

ANDRZEJ KOMAR

## SAMODZIELNOŚĆ BUDŻETOWANIA PRZEZ RADY NARODOWE W LATACH 1952—1958

Obecnie obowiązujący system budżetowy (a w jego ramach budżety terenowe) jest rezultatem przeprowadzonej w roku 1950/51 reformy oraz rozwoju jego w okresie planu sześcioletniego.

Przebudowa systemu budżetowego w 1950/51 roku była nieodzownym warunkiem prawidłowej realizacji planu sześcioletniego z uwagi na konieczność powiązania planu z budżetem, a tym samym umożliwienia spełniania przez budżet finansowej kontroli wykonania zadań rzeczowych. Drugim momentem wymagającym zmiany systemu budżetowego była reforma ustrojowa dokonana ustawą z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, która zniosła dawne organy samorządowe, istniejące obok organów rządowych, i powołała rady narodowe jako jednolite organy terenowej władzy państwowej. Wspomniana ustawa znosząc dualizm władz terenowych stworzyła konieczność zniesienia dwoistości systemów budżetowych w terenie. Pozwoliło to na objęcie zadań wykonywanych przez rady narodowe systemem budżetów terenowych wchodzących w skład budżetu państwa.

Przebudowie budżetu sprzyjał również fakt rozszerzenia zakresu działania ministra skarbu (finansów) na całość spraw finansowych<sup>1</sup>.

Wytyczne reformy budżetowej określone zostały w uchwale Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951<sup>2</sup>. W oparciu o wspomniane wytyczne Rady Ministrów została dokonana zasad-

<sup>1</sup> Ustawa z 7 marca 1950 r. o przekształceniu urzędu Ministra Skarbu w urząd Ministra Finansów (Dz. U. nr 10, poz. 101).

<sup>2</sup> Uchwała Rady Ministrów z 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu Państwa na rok 1951, M. P. nr A—55, poz. 631.

nicza przebudowa polskiego systemu budżetowego, nadająca budżetowi państwa (i wchodzącym w jego skład budżetom terenowym) charakter państwowego planu finansowego przez włączenie doń niektórych innych planów finansowych działających dotychczas poza nim.

Dalszą cechą przebudowanego systemu budżetowego było powiązanie budżetu państwa z narodowym planem gospodarczym, a przez to oparcie budżetu państwa w jego podstawowych elementach o wskaźniki tego planu, co łącznie z innymi wspomnianymi wyżej czynnikami przesądziło o socjalistycznym charakterze tego systemu.

Reforma z roku 1950/51 miała duże znaczenie dla rad narodowych, bowiem stworzyła podstawę do objęcia przez nie całokształtu działalności gospodarczej i kulturalnej o znaczeniu lokalnym. Znalazło to z kolei wyraz w rozszerzonym zakresie budżetów rad narodowych, które na skutek przekazania radom zadań wykonywanych dotąd przez terenowe ekspozytury urzędów centralnych wzrosły w 1951 r. trzykrotnie w stosunku do budżetów b. związków samorządowych.

Jednak reforma roku 1950/51 miała w części charakter nierealny, gdyż stworzony przez nią system budżetów terenowych był teoretycznie zbyt doskonały jak na warunki w jakich miał funkcjonować<sup>3</sup>. Zbyt optymistycznie zakładał doskonałe działanie terenowych planów gospodarczych i wysoki poziom terenowej gospodarki finansowej; pozostawiał przy tym zbyt wiele miejsca w zakresie gospodarki budżetowej rad dla ingerencji organów centralnych.

Rzeczywistość jednak okazała się nieustępliwa, stąd działanie i „dopasowanie” tego systemu do istniejących warunków sprawiało wiele kłopotów. Trzeba więc było przeprowadzać coroczne zmiany zarówno w zakresie struktury dochodów budżetów terenowych, jak i w zakresie przepisów o ich przygotowaniu, uchwalaniu i wykonywaniu. Wspomniana bowiem wyżej reforma nie stwarzała w pełni warunków dla zapewnienia radom narodowym stanowiska gospodarzy terenu. Stąd stałe i stopniowe rozluźnianie rygorów prawnych, które krępowały i ograniczały samodzielność organów terenowych w ich gospodarce budżetowej. W związku z tym w omawianym okresie ukazało się wiele przepisów dotyczących rozszerzenia uprawnień budżetowych rad narodowych; jednak celem tego artykułu nie jest systematyczne omówienie wszystkich tych norm, ale tylko tyłu

<sup>3</sup> L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.* „Finanse” 1957, nr 11, s. 2.

i tych, które wystarczą dla powzięcia pewnego ogólnego poglądu na poruszoną sprawę.

Proces rozszerzania uprawnień budżetowych rad narodowych przybrał na sile w okresie po VII Plenum KC PZPR, którego uchwały wyraźnie podkreślały m. in. konieczność rozszerzenia uprawnień rad w zakresie ich gospodarki budżetowej. Dwa postulaty były w owym okresie powszechnie wysuwane — demokratyzacji i decentralizacji stosunków gospodarczych i społecznych w kraju. Postulaty te odnosiły się także do gospodarki finansowej rad narodowych, a zwłaszcza do sprawy zwiększenia samodzielności rad na tym odcinku.

Podstawowym zagadnieniem rozszerzenia uprawnień rad narodowych jest wyposażenie ich w takie źródła dochodów własnych, które wyeliminowałyby konieczność stosowania środków wyrównawczych w postaci udziałów otrzymywanych w dochodach budżetu wyższego stopnia bądź dotacji zawierających silne elementy centralizmu. Prawnym wyrazem tej tendencji jest uchwała Rady Ministrów z dnia 3 października 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową<sup>4</sup>. Uchwała ta w znacznym stopniu rozszerzyła działalność rad narodowych, przekazując im wiele zadań w dziedzinie przemysłu, rolnictwa, handlu, budownictwa, oświaty, zdrowia etc., które dotąd planowane były centralnie i finansowanie z budżetu centralnego. Wyposażenie budżetów terenowych w nowe źródła dochodów pociągnęło za sobą zmianę proporcji wielkości dochodów własnych i środków wyrównawczych.

Wspomniana wyżej uchwała formułuje wskazania dla zmiany struktury dochodów budżetów terenowych: „Przez powiększenie dochodów stałych w szczególności przez powiększenie udziału budżetów terenowych w dochodach gospodarki podległej radom narodowym i zmniejszenie udziału w dochodach budżetu centralnego. „W związku z tym uchwała ta przekazała w całości na rzecz budżetów terenowych i uznała za dochody planowane terenowo wpływy: 1. z podatków od przedsiębiorstw państwowych powiązanych z budżetami terenowymi, 2. z podatków od spółdzielczości, 3. podatków od gospodarki nieuspołecznionej, 4. z podatku od nabycia praw majątkowych, 5. z podatku od wzbogacenia wojennego, 6. z b. urzędów

<sup>4</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 3 października 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową, M. P. nr 91.

likwidacyjnych, 7. z państwowego funduszu ziemi, 8. z opłaty skarbowej, 9. z dodatków za zwłokę i kar, 10. z prekludowanych należności przedsiębiorstw terenowych (§ 6, ust. 2). W następstwie tego dochody własne rad narodowych wynosiły w 1957 r. 11,1 mld zł, a więc wzrosły prawie czterokrotnie w stosunku do roku poprzedniego. Nadal jednak pozostał nierozwiązany problem szczegółowego rozdziału źródeł dochodów pomiędzy rady narodowe poszczególnych stopni. Rozwiązanie tego problemu przyniosła wydana dopiero w lipcu ubiegłego roku ustawa o dochodach rad narodowych, która szczegółowo określiła, jakie źródła dochodów przypadają w całości lub w formie udziałów radom narodowym różnych stopni<sup>5</sup>. Wspomniana ustawa ustaliła też zasady podziału źródeł dochodów własnych między budżety rad różnych stopni, którego cechami charakterystycznymi są: 1. elastyczność w „dopasowaniu” źródeł dochodów do potrzeb poszczególnych rad narodowych, 2. ustalenie udziałów bezterminowych, a nie jak dotychczas na okres jednego roku.

Ustawa o dochodach rad narodowych obecnie wymienia następujące dochody własne rad narodowych: 1. podatki i opłaty terenowe, 2. opłaty za świadczenia i usługi jednostek budżetowych podległych radom narodowym, 3. dochody o charakterze administracyjnym oraz wpływy państwowego funduszu ziemi, 4. wpłaty przedsiębiorstw i zakładów budżetowych podległych radom narodowym, 5. dochody z funduszy terenowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów, np. z funduszu gromadzkiego, 6. wpłaty z zaległości z podatków i opłat, których terminy wymiaru wygasły, 7. dopłaty do cen napojów alkoholowych, które powiatowe rady narodowe i rady narodowe miast stanowiących powiaty mogą wprowadzić na swoim terenie, 8. udziały w dochodach budżetu centralnego oraz 9. dotacje z budżetu centralnego lub z budżetu rady narodowej wyższego stopnia.

Taki układ strukturalny dochodów w budżetach terenowych zapewnia radzie narodowej z jednej strony elastyczne dochody własne, z drugiej natomiast dochody sztywne w postaci udziałów i dotacji. W następstwie przeprowadzonych zmian sposób pokrywania wydatków rad narodowych dochodami własnymi w latach 1956–1959 przedstawić można w tabeli<sup>6</sup> (patrz s. 55).

<sup>5</sup> Ustawa z 1 lipca 1958 r. o dochodach rad narodowych, Dz. U. nr. 44, poz. 214.

<sup>6</sup> A. W. Zawadzki, *O niektórych aktualnych zagadnieniach reformy finansów rad narodowych*, „Finanse” 1958, nr 2, s. 50, oraz ustawa budżetowa na rok 1959.

Jak z tabeli wynika, mimo poważnego wzrostu dochodów własnych rad w ostatnich latach, w dalszym ciągu stanowią one tylko nieco powyżej 50% pokrycia ogółu wydatków. Nerozwiązany po-

Budżety terenowe	1956		1957		1958		1959	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Wydatki ogółem	21 794	100,0	31 800	100,0	35 785	100,0	41 753	100,0
Dochody własne	3 269	14,7	12 056	37,9	16 696	46,5	22 296	54,0
Środki wyrównawcze	18 941	85,3	19 744	62,1	19 089	53,5	19 457	46,0

został problem samodzielności finansowej rad narodowych, więc otwarte jest również zagadnienie rad jako gospodarzy terenu. Istota bowiem decentralizacji nie sprowadza się do rozszerzenia dochodów własnych rad narodowych. Istotne i niezbędne jest również przyznanie radom narodowym prawa do samodzielnego rozporządzania dochodami własnymi, tj. do ustalenia w ramach tych dochodów zadań gospodarczych i socjalno-kulturalnych oraz odpowiadających im zadań finansowych. Rady narodowe powinny mieć prawo planowania wzrostu wydatków w granicach wzrostu dochodów, a nie w granicach wydatków ustalonych przez organy wyższego stopnia. Postulat ten wobec występowania w planowaniu finansowym silnych elementów centralistycznych oraz z uwagi na występowanie tychże elementów w środkach wyrównawczych będzie trudny do zrealizowania, zwłaszcza że nie ma obecnie możliwości rozszerzenia dochodów własnych w takim zakresie, ażeby można było pokryć nimi wszystkie wydatki budżetowe rad narodowych. Pozostaje zatem nadal otwarty problem środków wyrównawczych dla budżetów terenowych, w związku z czym powstaje pytanie, w jaki sposób rozwiązać problem dalszego usamodzielnienia rad narodowych w istniejących warunkach, tj. przy trudnościach w wyposażeniu ich w pełni w dochody własne.

Wydaje się, że rozwiązanie tego problemu mogłoby pójść w następującym kierunku:

a) należałoby rozdzielić zadania realizowane przez rady narodowe na dwie grupy — jedna byłaby finansowana dochodami własnymi, druga — dotacjami;

b) zadania finansowe z dochodów własnych, jak i dochody własne rad powinny być ustalane przez rady danego stopnia; rady narodowe powinny mieć w tym zakresie pełną samodzielność, uchwalając zadania w granicach własnych dochodów;

c) rady narodowe powinny mieć prawo wykorzystania wygospodarowanych przez siebie nadwyżek budżetowych na potrzeby terenu;

d) dotacje udzielane przez rady wyższego stopnia na rzecz budżetów rad niższych stopni powinny mieć charakter dotacji celowych, powiązanych z określonymi zadaniami planowymi.

A więc istotnym zagadnieniem jest ustalenie linii podziału między zadaniami finansowymi ze środków własnych rad narodowych a zadaniami finansowanymi z dotacji. Przy ustaleniu tej linii podziału należałoby wziąć pod uwagę zasady organizacji planowania gospodarczego działalności rad. Zgodnie bowiem z nimi rady narodowe ustalają swoje zadania gospodarcze i kulturalne przez uchwalenie terenowych planów gospodarczych, chociaż niektóre wskaźniki działalności rad są obecnie nadal zatwierdzane przez organy centralne w narodowym planie gospodarczym.

Tak więc wypada przyznać, że mimo zmian w kierunku usamodzielnienia rad narodowych i przekształcania ich w rzeczywistych gospodarzy terenu, nadal istnieje nadmierna ingerencja organów centralnych, zwłaszcza we wspomnianych wyżej zakresach działalności rad. Jednak proces decentralizacji uprawnień gospodarczych i finansowych rad nie jest zakończony, lecz przeciwnie — nadal postępuje.

Dalszym odcinkiem budżetów terenowych, dotkniętym przez zmiany związane z decentralizacją, była procedura ich przygotowania, uchwalania i wykonywania.

Najsilniej przerosty centralizmu występowały w planowaniu budżetowym, które bezpośrednio rozstrzyga o uprawnieniach rad narodowych do samodzielnego decydowania o kierunku i rozmiarach działalności gospodarczej i kulturalnej. Dlatego w tym zakresie przeprowadzono najwięcej zmian, m. in. poprzez przekazywanie uprawnień planowania gospodarczego radom narodowym oraz przez zmniejszenie ilości i szczegółowości wskaźników ustalanych przez organy centralne. Toteż rozszerzaniu samodzielnności rad w zakresie planowania gospodarczego towarzyszyło, aczkolwiek nieśmiało, rozszerzanie ich samodzielnności w planowaniu budżetowym.

Podstawowym elementem centralizmu w planowaniu budżetowym była do niedawna zasada uchwalania budżetów rad narodowych niższych stopni w granicach (limitach) dochodów i wydatków ustalanych w budżetach rad narodowych wyższych stopni lub w budżecie państwa. Limitowanie dochodów i wydatków budżetów rad narodowych w uchwałach budżetowych rad wyższego stopnia oraz

w budżecie państwa miało na celu zrównoważenie całości budżetu państwa. Limitowanie budżetów terenowych niższych stopni w uchwałach budżetowych rad wyższego stopnia zniesione zostało dekretem z 31 grudnia 1956 r., w którym przepisane zostało uchwalanie budżetów terenowych kolejno od najniższych do najwyższych stopni — przed uchwaleniem przez Sejm budżetu państwa.

Innym zagadnieniem były zgłoszenia prezydiów wojewódzkich rad narodowych do projektu budżetu państwa. W latach 1951—1953 zgłoszenia prezydiów wojewódzkich rad narodowych do projektu budżetu państwa były limitowane wytycznymi ustalonymi przez Radę Ministrów lub ministra finansów. Limitowanie wydatków dokonywane było tak szczegółowo, że hamowało rozwój inicjatywy rad narodowych i ich prezydiów. W roku 1954 zerwano z limitowaniem projektów budżetów województw, opierając je na podstawie wytycznych do narodowego planu gospodarczego, norm budżetowych oraz sieci urządzeń socjalno-kulturalnych, przy czym ustalono zasadę, że projekty budżetów powinny być zgodne z opracowywanymi równocześnie i zgłaszanymi do PKPG projektami terenowych planów gospodarczych.

Jednak mimo iż od początku istnienia budżetów terenowych prezydium wojewódzkich rad narodowych przedkładały projekty budżetów wojewódzkich jako materiał do opracowywanego projektu budżetu państwa, Ministerstwo Finansów opierało się w tym zakresie głównie na materiałach i wnioskach resortowych. Dochodziło nawet niekiedy do tego, że Ministerstwo Finansów ustalało zadania finansowe dla rad narodowych bez konsultacji z prezydiami wojewódzkich rad narodowych.

W świetle powyższego wydaje się, że zniesienie systemu limitowania projektów budżetów przedkładanych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych Ministerstwu Finansów jako materiału do opracowania projektu budżetu państwa nie wpłynęło na rozszerzenie uprawnień rad narodowych i ich prezydiów, a oznaczało raczej przesunięcie limitowania w czasie, tj. na etap prac Rządu i Sejmu nad projektem budżetu państwa.

Szczegółne wzmoczenie procesu decentralizacji w terenowym planowaniu gospodarczym przypada na okres po roku 1956, gdy w 1957 r. prezydium rad narodowych zwolnione zostały od obowiązku przedkładania organom centralnym szeregu wskaźników określających ramy działalności rad narodowych. Pociągało to oczywiście za sobą zmiany w planowaniu finansowym rad, bowiem po uchwaleniu budżetu pań-

stwa przez Sejm, limity ustawy budżetowej przekazywane bywały w coraz to mniejszej szczegółowości — początkowo w rozdziałach, potem w działach, a w 1956 r. w globalnych kwotach dochodów i wydatków.

Obecnie rady narodowe opracowują swe plany gospodarcze i budżety na podstawie kilku zaledwie dyrektywnych wskaźników, z których jednym jest globalny limit środków dopłacanych do budżetów terenowych z budżetu centralnego.

Zniesienie systemu „odgórnego” sporządzania budżetów pozwoliło w szczególności na zabezpieczenie samodzielności w planowaniu dochodów i wydatków. „Oddolne” planowanie budżetów (od gromad, miast i osiedli poprzez powiaty do województwa) stworzyło warunki do tego, że budżety terenowe stały się w większym niż dotychczas stopniu realnym odbiciem potrzeb terenu. Planowanie „oddolne” pozwoliło również na znaczne przyśpieszenie sporządzania i uchwalania budżetów terenowych przed początkiem nowego okresu budżetowego.

Jednak obok stopniowego zapewniania radom narodowym samodzielnego stanowiska w zakresie spraw gospodarczych i finansowych nie przestaje obowiązywać zasada centralnego planowania. Niedawno bowiem (w 1957 r.) wysunięte tezy Rady Ekonomicznej w sprawie niektórych kierunków zmian w modelu gospodarczym wskazywały, że „pogłębienie i podniesienie na wyższy poziom planowania centralnego jest jednym z głównych warunków prawidłowego rozwoju naszej gospodarki... Narodowe plany gospodarcze, wieloletnie i roczne, stanowią akty dyrektywne i obowiązują organy kierujące gospodarką na wszystkich szczeblach” — m. in. rady narodowe. Dlatego zapewnienie należytego wykorzystania otrzymanych uprawnień wymagać będzie w tych warunkach od rad dużej inwencji koncepcyjnej i organizacyjnej.

Dalszym odcinkiem procedury budżetowej, który był zmieniany, to uchwalanie budżetów terenowych.

Konstytucja w art. 19, ust. 2, postanowiła, że „Sejm uchwala corocznie budżet państwa”; „Rady narodowe uchwalają budżety terenowe” — czytamy w art. 41. Postanowienia te niejako tylko zarejestrowały istniejącą wówczas budowę budżetu, ustaloną w ustawie z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, której przepis (art. 6, pkt 9) stanowił, iż rady narodowe „uchwalają w ramach jednolitego budżetu państwowego terenowe budżety”. Wymieniony przed chwilą przepis ustalał tym samym



stosunek budżetów terenowych do budżetu państwa, którego składnikami były (i są) budżety terenowe.

Zasady takiej budowy budżetu ustalone zostały w innych współczesnych przepisach prawa budżetowego.

Uchwalanie budżetów terenowych w ramach budżetu państwa znalazło m. in. swój wyraz w kolejności podejmowania uchwał budżetowych przez rady narodowe poszczególnych stopni, bowiem przepisy dekretu z 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa stanowiły, iż „rady narodowe uchwalają budżety terenowe po uchwaleniu budżetu państwa”.

W takiej jednak kolejności uchwalania poszczególnych budżetów — najpierw państwa, później coraz to niższych terenowych — zawarte były silne elementy centralizmu i wraz z wysunięciem się dążeń do demokratyzacji i decentralizacji kolejność taka musiała być zmieniona.

Zgodnie z postulatami uchwały Rady Ministrów z 3 października 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień rad narodowych wydano dekret z 31 grudnia 1956 r.<sup>7</sup> o zmianie dekretu o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, którego przepis odwrócił dotychczasowy porządek uchwalania budżetów, tzn. przepisał uchwalanie budżetów terenowych kolejno od najniższych stopni — przed uchwaleniem przez Sejm budżetu państwa. Ażeby wykonać to postanowienie zawarte we wspomnianym nieco wyżej dekreście, należało najpierw (tj. przed nowym okresem budżetowym) ustalić i podać do wiadomości prezydiom wojewódzkich rad narodowych wysokość kwot dotacji wyrównawczych dla budżetów województw, a następnie przystąpić do uchwalania poszczególnych budżetów.

W zakresie uchwalania budżetów wyłoniły się początkowo (tj. po wydaniu dekretu z grudnia 1956 r.) dwojakiemu rodzaju sposoby: a) uchwalanie odgórne, tzn. uchwalanie budżetów zbiorczych przez wojewódzkie rady narodowe w pierwszej kolejności, a następnie uchwalanie budżetów przez rady narodowe niższych stopni, b) uchwalanie oddolne, tzn. uchwalanie budżetów kolejno przez rady narodowe najniższych stopni do coraz to wyższych<sup>8</sup>.

Większość województw zastosowała przy uchwalaniu swoich budżetów na rok 1957 pierwszy sposób. Jedyne dwa województwa

<sup>7</sup> Dekret z 31 grudnia 1956 r. o zmianie dekretu o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, Dz. U. 1957, nr 1, poz. 5.

<sup>8</sup> B. Handeł, *Kilka uwag o tegorocznych sesjach budżetowych rad narodowych*, „Finanse” 1957, nr 7, s. 23.

(zielonogórskie i kieleckie) zastosowały drugi sposób uchwalenia swoich budżetów<sup>9</sup>, zwłaszcza że przy tym drugim sposobie zyskano znaczne przyspieszenie toku prac związanych z uchwaleniem budżetów. Zastosowanie w większości przypadków uchwalania odgórnego wynikało stąd, że tryb taki przewidywały ówczesnie obowiązujące przepisy prawa budżetowego<sup>10</sup> oraz z uwagi na to, że kładziono duży nacisk na jak najwcześniejsze uchwalenie zbiorczych budżetów województw w celu terminowego włączenia budżetów terenowych do projektu ustawy budżetowej.

Postanowienie dekretu z grudnia 1956 r. o kolejności uchwalania budżetów przejęte zostało przez ustawę z 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, aczkolwiek w nieco innym brzmieniu (art. 20 i 22)<sup>11</sup>. Wspomniana ustawa o prawie budżetowym ustaliła jako zasadę sposób uchwalania oddolnego, który zapewnia radom narodowym w porównaniu do uchwalania odgórnego szerszy zakres samodzielności.

Wraz z odwróconą kolejnością uchwalania budżetów powstać mogą pewne trudności, wynikające stąd, że terenowe plany gospodarcze i budżety trzeba nadal uchwalać w ramach narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa, z tym, że te drugie ustalone mają być w terminie późniejszym od pierwszych. Dlatego też, ażeby zapewnić możliwość korekty w uchwalonym przez radę narodową budżecie, nowe prawo budżetowe przewiduje, iż rada narodowa, przy uchwalaniu zbiorczego budżetu może w „uzasadnionych przypadkach” zobowiązać rady narodowe niższego stopnia do wprowadzenia zmian w ich budżetach (art. 21, ust. 3). W związku z tym wydaje się celowe żądanie bliższego sprecyzowania „uzasadnionych przypadków”, brak bowiem takowego wyjaśnienia prowadzić może do dowolności w dokonywaniu zmian w uchwalonych budżetach.

Również inny jeszcze przepis przytoczonej wyżej ustawy o prawie budżetowym zabezpiecza koordynację różnych budżetów, stanowiąc, iż „prezydium rad narodowych wprowadzają do budżetów terenowych zmiany wynikające z ustawy budżetowej lub uchwał budżetowych rad narodowych wyższego stopnia”.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Uchwała Rady Ministrów z 29 kwietnia 1953 r. w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych, M. P. 1954, nr A—53, poz. 591, nr 51, poz. 689, oraz uchwała Rady Ministrów z 11 grudnia 1954 r. w sprawie opracowywania, uchwalania, zatwierdzania i wykonywania budżetu gromad, M. P. nr 118, poz. 1672.

<sup>11</sup> Ustawa z 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym, Dz. U. nr 45, poz. 221.

Ponadto, wydana nieco wcześniej ustawa o radach narodowych<sup>12</sup> zapewnia dość duże możliwości koordynacji budżetów terenowych za pomocą instytucji „wytycznych” udzielanych organom terenowym przez Radę Państwa, Radę Ministrów i poszczególnych ministrów (rozdz. 8: Nadzór). Określona została przy tym sankcja za niedostosowanie się do „wytycznych” w postaci uchylenia uchwały rady przez Radę Państwa lub zawieszenia czy uchylenia uchwały wojewódzkiej rady narodowej przez Radę Ministrów i wreszcie uchylenia lub zmienienia decyzji wydziału (np. wydziału finansowego) przez odpowiedniego ministra (np. ministra finansów). Podstawą zawieszenia lub uchylenia decyzji jest niezgodność jej z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa, gdzie w ostatnim przypadku ocena należy zawsze do organu udzielającego wytycznych.

Tak więc, kończąc uwagi na temat zmian w procedurze uchwalania budżetów terenowych, wypada stwierdzić, że system sygnałów, które pozwalają interweniować w przypadku niewłaściwego użycia przez rady swej samodzielności jest stosunkowo duży. A przez to w uchwalaniu budżetów terenowych zachowane zostały w pewnym stopniu i elementy centralizmu.

Stosunkowo najmniej zmian wprowadzono na ostatnim odcinku procedury budżetowej — wykonywania budżetów. Wynika to stąd, że przepisy obowiązujące w tym zakresie są wystarczająco elastyczne, bowiem stwarzają znaczne możliwości do przejawiania inicjatywy przez radę lub jej prezydium w kierowaniu budżetem lub dokonywaniu w nim zmian.

Znaczniejszemu rozszerzeniu uległy jedynie uprawnienia rad narodowych w zakresie przenoszenia kredytów budżetowych. Mianowicie w 1953 r.<sup>13</sup> rady narodowe zostały upoważnione do decydowania o przeniesieniach pomiędzy działami, a prezydium rad między rozdziałami. Miało to ważne znaczenie z uwagi na umożliwienie radom narodowym w szerszym zakresie korygowania uchwalonych budżetów w toku ich wykonywania. Umożliwiało to aktualizację budżetu przez dostosowanie go do nowych okoliczności, stwierdzonych dopiero w toku wykonywania planu gospodarczego i budżetu.

W nowym prawie budżetowym sprawy wykonywania budżetów terenowych zajmują znaczną część przepisów. Według nich rada

<sup>12</sup> Ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz. U. nr 5, poz. 16.

<sup>13</sup> Uchwała Rady Ministrów z 29 kwietnia 1953 r. w sprawie zasad i trybu wykonania budżetu państwa, M. P., nr 53, poz. 592, oraz instrukcja ministra finansów z 15 października 1953 r. w sprawie wytycznych w zakresie dokonywania zmian w budżetach terenowych, M. P. nr 95, poz. 1326.

narodowa decyduje o poważniejszych przeniesieniach w kredytach budżetowych — między częściami i działami (art. 39, ust. 1, pkt 1), zaś prezydium rady narodowej decyduje o przeniesieniach w kredytach budżetowych — między rozdziałami i paragrafami (art. 39, ust. 1, pkt 2). Jednak uprawnienia prezydium mogą być rozszerzone przez przelanie nań wymienionych nieco wyżej uprawnień rady. Jest to zupełnie nowy przepis w prawie budżetowym (art. 39, ust. 3), w którego skutkach może kryć się pewne niebezpieczeństwo, w pewnych warunkach doprowadzające do zwichnięcia równowagi uprawnień organów władzy i organów zarządzająco-wykonawczych. Wyposażenie bowiem prezydium w tak szerokie uprawnienia do przenoszenia kredytów może doprowadzić do zmiany woli rady narodowej, wyrażonej w uchwalonym budżecie. Argument o konieczności większej elastyczności gospodarki budżetowej kłóci się w tym przypadku z zasadą skarbową, wskazującą na to, że gospodarka budżetowa powinna być w określonym stopniu gospodarką usztywnioną; możliwości zmian budżetów powinny być zatem ograniczone. Nadmierny bowiem luz budżetowy pozwala na zbyt swobodną gospodarkę, co w warunkach gospodarki planowej może być niebezpieczne.

Zapoczątkowany przez VII Plenum KC PZPR proces decentralizacji systemu zarządzania gospodarką narodową spowodował także rozszerzenie uprawnień rad narodowych zarówno w tym zakresie, jak i w zakresie gospodarki finansowej. Zwiększono zakres budżetów terenowych przez przekazanie radom narodowym i powiązanie z ich budżetami szeregu zadań finansowanych uprzednio z budżetu centralnego. Jednak proces ten spowodował nadmierne skupienie uprawnień na szczeblu województwa i tym samym znacznie rozszerzył zakres budżetów wojewódzkich rad narodowych, dlatego zachodzi potrzeba dalszej decentralizacji zadań ze szczebla wojewódzkiego na powiaty i większe miasta, a z powiatów na małe miasta i gromady. Proces decentralizacji bowiem zatrzymał się niejako w województwie<sup>14</sup>. Można zatem stwierdzić, że dokonująca się w ostatnich latach reforma finansowa rad narodowych nie została jeszcze zakończona. Ogólnie biorąc należy jednak stwierdzić, że rozwój uprawnień budżetowych rad narodowych wpłynął na wzmocnienie zainteresowania ze strony rad ich gospodarką i na umocnienie stanowiska rad narodowych jako gospodarzy terenu.

<sup>14</sup> Wprawdzie ustawa o radach przekazała im dość szerokie uprawnienia w dziedzinie gospodarczej i kulturalnej, lecz w praktyce województwa wciąż jeszcze mają wiele szerokich uprawnień we wspomnianych wyżej dziedzinach.