

ANDRZEJ KOMAR

## ZAGADNIENIE BUDŻETU ZBIORCZEGO W PRL

W literaturze finansowej ostatnich lat poddano krytyce instytucję budżetu zbiorowego, kwestionując w ogóle potrzebę dalszego jej utrzymania. W związku z tym chciałbym się zająć wyjaśnieniem założeń zbiorczego budżetu i jego funkcjami oraz wskazać na potrzebę dalszego jego utrzymania.

W piśmiennictwie finansowym panuje powszechna zgodność co do tego, iż budżet, jego budowa i funkcjonowanie są ściśle uzależnione od ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego kraju. Wynika to stąd, że w budżecie zbiegają się nici różnych przejawów działalności państwa, przez co jest on narzędziem władztwa państwowego. Autorzy piszący o budżecie wskazują, że zasady i założenia ustroju gospodarczego, politycznego i administracyjnego znajdują swoje odbicie w budowie budżetu. Przykładem tego jest w Polsce zbiorczy budżet państwa.

Koncepcja jednolitego, zbiorczego budżetu państwa nie pojawiła się nagle. Już w toku opracowywania w 1946 r. państwowego planu finansowego uświadamiano sobie potrzebę budowy takiego planu finansowego, który objąłby „wszelkie przychody i rozchody w dziale gospodarki publicznej, dysponowane przez państwo”<sup>1</sup> Żeby tę koncepcję urzeczywistnić, trzeba było stworzyć jej sprzyjające warunki społeczno-gospodarcze i polityczne przez przeprowadzenie niezbędnych reform ustrojowo-gospodarczych, jak scentralizowanie kierownictwa działalnością gospodarczą i scentralizowanie sprawowania władzy i administracji państwowej. Dopiero na gruncie tych przemian podjęta została wiosną 1950 r. reforma budżetu. Uchwała Rady Ministrów w sprawie przebudowy budżetu państwowego<sup>2</sup> sformułowała trzy jej zasady:

1. przyznane zostało budżetowi naczelne miejsce w gospodarce finansowej kraju,

<sup>1</sup> Uchwała KRN z 24 IX 1946 r. w sprawie planu odbudowy gospodarczej (nieopublikowana).

<sup>2</sup> Uchwała Rady Ministrów z 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych od zasad budżetu na rok 1951 (M. P. nr 55, poz. 631).

2. przepisany został związek budżetu z narodowym planem gospodarczym,

3. budowę organizacyjną budżetu oparto na zasadzie centralizmu demokratycznego.

Przytoczone zasady reformy budżetu wpływały w różnym stopniu, bezpośrednio i pośrednio, na jego kształt organizacyjny. Przede wszystkim budżet miał być podstawowym planem finansowym państwa, któremu podporządkowane miały być plany finansowe gałęzi gospodarki narodowej<sup>3</sup>. Przyznanie budżetowi naczelnego miejsca w gospodarce finansowej kraju wymagało także odpowiedniej jego budowy organizacyjnej, która miałaby z kolei ugruntować to nadrzędne stanowisko<sup>4</sup>. Istnieje bowiem związek między treścią i zakresem działania danej instytucji a jej strukturą i organizacją. Mając do wyboru konstrukcję scentralizowaną lub zdecentralizowaną wybrano oczywiście tę pierwszą<sup>5</sup>. Taki wybór potwierdzają dwie inne zasady przebudowy budżetu, a mianowicie oparcie jego budowy na zasadzie centralizmu demokratycznego i powiązania budżetu z narodowym planem gospodarczym.

Szczególnie ważne znaczenie ma dla struktury organizacyjnej budżetu zasada centralizmu demokratycznego, będąca pochodną dwóch podstawowych zasad ustroju socjalistycznego, tj. ludowładztwa i gospodarki planowej. Na zasadę centralizmu demokratycznego jako na podstawę konstrukcji organizacyjnej budżetu wskazuje ustawodawstwo budżetowe<sup>6</sup> i socjalistyczna literatura budżetowa (i nie tylko budżetowa)<sup>7</sup>. Oparta na tej zasadzie budowa budżetu powinna mieścić w sobie

<sup>3</sup> Wobec kwestionowania w literaturze tej roli budżetu świadomie używam tu określeń „miał być”, „miały być” — por. na ten temat artykuł S. Bollanda, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1963, z. 3, s. 77 i n.

<sup>4</sup> M. Bogolepoff, *Das Budget Sowietrusslands als Wirtschaftsplan. Beiträge zur Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1928 s. 290.

<sup>5</sup> Pod pojęciem „konstrukcji scentralizowanej” rozumiem taką budowę budżetu, który obejmuje zarówno dochody i wydatki organów naczelných, jak i budżety organów lokalnych. Natomiast pod pojęciem „konstrukcji zdecentralizowanej” rozumiem taką budowę budżetu danego państwa, gdzie obok budżetu państwowego są i budżety lokalne (np. samorządowe).

<sup>6</sup> Zasadę tę *expressis verbis* wymienia zarządzenie ministra finansów z 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu na r. 1051 (pkt 1 lit. b) Pozostałe przepisy prawa budżetowego, jak ustawa o prawie budżetowym z 1958 r. i corocznie wydawane noty budżetowe pośrednio tylko wskazują na tę zasadę. Podobnie i Konstytucja nie wymienia *expressis verbis* zasady centralizmu demokratycznego, „ale wynika ona z całokształtu jej przepisów”. Por. J. Zdzitowiecki, *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1958, z. 2, s. 30.

<sup>7</sup> Por. A. M. Aleksandrów, *Gosudarstwiennyj biudżet SSSR*, Moskwa 1961, s. 19 i n.; J. Zdzitowiecki, op. cit., s. 29 i n.; Z. Pirożyński, *System budżetowy*

zarówno elementy centralizmu, jak i demokratyzmu, przejawiające się w tym, aby „decyzje we wszystkich sprawach kluczowych, które winny być rozstrzygane w skali całego państwa, były zastrzeżone dla naczelnych organów władzy i administracji państwowej, wykonanie zaś decyzji w skali lokalnej, jak również kierowanie wszystkimi przejawami życia państwowego na miejscu z zachowaniem najszerszej inicjatywy jest pozostawione organom terenowym”<sup>8</sup>. Z tego postulatu wynika dla konstrukcji budżetu kilka następstw. Przede wszystkim powinna ona (konstrukcja) umożliwić kojarzenie interesów lokalnych z interesami ogólnopaństwowymi w zakresie gospodarki budżetowej. Jednocześnie konstrukcja taka powinna zabezpieczyć organom naczelnym decydujący głos w sprawach gospodarki budżetowej, zarazem pozostawiając organom terenowym pewien stopień swobody w zakresie tej gospodarki, a to dla pobudzenia i wykorzystania inicjatywy lokalnej.

Niemale znaczenie dla organizacyjnej budowy budżetu ma jego związek z planem gospodarczym. Planowanie jest w ustroju socjalistycznym niejako dwustronne — rzeczowe i finansowe<sup>9</sup>. Zarówno bowiem plany gospodarcze, jak i plany finansowe (a w ich liczbie także budżet) realizują jednak te same cele społeczno-polityczne i razem są organiczną całością<sup>10</sup>. W literaturze na ogół przyjmuje się, że „narodowy plan gospodarczy stanowi podstawę dla budżetu państwa, który z kolei aktywnie na niego oddziałuje, decydując o realności wykonania planu od strony rzeczowej”<sup>11</sup>.

Struktura planu gospodarczego jest dostosowana do struktury organizacyjnej gospodarki narodowej, gdzie „przeważają całkowicie niemal powiązania pionowe (między szczeblami drabiny hierarchicznej), podczas gdy powiązania poziome nie odgrywają autonomicznej aktywnej

*Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 109; A. Aleksandrow, *Niekotoryje woprosy teorii i praktiki finansów SSSR*, Finansy SSSR 1961, nr 10, s. 19; J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalania budżetów zbiorczych w socjalizmie. Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 241 in.; J. Kaleta, *Budżety terenowe a terenowe plany gospodarcze. Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 166 i n.; S. Studienkin, *Sowietskoje administratiwnoje prawo. Czest obszczaja*, Leningrad 1060, s. 54.

<sup>8</sup> S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 61.

<sup>9</sup> L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, Państwo i (Prawo 1961, z. 8/9, s. 273; J. Lubowicki, *Planowanie budżetowe w ramach planowania ekonomicznego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1962, z. 1, s. 61; G. Dobbert, *Der Zentralismus in der Finanzverfassung der Ū.d.S.S.R.*, Jena 1930, s. 24 i n.

<sup>10</sup> J. Zdzitowiecki, op. cit., s. 26.

<sup>11</sup> L. Kurowski, op. cit., s. 273; por. także M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1964, s. 67.

roli"<sup>12</sup>. Te ostatnie mają znaczenie niejako uzupełniające — pozostawiając przedsiębiorstwom pewną swobodę w zakresie wykonania ich zadań (inicjatywa przedsiębiorstw). Wpływ planu gospodarczego na budżet upodabnia strukturę organizacyjną tego ostatniego do struktury planu gospodarczego. Wynika to stąd, że obie instytucje — plan gospodarczy i budżet, wywodzą swoją budowę z zasady centralizmu demokratycznego.

Wymienione tu postulaty zostały uwzględnione w nakreślonym kwietniową uchwałą Rady Ministrów z 1950 r. schemacie organizacyjnej budowy budżetu. Utworzony został jednolity, zbiorczy budżet państwa, w którego skład weszły jako jego części — budżet centralny i budżety terenowe. Ramowe wymienienie składników budżetu państwa, tj. budżetu centralnego i budżetów terenowych, wskazuje na dostosowanie organizacyjnego kształtu budżetu do struktury organów władzy państwowej; budżet ma zatem wielostopniową budowę stosownie do stopni organów władzy. Wobec trójstopniowej organizacji rad narodowych są też — jak wiadomo — trzy stopnie budżetów terenowych: a) na szczeblu gromady — budżet gromadzkiej rady narodowej, rady narodowej osiedla i miasta nie stanowiącego powiatu, b) na szczeblu powiatu — budżet powiatowej rady narodowej, rady narodowej miasta stanowiącego powiat i dzielnicowej rady narodowej, c) na szczeblu województwa — budżet wojewódzkiej rady narodowej i rad narodowych miast wydzielonych z województw. Wynika stąd, że każda rada narodowa prowadzi gospodarkę budżetową na podstawie własnego budżetu (postulat demokratyzmu), który jest z kolei częścią składową budżetu terenowego wyższego stopnia, a w końcu budżetu państwa (postulat centralizmu). Budżety organów władzy poszczególnych stopni są przeto zsumowywane w budżetach zbiorczych. Budżety zbiorcze są kilkustopniowe, mianowicie budżet państwa, budżety województw i budżety powiatów. Charakter i funkcje budżetu zbiorczego nie są w naszym ustawodawstwie<sup>13</sup> i literaturze<sup>14</sup> dostatecznie wyjaśnione. Wydają się, że najlepiej będzie omówić charakter i funkcję budżetu zbiorczego na tle zasady centralizmu demokratycznego. Z zasady tej wynika, że w pojęciu budżetu zbiorczego dane są dwa elementy — zróżniczkowania

<sup>12</sup> W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961, s. 121.

<sup>13</sup> Prawo budżetowe z 1958 r. stwierdza deklaratywnie, że „budżet zbiorczy obejmuje budżet jednostkowy danej rady narodowej oraz budżety działających w jej zasięgu terytorialnym rad narodowych bezpośrednio niższego stopnia” (art. 1 ust. 5 ustawy o prawie budżetowym z 1958 r.).

<sup>14</sup> (Sprawa charakteru i funkcji budżetu zbiorczego poruszona jest w literaturze jedynie fragmentarycznie i to w toku dyskusji nad sprawą samodzielności rad narodowych.

i jednolitości. Budżet zbiorczy<sup>15</sup> składa się bowiem z części mających w jego ramach względną samodzielność i zarazem różniących się wzajemnie od siebie. Samoistność tych części jest względna, gdyż pozostają one integralnymi częściami nadrzędnej całości, częściami wspólnej im wszystkim wyższej jedności, jaką jest budżet zbiorczy. Wynika to z zachodzących między składnikami budżetów zbiorczych poszczególnych stopni (państwa, województwa i powiatu) powiązań pionowych i poziomych.

Powiązania pionowe zachodzą między budżetami organów władzy różnych stopni (np. w ramach budżetu państwa — między budżetem centralnym a budżetami zbiorczymi województw), natomiast powiązania poziome zachodzą — jak się wydaje — między budżetami tego samego stopnia (np. między budżetem państwa a budżetem centralnym lub między zbiorczymi budżetami województw a jednostkowymi budżetami wojewódzkimi). Możliwość zestrojenia w budżecie zbiorczym tych dwojakiego rodzaju powiązań pozwala na zsumowanie poszczególnych budżetów w zbiorczy budżet państwa. Decydujące znaczenie mają tu powiązania pionowe, co wynika z oparcia konstrukcji budżetu zbiorczego na zasadzie centralizmu demokratycznego, według której decyzje w sprawach zasadniczych należą do organów naczelnych, a inicjatywa wyboru środków ich wykonania — do organów lokalnych. Wola bowiem większości reprezentowanej przez organ władzy wyższego stopnia (i jego budżet) powinna mieć przewagę nad wolą mniejszości reprezentowanej przez organ władzy niższego stopnia (i jego budżet). Budżet państwa służy właśnie kojarzeniu interesów naczelnych i terenowych organów władzy, tak ażeby oddziaływały one w jednym kierunku i wzajemnie się uzupełniały. W takim rozumieniu budżetu zbiorczego państwa budżety terenowe są niejako jego „dalszym ciągiem”<sup>16</sup>. Taki stosunek budżetów terenowych do budżetu państwa tłumaczy w pewnym stopniu funkcje budżetu zbiorczego. W literaturze<sup>17</sup> wymieniane są niekiedy dwie funkcje tego budżetu — redystrybucji środków budżetowych państwa między organy władzy poszczególnych stopni i funkcję zabezpieczenia w ramach przyznanych organom władzy środków pieniężnych — planowego i proporcjonalnego rozwoju poszczególnych rejonów kraju i poszczególnych dziedzin działalności. W istocie swojej funkcje te bardzo ściśle się z sobą wiążą i jedna z drugiej niejako wynika. W wyniku bowiem uspołecznienia podstawowych środków produkcji realizo-

<sup>15</sup> Mowa tu nie o budżecie zbiorczym na którymś ze szczebli, lecz o budżecie zbiorczym w ogóle.

<sup>16</sup> G. Dobbert, op. cit., s. 153.

<sup>17</sup> Z. Pirożyński, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w polskim systemie finansowym*, *Finanse* 1957, nr 12, s. 13.

wana jest w ustroju socjalistycznym zasada jedności w stosunkach gospodarczych i politycznych. Częścią składową tych stosunków są stosunki finansowe, które również cechuje jedność, a jej wyrazem jest istnienie jednego ogólnopństwowego funduszu środków budżetowych. Fundusz ten: dzielony jest najpierw — zgodnie z postulatem planowego i proporcjonalnego rozwoju wszystkich rejonów kraju i wszystkich dziedzin jego życia — między naczelne i terenowe organy, a podziału tego dokonuje się w ramach zbiorczego budżetu państwa, który umożliwia porównywanie potrzeb organów centralnych i terenowych stopnia wojewódzkiego ze środkami pieniężnymi tych organów. Jednak sam podział środków pieniężnych między organy centralne i terenowe jest niewystarczający. Potrzebny jest dalszy ich podział między organy terenowe różnych stopni; dokonuje się go już w budżetach zbiorczych województw i powiatów. W ramach tych budżetów następuje bowiem porównanie potrzeb województw i powiatów ze środkami, jakimi one rozporządzają. Nie należy jednakże sądzić, że dokonywanie wspomnianego podziału prowadzi do stworzenia muru granicznego między środkami organów centralnych a terenowych. Rozwiązanie takie podważałoby bowiem zasadę planowej gospodarki budżetowej, a z pojęciem planowości kojarzy się pojęcie gospodarki kierowanej, której warunkiem jest, by fundusze własne rad narodowych nie wystarczały na pokrycie ich wydatków<sup>18</sup>. W związku z tym zadania rad zostaną urzeczywistnione dopiero po uzyskaniu środków pieniężnych od organów centralnych bądź od rad wyższego stopnia. Środki te rady otrzymują w wyniku ich redystrybucji w budżecie państwa, która umożliwia z kolei powiązanie terenowej dyspozycji finansowej z taką dyspozycją centralną, co pozwala na koordynację poszczególnych budżetów wchodzących w skład budżetu państwa.

Wśród środków koordynacji różnych budżetów rozróżnić należy środki ekonomiczne, administracyjno-prawne i proceduralne. Ekonomicznymi środkami koordynacji są wspomniane już przelewy pieniężne dokonywane między poszczególnymi budżetami w ramach budżetu państwa (poprzez dotacje i udziały).

Troska o tę koordynację widoczna jest również w zakresie procedury budżetowej. Zadaniem reguł postępowania budżetowego jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania budżetu, a realizacja zasady jedności w jego budowie oddziałuje też na wewnętrzną jednolitość poszczególnych faz procedury budżetowej<sup>19</sup>. Zadaniem wszystkich faz procedury budżetowej jest zapewnienie realizacji zasady oddziaływania budżetu

<sup>18</sup> J. Wierzbicki, *W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych*, *Finanse* 1961, nr 6, s. 32.

<sup>19</sup> J. Zdzitowiecki, *op. cit.*, s. 27.

wyższego stopnia na budżet niższego stopnia<sup>20</sup>. W fazie opracowywania projektu budżetu związek ten zabezpieczony jest przede wszystkim tym, że ogólne wytyczne dotyczące zadań budżetu i planu gospodarczego ustalane są na szczeblu centralnym, czy to przez Radę Ministrów, czy też przez ministra finansów<sup>21</sup>. Wytyczne te są z kolei przekazywane przez prezydium rad narodowych coraz to niższym organom terenowym. Przestrzeganie wspomnianych wytycznych przez poszczególne jednostki organizacyjne zabezpieczone było w pierwszym okresie po reformie budżetowej z 1950 r. odgórnym trybem uchwalania budżetów terenowych, tj. kolejno od najwyższego do najniższego<sup>22</sup>. Przy tej kolejności podejmowania uchwał budżetowych przez rady narodowe budżet państwa był niejako narzędziem limitowania poszczególnych budżetów wchodzących w jego skład, a z kolei budżety terenowe wyższych stopni limitowały budżety rad niższych stopni. Sama jednak kolejność podejmowania uchwał budżetowych przez rady narodowe nie była wystarczającym narzędziem ich koordynacji. Uzupełnieniem jej była instytucja rozpatrywania uchwalonych już budżetów terenowych przez rady narodowe, a później przez wydziały finansowe prezydiów rad narodowych wyższych stopni (od 1952 r.)<sup>23</sup>. Pierwotnie, tj: w 1951 r. budżety terenowe rozpatrywane były z punktu widzenia ich zgodności: a) z przepisami prawa, b) z wytycznymi polityki państwa, c) z założeniami narodowego planu gospodarczego, d) z limitami dochodów i wydatków, ustalonymi w budżetach zbiorczych, e) z planami regulowania budżetu<sup>24</sup>. Listę tych kryteriów w następnym już roku skrócono i został utrzymany jedynie wymóg zgodności z przepisami prawa, zadaniami planu gospodarczego i wysokością kwot budżetu zbiorczego<sup>25</sup>. W toku wysuwanych w 1956 r. postulatów decentralizacji i demokratyzacji sprawowania władzy i zarządzania gospodarką budżetową podnoszono, że odgórne uchwalanie budżetów terenowych krępuje swobodę rad narodowych, a rozpatrywanie budżetów

<sup>20</sup> Recenzja E. Denek i J. Wierzbickiego, Zeszytów naukowych SGPiS, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, z. 2.

<sup>21</sup> Por. art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o prawie budżetowym z 1958 r.

<sup>22</sup> Por. art. 9 ust. 2 i art. 12 dekretu z 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa; por. § 1 uchwały Rady Ministrów z 29 IV 1953 r. w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych.

<sup>23</sup> Por. art. 13 dekretu z 17 XII 1952 r. o uchwaleniu i wykonywaniu budżetu państwa; uchwałę Rady Ministrów i Rady Państwa z 22 II 1951 r. o trybie rozpatrywania i uchwalania budżetów terenowych na rok 1951 (M.P. nr 21, poz. 260).

<sup>24</sup> Por. uchwałę Rady Państwa i Rady Ministrów z 24 IV 1952 r. w sprawie uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych (M.P. nr 41, poz. 570).

<sup>25</sup> Por. art. 13 dekretu z 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa.

nie sprzyja ich stabilizacji. W związku z tym zmieniono kolejność uchwalania budżetów terenowych, przepisując oddolne ich uchwalanie<sup>26</sup>, tj. kolejno od najniższego do najwyższego. U podstaw tej zmiany, omówionej już w literaturze<sup>27</sup>, leżała chęć rozszerzenia uprawnień rad narodowych. Mimo zmienionej kolejności uchwalania budżetów terenowych nadal jednak pozostała aktualna sprawa wzajemnego stosunku zakresu w ramach budżetu państwa — budżetu centralnego i budżetów terenowych; budżety terenowe pozostały bowiem częściami składowymi budżetu państwa, dlatego duże i nadal aktualne znaczenie miało zabezpieczenie jego jedności. W związku z tym, że budżety terenowe uchwalane były przed uchwaleniem przez Sejm budżetu państwa, mogły one różnić się wzajemnie od siebie. W interesie jedności gospodarki budżetowej trzeba było zatem przewidzieć możliwości dokonania korekty w uchwalonym przez radę narodową budżecie. Możliwości takiej korekty określone zostały w art. 21 ust. 3 i art. 24 ust. 1 ustawy o prawie budżetowym z 1958 r., przepisujących obowiązek wprowadzenia do budżetów terenowych zmian wynikających z ustawy budżetowej lub uchwał budżetowych rad narodowych; można by powiedzieć, że budżety terenowe stają się niejako „prawomocne” dopiero po uchwaleniu przez Sejm budżetu państwa<sup>28</sup>. Ale i te sposoby koordynacji okazały się w praktyce z czasem niewystarczające i poddane zostały krytyce w literaturze finansowej ostatnich lat<sup>29</sup>. Krytycy dotychczasowej procedury uchwalania budżetów terenowych postulują powrót do odgórnego uchwalania ich, jako lepiej zabezpieczającego jedność i prawidłowe funkcjonowanie zbiorczego budżetu państwa. Częściową realizację tych postulatów przyniosła ustawa budżetowa na r. 1963, która przepisała odgórny tryb uchwalania budżetów poszczególnych stopni<sup>30</sup>. Za wcześniej jest jednak na ocenę przydatności tego przywróconego sposobu koordynacji w dzisiejszych warunkach. Sam sposób podejmowania uchwał budżetowych i ich podstawy nie zostały w ustawie budżetowej na r. 1963 wyraźnie sformułowane. Można przyjąć, że zastosowane tam rozwiązanie jest wyrazem prób i poszukiwań w toku prac nad reformą budżetu najlep-

<sup>26</sup> Dekret z 31 XII 1956 r. o zmianie dekretu o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz. U. nr 1, poz. 6 z 1957 r.).

<sup>27</sup> J. Zdzitowiecki, *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM 1958, Prawo, z. 6, s. 182; B. Handel, *Kilka uwag o tegorocznych sesjach budżetowych*, *Finanse* 1957, nr 7, s. 213.

<sup>28</sup> A. Komar, *Budżet m. Poznania*, Poznań 1962, s. 51.

<sup>29</sup> J. Lubowicki, *U podstaw budżetów terenowych*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1962, nr 6, s. 28; K. Wiewóra, *Niektóre problemy planowania budżetów terenowych*, *Finanse* 1962, nr 4, s. 36 i n.; Z. Pirożyński, *O potrzebie i kierunkach reformy prawa budżetowego*, *Finanse* 1962, nr 112, s. 1 i n.

<sup>30</sup> Por. art. 10 ustawy budżetowej na r. 1963.



szych sposobów koordynacji poszczególnych budżetów w ramach zbiorczego budżetu państwa. Niemniej zmiany sposobów koordynacji poszczególnych budżetów pozwalają na twierdzenie, że sprawa ta nie należy do łatwych, na co wskazują też i trudności w znalezieniu właściwych sposobów przesuwania decyzji centralnych do najniższych ogniw aparatu władzy, przy jednoczesnym zapewnieniu udziału ludności poszczególnych rejonów kraju (województwa, powiatu, miasta itp.) w sprawowaniu władzy i administrowaniu finansami.

Możliwości korekty poszczególnych budżetów przewidziane są także w przepisach prawa administracyjnego. Szczególnie charakterystyczne są w tym względzie postanowienia styczniowej ustawy o radach narodowych z 1958 r.<sup>31</sup> Ustawa ta nie wspomina nigdzie o stosunku budżetów terenowych do budżetu państwa, brak jest w szczególności postanowienia, że budżety terenowe są uchwalane „w ramach jednolitego budżetu państwowego”<sup>32</sup>. Niemniej są w ustawie z 1958 r. pewne wzmianki o powiązaniu budżetów terenowych z budżetem państwa. Za przykład posłużyć może tu art. 10 ustawy o radach narodowych, przepisujący, iż „rady narodowe uchwalają wieloletnie i roczne plany gospodarcze. Plany te powinny być zgodne z kierunkami i zadaniami ustalonymi dla gospodarki rad narodowych w Narodowym Planie Gospodarczym”, który z kolei wywiera swój wpływ na budżet państwa i jego części składowe z uwagi na ich merytoryczny i proceduralny związek z planowaniem gospodarczym. Jest to zresztą sprawa poruszana już wyżej. Ustawa o radach narodowych przerzuca jednak, jak się zdaje, ciężar koordynacji budżetów do instytucji „wytycznych”<sup>33</sup>, które udzielane są organom terenowym przez Radę Państwa, Radę Ministrów i poszczególnych ministrów<sup>34</sup>. Niezastosowanie się do „wytycznych” zagrożone jest sankcjami w postaci uchylecia uchwały rady narodowej przez Radę Państwa albo uchylecia uchwały wojewódzkiej rady narodowej przez Radę Ministrów oraz uchylecia lub zmiany decyzji wydziałów prezydiów rad narodowych przez odpowiedniego ministra. Charakter prawny „wytycznych” jest nieokreślony i materia spraw, w zakresie których mogą być udzielane, również nie jest prawnie określona<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 29, poz. 172 z 1963 r.).

<sup>32</sup> Sformułowanie takie zawarte było w ustawie z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (art. 6, pkt 9).

<sup>33</sup> Por. art. 65 pkt 2, art. 66, 67 ust. 2, art. 68, 69 ust. 1 i art. 70 ustawy o radach narodowych.

<sup>34</sup> Por. rozdział VIII ustawy o radach narodowych — nadzór.

<sup>35</sup> J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1961, s. 150 i n.; M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe

W literaturze finansowej ostatnich lat pojawiły się głosy kwestionujące w ogóle potrzebę istnienia zbiorczego budżetu państwa<sup>36</sup>. Krytycy budżetu zbiorczego utrzymują, że budżet państwa wyklucza wszelką samodzielność wchodzących w jego skład budżetów terenowych. L. Kurowski pisał: „Podstawowym warunkiem rzeczywistej decentralizacji jest zerwanie z koncepcją budżetu zbiorczego, w szczególności z koncepcją »budżetu państwa«, który wydaje mi się tworem sztucznym, fasadowym, sprzecznym z ideą decentralizacji. Jeżeli budżet zbiorczy ma być rzeczywiście budżetem w pełnym tego słowa znaczeniu, a więc dyrektywnym po stronie wydatków, znosi on samodzielność każdego budżetu wchodzącego w jego skład. Skoro bowiem od budżetu zbiorczego zależą budżety stanowiące jego części składowe, to uchwalenie każdej z tych części składowych jest tylko pewnym ceremoniałem, pewną formą, w której kryje się stoisunkowo niedużo treści. Jeżeli budżet zbiorczy nie narzuca swojej woli budżetom, wchodzącym w jego skład, staje się on tylko zestawieniem statystycznym i wówczas przestaje być budżetem, do istoty bowiem budżetu należy posiadanie przez niego określonej mocy prawnej, dyrektywności i operatywności”<sup>37</sup>.

Pojęcie samodzielności rad narodowych jest pojęciem wieloznacznym. Można je rozpatrywać z kilku punktów widzenia — gospodarczego, politycznego i finansowego. Nas interesuje tu szczególnie ten ostatni i to na tle konstrukcji budżetu zbiorczego.

Sprawa samodzielności rad narodowych była szeroko poruszana w literaturze finansowej z lat 1956—1958. Bodźcem dla tych rozważań była ówczesnie dokonywana decentralizacja i demokratyzacja sprawowania władzy i zarządzania gospodarką<sup>38</sup>. Przede wszystkim nasuwa się tu pytanie, co należy rozumieć przez samodzielność rad narodowych?

UAM 1958, Prawo, z. 6, s. 128; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1960, s. 88.

<sup>36</sup> L. Kurowski, *Założenie reformy budżetowej 1957 r.*, *Finanse* 1957, nr 11, s. 8; nr 11, s. 8; J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalania budżetów zbiorczych w socjalizmie. Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 253 i n.; J. Kaleta, *W sprawie budżetu zbiorczego — polemicznie*, *Finanse* 1958, nr 4, s. 20.

<sup>37</sup> L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej...*, op. cit., s. 8. Prof. Kurowski wskazuje zarazem na trudności w usamodzielnieniu budżetów terenowych, pisząc: „Skuteczność funkcjonowania naszego organizmu gospodarczego jest w wysokim stopniu uzależniona od harmonijnego pogodzenia decentralizacji z systemem centralnego kierowania gospodarką narodową (s. 3); „[...] z decentralizacją bowiem i daleko „posuniętą samodzielnością budżetową powinien się łączyć system sygnałów, które pozwalałyby interweniować w przypadku niewłaściwego użycia samodzielności” (s. 11)

<sup>38</sup> J. Starościk, op. cit.; J. Lubowicki, *Założenie rozwoju budżetów terenowych*, *Zeszyty Naukowe U. Ł.* 1956, nr 6; J. Zdzitowiecki, *Sprawy finansów w usta-*

Zdania są na ten temat podzielone, różnice zaś powstają na tle formułowania warunków tej samodzielności. Niektórzy autorzy upatrują samodzielność rad w oddzieleniu ich gospodarki finansowej od gospodarki organów centralnych<sup>39</sup>. Chodzi w tym przypadku o uniezależnienie gospodarki finansowej rad narodowych od środków pieniężnych organów centralnych. Pogląd taki sprzeczny jest jednak z istotą gospodarki planowej, bowiem jednym z jej warunków jest powiązanie działalności organów terenowych z działalnością organów centralnych<sup>40</sup>. Inni natomiast twierdzą, że warunkiem samodzielności rad jest możliwość swobodnego decydowania o źródłach dochodów<sup>41</sup> i wydatkach<sup>42</sup>.

Czy jednak rady narodowe mogą w ogóle swobodnie decydować o źródłach dochodów, jak i o przeznaczeniu wydatków? W zasadzie źródła dochodów rad narodowych określone są przez organy centralne (Sejm, Radę Ministrów, ministra finansów)<sup>43</sup>, rady narodowe natomiast decydują o źródłach dochodów tylko w niektórych przypadkach i to na podstawie i w granicach delegacji ustawowej<sup>44</sup>. Podobnie przedstawia się możliwość decydowania przez rady narodowe o przeznaczeniu kredytów budżetowych. Przeznaczenie ich na poszczególne cele, zwłaszcza inwestycyjne, określone jest w rocznych narodowych lub terenowych planach gospodarczych. Natomiast swobodnie mogą rady decydować o wykorzystaniu nadwyżki budżetowej, podejmując uchwałę o kredytach dodatkowych. Ogólnie należy zatem uznać, że w zakresie gospodarki budżetowej rad są zarówno sprawy, o których niemal wyłącznie decydują organy centralne, jak i sprawy, o których decydują organy terenowe. I dlatego nie można chyba przyjąć, że „samodzielność finansowa [...] oznacza swobodne decydowanie według własnych zamiarów o gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych”<sup>45</sup>. Tak rozumiana samodzielność, musiałaby się równać oderwaniu budżetów rad narodowych od całości planu gospodarczego i budżetu państwa”<sup>46</sup> i już daw-

nie..., op. cit.; Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych*, *Finanse* 1960, nr 2.

<sup>39</sup> Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, *Finanse* 1957, nr 7, s. 19; J. Kaleta, *W sprawie budżetu zbiorczego*..., op. cit., s. 25.

<sup>40</sup> M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1964, s. 43.

<sup>41</sup> Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw...*, op. cit., s. 34.

<sup>42</sup> J. Lubowicki, *U podstaw...*, op. cit., s. 218.

<sup>43</sup> Por. ustawę z 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych (Dz. U. nr 44, poz. 214) i ustawę o radach narodowych z 1958 r.

<sup>44</sup> Np. przy ustanawianiu różnego rodzaju opłat czy dopłat.

<sup>45</sup> J. Lubowicki, *U podstaw...*, op. cit., s. 28.

<sup>46</sup> J. Albrecht, *Decentralizacja w aspekcie finansowym*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1961, nr 4.

niej poddana została krytyce<sup>47</sup>. Stąd też odrzuca się u nas myśl o całkowitej samodzielności finansowej rad narodowych<sup>48</sup>. Podobne twierdzenie można spotkać w literaturze z zakresu nauki administracji, gdzie wskazuje się właśnie na względną samodzielność decyzji rad narodowych<sup>49</sup>. Z tych powodów także decyzje finansowe rad narodowych są zawsze względnie samodzielne.

Pozornie pojęcie „samodzielności względnej” sprzeczne jest z istotą samodzielności w ogóle, można je rozumieć raczej jako „samodzielność wykonawczą”, która nie określa zakresu i stopnia samodzielności. Pojęcie „samodzielność względna” odnosi się do tych przypadków, w których rady korzystają z samodzielności w ustalaniu zadań, jak i do tych, w których realizują zadania ustalone nie przez nie w planie gospodarczym i w budżecie państwa. W tym ostatnim przypadku ową „względną samodzielnością” jest inicjatywa wyboru przez organy terenowe sposobów realizacji centralnie ustalonych zadań. Niekiedy wiąże się lub utożsamia pojęcie samodzielności finansowej z pojęciem decentralizacji finansowej<sup>50</sup>.

Termin „decentralizacja” używany jest dla określenia układu polegającego na rozszerzeniu działania i zakresu uprawnień organów niższych kosztem uprawnień organów wyższych, przy równoczesnym ograniczeniu dopuszczalności ingerencji tych drugich w sprawy tych pierwszych. Ograniczenie ingerencji organów wyższych pozostawia pewną sferę samodzielności dla organów niższych. Samodzielność ta stanowi istotę decentralizacji<sup>51</sup>.

W literaturze podnoszono jednak wątpliwości, czy w socjalizmie w ogóle możliwa jest decentralizacja finansowa<sup>52</sup>. Wątpliwości te wynikają z pewnych trudności w określeniu decentralizacji w socjalizmie, który zakłada „scentralizowane planowanie, jednolite kierownictwo polityczne oraz zapewnienie obywatelom realnego wpływu na administrowanie”<sup>53</sup>. Wydaje się, że scentralizowane planowanie i jednolite kierow-

<sup>47</sup> J. Lubowicki, *Ewolucja podstaw ustrojowych finansów komunalnych*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 503 i n.; M. Jaroszyński, *Finanse samorządowe w gospodarce planowej*, w: *Wybrane źródła i literatura...*, op. cit., s. 565 i n.

<sup>48</sup> J. Starościak, op. cit., s. 149.

<sup>49</sup> M. Jaroszyński, *decentralizacja i samorząd...*, op. cit., s. 220.

<sup>50</sup> M. Weralski, *Pojęcie decentralizacji finansowej*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1963, nr 0, s. 28. Nie brak i poglądu głoszącego, że „samodzielność finansowa nie jest organicznie związana z decentralizacją. Są to dwa różne zagadnienia, jakkolwiek mogą, ale nie muszą być łączone” (J. Lubowicki, *U podstaw...*, op. cit., s. 28).

<sup>51</sup> J. Starościak, op. cit., s. 144.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 25.

nictwo polityczne nie wykluczają decentralizacji, lecz nawet czynią ją w pewnym sensie konieczną. Konieczność ta jest wyraźnie widoczna w sprawach zarządu gospodarką państwową, która właśnie ze względu na jej bardzo szeroki zakres wymaga zdecentralizowania. W ogóle zaś mówić raczej można chyba jedynie o względnej centralizacji i o względnej decentralizacji. Jak twierdzi jeden z autorów, „w żadnym współczesnym państwie cywilizowanym nie można by mówić o jakiejś administracji całkowicie scentralizowanej czy całkowicie zdecentralizowanej”<sup>54</sup>. Organy zdecentralizowane mogą mieć zatem jedynie względną samodzielność. Przyjąwszy, że pojęcie „decentralizacja finansowa” w ogóle, a budżetowa w szczególności jest elementem szerszego pojęcia „decentralizacja administracji”, w stosunku do którego jest ona zjawiskiem wtórnym<sup>55</sup>, to ową względną samodzielność odnajdzie się także w systemie budżetowym.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy centralizm demokratyczny, leżący u podstaw organizacyjnej konstrukcji budżetu, nie wyklucza decentralizacji? Wprost przeciwnie — centralizm demokratyczny nie może istnieć w praktyce bez określonego stopnia decentralizacji<sup>56</sup>, której zadaniem jest zespolenie dwóch elementów — centralizmu i demokratyzmu oraz ustalenie właściwych proporcji między jednym a drugim kierunkiem. Wskazuje się na to, że centralizm i demokracja to nie przeciwieństwa, lecz jedność<sup>57</sup>. Już w samym istnieniu w ramach budżetu państwa budżetów terenowych obok budżetu centralnego są pewne pierwiastki decentralizacji, których uwzględnienie podyktowane zostało przeświadczeniem, iż centralne ośrodki dyspozycyjne nie są w stanie należycie poznać i zaspokoić potrzeb lokalnych. Lepiej to zrobią ośrodki miejscowe. Narzędziem oddziaływania w terenie tych miejscowych ośrodków w stosunku do poszczególnych budżetów jednostkowych są zbiorcze budżety terenowe wyższych stopni, tj. powiatu i województwa<sup>58</sup>. System oddziaływania organów centralnych został więc niejako podparty przez instytucję zbiorczego budżetu państwa.

Wspomniano wyżej, że z oparcia konstrukcji zbiorczego budżetu na zasadzie centralizmu demokratycznego wypływa istnienie pewnej nadi podrzędności w stosunkach między budżetami różnych stopni, co wyklucza autonomię poszczególnych budżetów w ramach zbiorczego budżetu

<sup>54</sup> M. Weralski, *Pojęcie decentralizacji...*, op. cit., s. 28.

<sup>55</sup> H. Groszyk, *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, *Annales Universitatis M. C. Skłodowska* 1957, Sectio G., lus, z. 4, s. 381.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 363,

<sup>57</sup> Z. Bauman, *Zagadnienia centralizmu demokratycznego w pracach Lenina*, Warszawa 1951., s. 14.

<sup>58</sup> L. Kurowski, *Planowanie budżetowe ...*, s. 273.

państwa. Nie wyklucza natomiast ich „względnej samodzielności”. Gwarantuje ją bowiem ustalenie budżetów zbiorczych w specjalizacji przedmiotowej, a i w tym zakresie nie są one dla budżetów jednostkowych górnymi granicami. Te ostatnie mogą być zmienione przez kredyty dodatkowe. Można oczywiście twierdzić, że istnieje stosunek odwrotnie proporcjonalny między stopniem nasilenia dyrektywności budżetu zbiorczego a uprawnieniami organów terenowych, tj. im szczegółowszy i prawnie bardzo wiążący jest budżet zbiorczy (państwa czy terenowe), tym mniej pozostawia swobody dla organów terenowych<sup>59</sup>. Ale to już jest sprawa polityki finansowej. Ogólna zasada polega natomiast na tym, że budżety zbiorcze uchwalane są w kwotach ogólnych, które są szczegółowo wyliczone w budżetach jednostkowych rad. Takie ujęcie szczególności budżetów zbiorczych pozostawia radom pewien zakres samodzielności ujawniający inicjatywę lokalną. Można tu przypomnieć słowa W. I. Lenina, że „jedność w tym, co jest istotne, podstawowe, nie zostaje naruszona, ale zapewniona przez różnorodność szczegółów właściwości lokalnych, sposobów podejścia do sprawy, sposobów realizacji kontroli”<sup>60</sup>. I dlatego przy uznaniu twierdzenia że rady narodowe mają „względną samodzielność”, należy także przyjąć, iż budżet zbiorczy jej nie wyklucza, ale ją potwierdza i to przez swój ogólny charakter.

Nawiązując do dyrektywności budżetu zbiorczego trzeba chyba znać za wątpliwe dwie krańcowe tezy: że budżet zbiorczy jest w pełni dyrektywny albo że pozbawiony jest zupełnie dyrektywności. Prawda leży bodaj pośrodku; lepiej przyjąć, że budżet, zbiorczy ma charakter „względnie dyrektywny”. Można zarzucić temu terminowi nieścisłość, ale wydaje się, że najlepiej oddaje on charakter dyrektywności tego budżetu. Budżety zbiorcze bowiem kształtują ogólne proporcje dochodów i wydatków budżetów wchodzących w ich skład i to nie w sposób bezwzględnie te ostatnie obowiązujący. Własne owo ogólne określenie zadań w budżetach zbiorczych niejako wytycza budżetom jednostkowym pewien zakres samodzielności, która w praktyce ma miejsce choćby w dopuszczalności uchwalania przez rady narodowe kredytów dodatkowych. Podobnie kwoty dotacji i udziałów nie są wielkościami bezwzględnie obowiązującymi i niezmiennymi. Rady narodowe mają bowiem wpływ na ich kształtowanie. Nie jest też budżet zbiorczy zwykłym tylko zestawieniem budżetów jednostkowych, oddziaływanie jego jest samodzielne i rozleglejsze.

Wydaje się więc, że za dalszym utrzymaniem zbiorczego budżetu przemawiają względy natury gospodarczej, politycznej i technicznej,

<sup>59</sup> J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalania...*, op. cit., s. 253 i n.

<sup>60</sup> W. I. Lenin, *Jak zorganizować współzawodnictwo*, w: *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1051, s. 274.

o których wyżej była już zresztą mowa, a które tutaj można niejako przypomnieć. Do względów natury gospodarczej należy uspołecznienie podstawowych środków produkcji, co czyni możliwym i koniecznym planowanie gospodarcze. Wytwarza się w ten sposób jednolity system ogólnonarodowej gospodarki państwowej, której założenia i proporcje rozwoju ustalane są przez organy centralne. Planowanie gospodarcze, którego jedną ze stron jest planowanie finansowe, czyni z kolei możliwym i koniecznym scentralizowanie dyspozycji finansowej państwa i powiązanie dyspozycji centralnej z dyspozycją terenową.

Może to nastąpić tylko przez przydatne do realizacji środki, jak m. in. jednolity ogólnopaństwowy budżet<sup>61</sup>. Nie można jednak tego rozumieć tak, że tylko budżet zapewnia tę jedność w gospodarce finansowej. Budżet bowiem realizuje fragmenty narodowego planu gospodarczego i to wespół z innymi planami finansowymi. Zresztą już w latach trzydziestych E. Allix pisał, że związek przedsiębiorstw z budżetem powoduje wyłom w zasadzie zupełności; wyłom ten charakteryzował jako „objaw tendencji, która pod pozorem samodzielności prowadzi do pocięcia na kawałki finansów publicznych”, chociaż mylnie to tłumaczył<sup>62</sup>. Ale przecież nie kwestionuje się przydatności budżetu w finansowaniu zadań pozagospodarczych, tj. oświaty, nauki, kultury, lecznictwa, administracji państwowej, wymiaru sprawiedliwości<sup>63</sup>, a także w pewnym zakresie w finansowaniu zadań gospodarczych<sup>64</sup>. Na uboczu pozostawiamy zatem spór o to, czy budżet jest „podstawowym planem finansowym”, czy też nim nie jest. Wystarczy, że budżet jest jednym z planów finansowych, dla którego najwłaściwsza jest zbiorcza jego budowa. W ustroju socjalistycznym konieczna jest dla realizacji prawa planowego i proporcjonalnego rozwoju — redystrybucja środków pieniężnych między poszczególnymi rejonami kraju, gałęziami gospodarczymi czy klasami społecznymi. Przydatnym narzędziem tej redystrybucji jest budżet państwa, obejmujący swoim zakresem budżety organów niższych stopni<sup>65</sup>. Wtedy już sam kształt organizacyjny tego budżetu ułatwia tę redystrybucję. Niemniej ważną przesłanką utrzymania zbiorczego budżetu są i czynniki polityczne. Sejm uchwalając bowiem budżet państwa, obejmujący także budżety terenowe, uzyskuje niejako prawo autory-

<sup>61</sup> J. Lubowicki, *Planowanie budżetowe ...*, op. cit., s. 69.

<sup>62</sup> E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* wyd. 4. Paris 1981, s. 160. Autor twierdził, że owo „pocięcie finansów publicznych na kawałki kończy się anarchią finansową”.

<sup>63</sup> S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe ...*, op. cit., s. 86.

<sup>64</sup> M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu...*, op. cit., s. 120.

<sup>65</sup> Z. Pirożyński, *Zagadnienie budżetu zbiorczego...*, op. cit., s. 16.

zacji tych ostatnich<sup>66</sup>. Wynika to zresztą z roli Sejmu, który z jednej strony jako organ reprezentujący ludność wyraża demokratyzm w dziedzinie funkcjonowania i budowy centralnego aparatu zarządzająco-wykonawczego państwa, z drugiej zaś strony jest owym „centrum”, któremu w ostatniej instancji podlega cały aparat władzy i zarządu państwa, i jest wyrazicielem woli, którą musi realizować cały ten aparat<sup>67</sup>.

Z całokształtu okoliczności wynika zatem, że w ustroju socjalistycznym realizacja jedności w rozmaitych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego i politycznego jest sprawą wielkiej wagi. Dlatego z ogólnych założeń ustroju socjalistycznego wywnioskować można, że istnienie budżetu zbiorczego wpływa niejako z samej istoty tego ustroju. Natomiast ułożenie stosunków pomiędzy poszczególnymi szczeblami budżetów jest rzeczą wtórną, co jednak nie znaczy, że mało ważną. Przy wzajemnym przenikaniu się w budowie budżetu elementów centralizmu i demokratyzmu ważny jest nie tylko ten pierwszy, lecz także i drugi element, gdyż on to umożliwia szerokim rzeszom ludności branie czynnego udziału w zarządzie państwem, a w tym także i jego finansami.

<sup>66</sup> M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu...*, op. cit., s. 211.

<sup>67</sup> Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 76.