surplus par le conseil forme la stimulation des revenus envers lehaussement de l'effectivité de l'action. Il éveille l'intérêt des organes territoriaux aux résultats de l'économie locale et stimule les démarches tendantes à l'élevement de l'économie dans l'activité financière. La mise à profit de ce droit peut mener aux différences parmi les unités particulières, mais elles résultent des raisons économiques largement comprises, d'une réalisation des tâches plus rationnelle, économique, bien exercée. Cela augmente l'intérêt des organes locaux à l'exécution des tâches et agrandit leur responsabilité.

VII. Dans le procès d'accomplir les dépenses budgétaires la position du conseil national comme sujet des changements a bien importance essentielle et aussi l'influence des organes centraux sur l'exécution des budgets territoriaux (des Voïvodies envers le degré fondamental).

La loi concernant les conseils nationaux et l'autonomie territoriale a accepté la solution que le conseil national contrôle l'exécution du budget et opère les changements nécessaires. Le conseil national peut autoriser l'organe territorial de l'administration à disposer de la réserve budgétaire et aux changements concernant les rangs les plus bas de la classification budgétaire. On doit qualifier positivement cette solution, car la fortification de la position des conseils est accompagnée par la possibilité de modifier quelques actions.

Les organes territoriaux n'ont pas la pleine liberté de faire des changements budgétaires. D'abord législateur borne la possibilité d'accomplir quelques changements (cela concerne p.ex. les dépenses des alaires, des investissements).

Ensuite on doit souligner que beaucoup de changements dans le procès d'exécuter les budgets territoriaux résulte de l'initiative du degré central (des voïevodies envers les budgets du degré élémentaire). Cette situation est liée entre autres avec la retenue au degré central des réserves "informelles" qui déjà à l'étape de planification sont prévues à être dépensées dans les

budgets territoriaux; mais elles sont transmises au cours d'exécuter le budget. Cela signifie une ingérence directe dans le procès de réaliser les budgets territoriaux.

VIII. Le financement de l'économie des organes territoriaux s'accomplit non seulement du budget, mais aussi par les fonds aux buts fixés. La pratique des temps derniers démontre que le champ d'indépendance des organes territoriaux dans le cas de fond plus large qu'en sphère budgétaire, quoique ici aussi on appliquait quelques limitations.

Dans la nouvelle loi au système des conseils nationaux et de l'autonomie territoriale de l'an 1983 on a conservé le principe de se servir des fonds. On distingue deux genres des fonds. Le premier ce sont les fonds formés par la loi. La construction de ces fonds ainsi que leur fonctionnement sont définis par les lois. Le second genre ce sont les fonds facultatifs qui peuvent être formés par la décision du conseil national pour les buts différents. Les organes territoriaux définissent eux-même les sources de ces fonds et leur destination. Ce nouveau genre des fonds selon la loi a le caractère "d'autonomie". Les qualités des fonds comme possibilités d'un financement plus libre des tâches, élargissement des sources des revenus hors revenus typiques budgétaires, la mise à profit des moyens pour plus longtemps que la période budgétaire, etc., causent que malgré la critique de la théorie, cette institution reste un élément stable de l'économie territoriale.

IX. Des nouvelles possibilités d'élargissement des dépenses (de réalisation des tâches nouvelles) forment les solutions prévoyantes la possibilité d'entreprendre des tâches communes avec d'autres conseils) surtout proches et aussi les régulations concernant les initiatives d'entreprendre des investissements communs et accompagnants. Ces formes prévoyées la loi nouvelle il faut qualifier positivement car elles rendent l'économie territoriale plus élastique et permettent de dépasser les limites territoriales ainsi qu'organisatrices. Elles rendent possible l'élargissement objectif ainsi que subjectif des dépenses selon les besoins du terrain en rationalisant en même temps la disposition des moyens financiers. Mais ces solutions, ainsi que beaucoup d'autres exigent des normes plus larges dans la loi budgétaire.

Structure des recettes de budgets territoriaux (1951-1982)

	1951	1960	1965	1970	1975	1978	1980	1982
Recettes totales	7,8 100% mld	52,7 100	79,9 100	101,2 100	172,0 100	218,3 100	268,4 100	724,7 100
Recettes courantes	6,0 76,9% mld	35,5 67,3	55,2 69,0	73,9 73,0	125,6 73,0	161,3 73,8	209,8 78,1	545,5 75,2
Entreprises	1,3 16,6% mld	10,9 20,6	16,2 20,2	19,5 19,2	29,8 17,3	38,4 17,5	50,3 18,7	185,8 25,6
Enseignement Education	1,8 23,0% mld	9,2 17,4	16,3 20,4	21,6 21,3	36,3 21,1	45,5 20,8	58,8 21,9	143,9 19,8
Culture et l'art		1,3 2,4	1,6 2,0	2,0 1,9	4,1 2,3	5,4 2,4	6,4 2,3	14,9 2,0
Protection de la santé				24,7 24,4	44,4 25,8	59,6 27,3	80,5 29,9	175,0 24,1
Culture phy- sique, sport	1,2 15,3% mld	10,4 19,7	15,7 19,6	0,4 0,3	1,3 0,7	2,0 0,9	2,2 0,8	5,3 0,7
Administra- tion	1,2 15,3% mld	3,0 5,6	3,7 4,6	4,3 4,2	7,2 4,1	9,5 4,3	10,6 3,9	19,2 2,6
Investisse- ment	1,8 23,0% mld	17,2 32,7	24,7 30,9	27,3 26,9	46,4 26,9	56,9 26,0	58,6 21,8	179,1 24,7

## Recettes des budgets territoriaux et les recettes de budget d'Etat

	1951	1960	1965	1970	1975	1978	1980	1982	1984
1 Recettes de budget d'Etat	51,6 mld	200,1	288,8	379,3	701,7	994,1	1 246,2	2 434,2	3 267,3
2 Recettes des budgets territoriaux	7,8 mld	52,7	79,2	100,3	170,5	218,3	268,4	724,7	903,6
3 % 2:3	15,1%	26,3	27,4	26,4	24,2	21,9	21,5	29,7	27,6

## Structure des recettes des budgets territoriaux

Recettes totales	903,6 mld	100%
I. Recettes courantes	682,4	75,5
le plus importantes:		
-protection de la santé	176,9	19,5
-assistance sociale	24,8	2,7
-l'enseignement et éducation	173,7	19,2
-l'enseignement professionnel	47,5	5,2
-culture physique, sport et touristique	6,9	0,7
-administration	29,9	3,3
-recettes économiques	215,8	23,8
-économie communale	141,9	15,7
II. Investissements	171,5	18,9
III. Reparations principaux	49,7	5,5

X. En résumant, il faut constater que le problème de l'indépendance des organes territoriaux ainsi que l'habilité du fonctionnement des mécanismes financier au terrain ne peut être résolu normalement sans réglemets juridiques larges et précis, qui fixeraient l'étendue et contenu des instruments dont se servent les organes centraux dans la gestion des dépenses.

Les expériences dernières indiquent que les normes et déclarations générales, concernant l'indépendance des organes territoriaux quant au financement des tâches, quand elles ne sont pas accompagnées par des réglemets amples et précis, n'assurent guère en général aux organes territoriaux leur position dérivée des lois du système.