

## WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

### ZADANIA RZECZOWE I GOSPODARKA FINANSOWA RAD NARODOWYCH

Wyznaczenie zakresu zadań poszczególnym szczeblom rad narodowych ma decydujący wpływ na wielkość i strukturę dochodów i wydatków pieniężnych tych rad. W literaturze z zakresu finansów powszechnych są głosy, że podział zadań jest pierwotny, a podział źródeł dochodów przeznaczonych na realizację tych zadań jest wtórny<sup>1</sup>.

Państwo rozumiane jako „centrum” nie jest zdolne wykonać wszystkich swoich zadań we własnym zakresie i dlatego musi ich część przenieść na podległe sobie „związki publiczno-prawne”<sup>2</sup>. Dlatego „związki” te mają do spełnienia nie tylko swoje zadania, ale z reguły powierzane im są również sprawy należące z natury rzeczy do „centrum”<sup>3</sup>. To „centrum” ogranicza swoją działalność do zadań najważniejszych i wspólnych całemu ogółowi mieszkańców, pozostałą zaś resztę czynności organizacyjnych i administracyjnych w ustrojach niesocjalistycznych bądź przekazuje gminom i związkom komunalnym wyższego rzędu, bądź też pozostawia wolnej inicjatywie społecznej<sup>4</sup>.

W naszych warunkach ustrojowych oznacza to przeniesienie do organów terenowych państwa niektórych zadań należących dotychczas do organów centralnych, przy czym uzasadnienie tego leży przede wszystkim w potrzebie przełamania nadmiernego centralizmu i sprowadzenia do właściwych proporcji obu elementów zasady centralizmu

<sup>1</sup> Por. np. J. Popitz, *Der Finanzausgleich*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. II, Tübingen 1927, s. 351; W. Bickel, *Finanzausgleich*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, wyd. 2, t. II, Tübingen 1956, s. 733; S. Głębiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa—Lwów 1925; A. Tautscher, *Die öffentliche Wirtschaft*, Berlin 1953; W. Albers, *Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand*, Finanzarchiv, Tübingen 1958/1959, t. XIX; G. Schmolders, *Finanzpolitik*, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1955.

<sup>2</sup> J. Popitz, op. cit., s. 340.

<sup>3</sup> H. Bleicher, *Kommunale Finanzwirtschaftslehre*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. II, Tübingen 1927.

<sup>4</sup> A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. I, Warszawa 1924, s. 5.

demokratycznego. Znajduje to wyraz między innymi w procesie tak zwanej decentralizacji. Proces ten nie jest sprzeczny z centralizmem demokratycznym, wprost przeciwnie — centralizm demokratyczny nie może prawidłowo funkcjonować bez określonego stopnia decentralizacji i autonomii poszczególnych ogniw organizacyjnych państwa<sup>5</sup>. Właściwe bowiem realizowanie centralizmu demokratycznego może nastąpić tylko poprzez harmonijny rozwój obu jego stron — wzrost centralizmu w sprawach rzeczywiście zasadniczych oraz rozwój samodzielności i inicjatywy miejscowej ludności w jak najszerszym zakresie spraw, które praktyka zweryfikuje jako nadające się do zdecentralizowania<sup>6</sup>.

Zakres zadań państwa, zgodnie ze znaną teorią Adolfa Wagnera, ciągle się zwiększa. Jednak nawet Wagner nie przewidywał tak szybkiego i intensywnego rozwoju działalności państwa. Zagadnienie to szczególnie ostro występuje w ustrojach socjalistycznych, gdzie państwo stało się właścicielem przeważającej części środków produkcji, przejmując na siebie główny ciężar zaspokajania potrzeb społecznych.

Właściwe rozdzielenie zadań pomiędzy różne stopnie władzy państwowej jest zagadnieniem złożonym i trudnym. Niełatwo jest bowiem określić, jaki organ państwowy byłby najodpowiedniejszym wykonawcą różnych zadań. Trzeba to rozpatrywać z różnych punktów widzenia: administracyjnego, politycznego i gospodarczego<sup>7</sup>.

Z administracyjnego punktu widzenia wiele przemawia za decentralizacją zadań, ponieważ przyczynia się to do ich elastycznego i szybszego wykonania.

Także pod względem politycznym korzystne jest przeniesienie zadań od wyższych do niższych szczebli władzy państwowej. Im niższy jest organ władzy państwowej, tym większy jest stopień bezpośredniego oddziaływania ludności na ten organ<sup>8</sup>. Skoro zatem zwiększy się zakres zadań najniższych organów państwa, to równocześnie wzrośnie bezpośredni wpływ ludności na wykonanie tych zadań. W ten sposób konstytucyjna zasada ludowładztwa nabiera bardzo konkretnej treści-

U podstaw centralizmu demokratycznego tkwią także momenty gospodarcze. Uspołecznienie własności środków produkcji zakłada konieczność centralnego planowania i w pewnym stopniu centralnego kierownictwa gospodarczego, przy jednoczesnej decentralizacji zarządzenia i wykonawstwa. Twórczą inicjatywę ludności ma pobudzić właściwe dla

<sup>5</sup> Por. E. Rohde, H. Fengler, *Der Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1959, s. 41.

<sup>6</sup> H. Groszyk, *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin 1957, t. IV, s. 363.

<sup>7</sup> W. Albers, op. cit., s. 399.

<sup>8</sup> T. Bocheński, S. Gebert, *Gromadzkie rady narodowe*, Warszawa 1958, s. 9 i n.

centralizmu demokratycznego uwzględnianie warunków lokalnych oraz: istnienie jednostek gospodarki zdecentralizowanej, zaspokajającej ośrodki lokalne<sup>9</sup>. W procesie decentralizacji życia gospodarczego trzeba jednak zachować konieczne granice. Skuteczność funkcjonowania naszego gospodarstwa jest w dużym stopniu uzależniona od harmonijnego pogodzenia decentralizacji z systemem centralnego kierownictwa<sup>10</sup>. Dlatego trzeba zapewnić właściwe miejsce gospodarce centralnej państwa, w szczególności gdy chodzi o te dziedziny, które „stanowią opokę funkcjonowania całości naszego państwowego systemu finansowego”<sup>11</sup>.

Na podział zadań wpływa także wiele czynników, takich jak położenie geograficzne, aktualne zasady organizacyjne państwa wynikające z tradycji albo z konstytucji i inne<sup>12</sup>. Na przykład terytoria geograficznie niejednolite powodują najczęściej rozczłonkowanie i niejednorodność powierzanych im zadań i odwrotnie — terytoria o podobnym charakterze geograficznym prowadzą przeważnie do centralizacji gospodarki. Wyposażenie poszczególnych jednostek gospodarki publicznej w odpowiednie zadania zależy też często od zdarzeń nadzwyczajnych. W czasie klęsk żywiołowych, biedy, wojny — z reguły wszystkie państwa dążą do centralizacji zadań, podczas gdy w normalnych czasach występują tendencje decentralistyczne<sup>13</sup>.

M. Jaroszyński twierdzi, że podział kompetencji między różne organy państwowe zależy od względów technicznych i politycznych, przy decydującej przewadze tych ostatnich<sup>14</sup>.

Podstawowym kryterium rozdziału zadań pomiędzy poszczególne stopnie jednolitego aparatu władzy w naszym **ustroju są, obok** wspomnianych wyżej czynników, potrzeby określonej jednostki podziału terytorialnego w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej, które jednak nie mogą pozostawać w sprzeczności z zadaniami ogólnopństwowymi.

Zasada dostosowania zadań poszczególnych rad narodowych<sup>15</sup> do potrzeb terenu wyrażona została w art. 37 Konstytucji PRL, który postanawia, że rady narodowe kierują w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wiążąc potrzeby terenu z zadaniami ogólnopństwowymi. Powiązanie takie jest możliwe dzięki strukturze

<sup>9</sup> Por. H. Groszyk, op. cit., s. 360.

<sup>10</sup> L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.*, Finanse 1957, nr 11, s. 9.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Por. A. Tautscher, op. cit., s. 372.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 373.

<sup>14</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 68.

<sup>15</sup> Przez „rady” w kontekście ich zakresu działania rozumie się nie tylko same rady w znaczeniu ścisłym, tj. organy kolegialne złożone z radnych, lecz także organy podległe radom.

organizacyjnej aparatu państwowego. Pomiędzy radami poszczególnych szczebli istnieje zależność: rady narodowe wyższego stopnia sprawują ogólny nadzór nad działalnością rad niższych szczebli, wytyczają kierunki tej działalności, koordynują ją z punktu widzenia założeń polityki ogólnopaństwowej oraz zadań terenowych o zasięgu szerszym niż potrzeby obszaru podlegającego kierownictwu danej rady narodowej. Zwierzchni nadzór nad wszystkimi radami narodowymi należy do Rady Państwa. Obowiązuje także tak zwana zasada podporządkowania pionowego organów rad narodowych, polegająca na nadzorze resortowym sprawowanym przez organy zwierzchnie. Celem tego nadzoru jest również powiązanie działalności aparatu rad narodowych z wytycznymi polityki ogólnopaństwowej.

Pomimo tak silnego powiązania zadań rad narodowych z zadaniami „centrum”, pomiędzy jednymi a drugimi organami nie ma takich kolizji i sprzeczności interesów, jak pomiędzy samorządem z jednej strony a organami państwa kapitalistycznego z drugiej strony<sup>16</sup>. W ustroju socjalistycznym bowiem cały aparat państwowy, zarówno centralny, jak i lokalny, tworzy jedną całość, składa się z przedstawicieli tych samych grup społecznych, podlega dyrektywom jednej partii i realizuje te same podstawowe cele państwa socjalistycznego<sup>17</sup>. Problem właściwego podziału zadań pomiędzy organy centralne i terenowe nie ma zatem charakteru konkurencji „centrum” z „terenem”, lecz sprowadza się do zagadnienia jak najlepszego zaspokojenia potrzeb poszczególnych jednostek podziału terytorialnego oraz państwa jako całości.

Decentralizowanie systemu zarządzania w radach narodowych po r. 1956 prowadzone było przez: rozszerzanie zakresu zadań rad narodowych i ich organów oraz przez pogłębianie ich samodzielności. Cechą charakterystyczną tej decentralizacji było to, że miała ona służyć demokratyzacji administracji — to znaczy miała służyć realnemu zwiększeniu udziału obywateli w funkcjonowaniu administracji państwowej. Decentralizacja w tym zakresie nie dokonała się jakimś jednym aktem. Na realizację tego zadania złożyło się wiele aktów prawnych różnego rzędu, których szczegółowe omówienie byłoby trudne i mało celowe<sup>18</sup>. Ogólnie można tylko twierdzić, że jedną z głównych podstaw decentralizacji było, jak już wspomniano, obok zwiększenia samodzielności, rozszerzenie zakresu kompetencji rad narodowych. Rozszerzenie to szło w dwóch kie-

<sup>16</sup> Por. H. Sochacka-Krysiakowa, *Struktura oraz perspektywy rozwoju systemu terenowych dochodów budżetowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, nr 2, s. 193.

<sup>17</sup> Por. A. Łopatka, *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963.

<sup>18</sup> Por. J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 136.

runkach: w kierunku poddawania właściwości rad narodowych dziedzin podlegających dotychczas scentralizowanemu kierownictwu ministerstw oraz w kierunku przesuwania do właściwości niższych ogniw administracyjnych spraw zastrzeżonych dotąd organom wyższym. Proces przekazywania radom narodowym uprawnień i zadań ze szczebla centralnego został zapoczątkowany przede wszystkim uchwałą Rady Ministrów nr 611 z dnia 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową<sup>19</sup>. Uchwała ta przewidywała przekazanie szeregu nowych dziedzin planowaniu terenowemu, poważnie ograniczyła ilość wskaźników, którymi rady były poprzednio związane przy uchwalaniu planu gospodarczego, oraz znacznie rozszerzyła źródła dochodów budżetowych. Proces ten został już na ogół zakończony<sup>20</sup>. Przekazywanie zadań w ramach systemu rad narodowych — od wyższych do niższych stopni trwa natomiast nadal. Podział zadań między poszczególne szczeble rad narodowych ogólnie został uregulowany w ustawie z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych. Uchwały podejmowane w tym przedmiocie poprzednio przez Radę Ministrów, bez powołania się na podstawę prawną, stanowiły dyrektywę dla poszczególnych resortów, natomiast nie stwarzały powszechnie obowiązujących norm prawnych, określających trwale kompetencje rad<sup>21</sup>. Dopiero w wyniku wydania ustawy z dnia 25 I 1958 r. ustawowo uregulowano zakres działania rad narodowych oraz unormowano sposób przeprowadzania dalszej decentralizacji wewnątrz systemu rad.

Z organizacją i rozdziałem zadań pomiędzy poszczególnymi stopniami władzy państwowej łączy się zagadnienie stosunków finansowych pomiędzy organami centralnymi państwa a jego terenowymi organami oraz pomiędzy tymi organami terenowymi. Po to, by móc realizować jakieś zadania, trzeba dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, toteż z tego punktu widzenia najważniejsze jest odpowiednie do potrzeb wyposażenie finansowe wszystkich organów wykonujących te zadania<sup>22</sup>. Potrzeby publiczne państwa znajdują w końcu swój wyraz w „gospodarstwie skarbowym” (finansowym), stają się potrzebami skarbowymi (finansowymi) wyrażonymi w pieniądzu, jakich skarbowość (finanse) musi dostarczyć na cele publiczne<sup>23</sup>. Z kolei wszystkie procesy finansowe

<sup>19</sup> M. P. 1956, nr 91, poz. 1027.

<sup>20</sup> W. Gomułka, *Przemówienie wygłoszone na VIII Plenum KC PZPR w dniu 26 VI 1961 r.*, Nowe Drogi 1961, z. 8, s. 4.

<sup>21</sup> S. Gebert, *Komentarz do ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych*, Warszawa 1961, s. 5.

<sup>22</sup> Por. K. Niemski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 31.

<sup>23</sup> Por. S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa—Lwów 1925, s. 3.

jako procesy podziału stanowią określony rodzaj procesów gospodarczych (obejmujących poza tym produkcję, wymianę i spożycie)<sup>24</sup>. Rozwój finansów socjalistycznych jest dlatego podporządkowany tym samym tendencjom i prawom, co rozwój całego socjalistycznego gospodarstwa<sup>25</sup>. Instytucją ulegającą w ramach finansów szczególnie silnemu rozwojowi jest budżet państwa<sup>26</sup>.

Szczególnośc znaczenia nabiera budżet w gospodarce socjalistycznej<sup>27</sup>. Nowy typ budżetu polskiego scharakteryzowała uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do budżetu państwa na r. 1951 oraz zarządzenie ministra finansów z dnia 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania budżetu państwowego na 1951 r. W zarządzeniu tym powiedziano, że budżet otrzyma charakter podstawowego planu finansowego, że będą mu podporządkowane plany finansowe poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej, że w podstawowych elementach oprze się on na wskaźnikach narodowego planu gospodarczego oraz że będzie realizował zasadę centralizmu demokratycznego, uwzględniając najwszechstronniej inicjatywę władz terenowych. W budżecie dokonuje się podział środków finansowych przeznaczonych na pokrycie zadań poszczególnych organów państwa. Podział ten związany jest z konstytucyjnie określoną budową państwa<sup>28</sup>. W Polsce budowa budżetu jest dostosowana do struktury organizacyjnej organów władzy i administracji państwowej.

Konstytucja PRL postanawiając, że sejm uchwała budżet państwa (art. 19 ust. 2), a rady narodowe budżety terenowe (art. 41), przesądza zależność organizacyjną tych budżetów od struktury organów władzy państwowej<sup>29</sup>. Terenowymi organami władzy państwowej są rady narodowe w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego państwa, a mianowicie w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Dostosowanie struktury organizacyj-

<sup>24</sup> Por. M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 24.

<sup>25</sup> Por. G. Dobbert i O. Witt, *Das einheitliche Staatsbudget der UdSSR*, Jena 1930, s. 15.

<sup>26</sup> O rozwoju budżetu kapitalistycznego por. J. Zajda, *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „ekonomicznego” w państwie kapitalistycznym*, Roczniki i Sprawozdania PTE Oddział w Poznaniu 1958/1959, s. 165 i n.

<sup>27</sup> Por. J. Zdzitowiecki, *Socjalistyczna definicja budżetu*, Państwo i Prawo 1954, nr 4; tegoż autora: *Budżet socjalistyczny*, Roczniki i Sprawozdania PTE Oddział w Poznaniu 1958/1959, s. 159 i n.; E. Droźniak, *Zasady nowego systemu budżetowego państwa*, Finanse 1951, nr 2.

<sup>28</sup> Por. A. Tautscher, op. cit., s. 374.

<sup>29</sup> Powstanie jednolitego systemu budżetowego opartego na strukturze organów władzy państwowej było możliwe po wydaniu ustawy z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

nej budżetu państwa do struktury aparatu władzy i administracji państwowej możliwe jest dzięki zasadzie centralizmu demokratycznego, która w systemie budżetowym przejawia się w dwóch następujących zasadach strukturalnych<sup>30</sup>.

1. każdy organ władzy państwowej ma swój budżet (element demokracji),

2. budżety organów władzy niższego stopnia są częścią składową budżetu organów stopnia wyższego (przejaw centralizmu).

Zasada pierwsza polega na istnieniu jednostkowych budżetów poszczególnych rad narodowych wszystkich szczebli oraz budżetu centralnego obejmującego dochody i wydatki sejmu, Rady Państwa, ministerstw i urzędów centralnych. Zasada druga przejawia się w tym, że wszystkie wyżej wymienione budżety jednostkowe tworzą łącznie jeden budżet państwa, a zbiorcze budżety terenowe obejmują budżety rad narodowych niższych szczebli.

Oparta na powyższych zasadach budowa budżetu jest formą, w której dokonuje się centralizowanie, a następnie rozdzielanie w trybie scentralizowanym określonej części środków finansowych państwa. W ten sposób wyznaczone są naturalne granice procesom przekazywania na rzecz organów terenowych zarówno nowych zadań w sferze gospodarczej, jak i nowych rodzajów dochodów<sup>31</sup>. Rozdziałowi zadań odpowiada bowiem bezpośrednio podział wydatków, a poprzez podział wydatków pośrednio wyrównywanie dochodów<sup>32</sup>. Im więcej przydziela się jakiemuś organowi państwowemu zadań, tym większe będą jego wydatki. Innymi słowy, podział zadań warunkuje podział wydatków. Z kolei podział wydatków pociąga za sobą podział wpływów. Ponieważ jednak wydatki „organicznie związane są z dochodami”<sup>33</sup> w tym znaczeniu, że mogą być one realizowane tylko w takim stopniu, w jakim następują wpływy pieniężne, podział wydatków zależy od podziału wpływów. W czasowym następstwie nie wydatki zatem przesądzają o podziale dochodów, lecz odwrotnie — podział dochodów określa podział wydatków<sup>34</sup>.

Rozwiązanie problemu, czy w zestawieniu budżetu wydatki mają być dostosowane do dochodów, czy też odwrotnie, ma duże znaczenie tak dla względów teoretycznych, jak i praktycznych. Sprawa ta już od dawna

<sup>30</sup> Podobnie w Związku Radzieckim podstawową zasadą budowy budżetu jest centralizm demokratyczny: „wielość budżetów stanowi zarazem jedność” Por. K. N. Płotnikow, *Gosudarstwennyj biudżet SSSR*, Moskwa 1950, s. 19.

<sup>31</sup> H. Sochacka-Krysiakowa, *Struktura oraz perspektywy...*, op. cit., s. 202.

<sup>32</sup> A. Tautscher, op. cit., s. 373.

<sup>33</sup> Por. F. Terhalle, *Finanzwirtschaft*, Jena 1930, s. 33.

<sup>34</sup> Por. A. Tautscher, op. cit., s. 374.

skupiała uwagę prawie wszystkich autorów zajmujących się skarbowością<sup>35</sup>.

Pierwszeństwo wydatków nad dochodami występujące niekiedy w gospodarstwach państwowych uzasadniano tym, że dochody budżetowe należy dostosować do wydatków zapewniających istnienie państwa, oraz tym, że wydatki są wyrazem pewnego planu działania, dla którego realizacji państwo powinno organizować środki pieniężne w postaci dochodów budżetowych<sup>36</sup>. W nowoczesnych finansach wydatki publiczne przeważnie jednak uzależniane są od dochodów. Szczególnie wyraźnie występuje to w warunkach gospodarki socjalistycznej, gdzie pierwszeństwo dochodów w postępowaniu budżetowym uzasadniane jest tym, że państwo socjalistyczne samo biorąc bezpośredni udział w procesach wytwarzania i podziału dochodu narodowego może zaplanować w budżecie i wydać tylko tyle, ile zdoła wytworzyć i zakumulować w socjalistycznych przedsiębiorstwach i organizacjach. Budżet socjalistyczny musi zatem wychodzić od ustalenia zasobów i środków będących do dyspozycji, a nie od wydatków<sup>37</sup>. Dotyczy to oczywiście porządku ustalania wysokości sum dochodów i wydatków z punktu widzenia procedury budżetowej. Patrząc na to zagadnienie od strony procesu planowej redystrybucji środków finansowych nie można mówić ani o prymacie dochodów, ani o prymacie wydatków budżetowych, bowiem zarówno jedne, jak i drugie stanowią w socjalizmie ogniwo w procesie realizacji założeń narodowego planu gospodarczego. Przy pomocy dochodów i wydatków budżetowych trzeba dojść do takich ostatecznych proporcji podziału dochodu narodowego, jakie wynikają z narodowego planu gospodarczego. Z tego punktu widzenia ważne jest zarówno to, na co przeznaczone są wydatki, jak i to, czyje i jakie dochody ulegają ograniczeniu w wyniku przejęcia ich części do budżetu. Tutaj nie można mówić o prymacie jednych nad drugimi.

Podział dochodów przeznaczonych na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań nie stanowi w państwach typu socjalistycznego problemu ustrojowego, lecz podobnie jak podział zadań, jest sprawą wewnętrznej organizacji jednolitego aparatu państwowego oraz celowego po-

<sup>35</sup> J. Zdzitowiecki, *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1963, z. 1, s. 81.

<sup>36</sup> L. Trotabas, *Institutions financières*, Paris 1957, s. 158. Por. także rozważania Burkheada, który zajmuje się tym zagadnieniem na tle procesu rozwoju ekonomicznego: J. Burkhead, *Gouvernement Budgeting*, New York 1956, s. 467 oraz E. H. Plank, *Public Finance*, Homewood, Illinois 1953, s. 652 i IL Hicks, *Public Finance*, Cambridge 1958, s. 14.

<sup>37</sup> S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, Państwo i Prawo 1954, nr 5, s. 773.



działu funkcji w obrębie tego aparatu<sup>38</sup>. W związku z tym, oprócz przekazywania nowych zadań, rady narodowe wyposaża się w większą samodzielność finansową. Samodzielność ta jest uzależniona przede wszystkim od zapewnienia budżetowi własnych dochodów i swobody dysponowania dochodami<sup>39</sup>.

Możliwe są 3 metody zapewnienia odpowiednich źródeł finansowania zadań organów terenowych:

1. rozdzielenie źródeł dochodowych budżetu centralnego i budżetów terenowych,
2. czerpanie ze źródeł wspólnych dla organów terenowych i centralnych,
3. dotowanie gospodarki terenowej ze środków scentralizowanych,, jako uzupełnienie dochodów niepodatkowych z urzędzeń zarządzanych bezpośrednio przez organy terenowe<sup>40</sup>.

W Polsce występuje system mieszany. Dochody rad narodowych rozpatrywane z punktu widzenia formalnoprawnego, obejmują trzy człony: dochody bezpośrednio zaliczane do budżetów terenowych, udziały w dochodach pobieranych na rzecz budżetu centralnego lub rady wyższego stopnia oraz w niewielkim zakresie dotacje z budżetu centralnego lub budżetu wyższego stopnia<sup>41</sup>.

W ustroju socjalistycznym, opartym na gospodarce planowej, nie do przyjęcia jest pełna autonomia organów terenowych i w związku z nią pełna samodzielność finansowa tych organów. Ustalona w planach gospodarczych hierarchia potrzeb stwarza szereg ograniczeń samodzielności rad narodowych<sup>42</sup>. Poza tym różnice poziomu gospodarczego poszczególnych terytorialnych jednostek administracyjnych uniemożliwiają oparcie ich gospodarki budżetowej wyłącznie na lokalnych źródłach dochodów. Bez odpowiednich międzyterytorialnych przelewów finansowych rozpiętość między poszczególnymi okręgami kraju stale by się pogłębiała<sup>43</sup>.

Instytucją, która zabezpiecza powiązanie działalności finansowej rad narodowych między sobą oraz z organami centralnymi — jest budżet zbiorczy. W ramach budżetu zbiorczego odbywa się rozdział środków

<sup>38</sup> Por. H. Sochacka-Krysiakowa, *Struktura oraz perspektywy...*, op. cit., s. 193.

<sup>39</sup> Por. J. Zdzitowiecki, *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo 1958, nr 6, s. 187.

<sup>40</sup> H. Sochacka-Krysiakowa, *Dochody podatkowe jako źródło finansowania zadań rad narodowych w Polsce Ludowej*, *Finanse* 1960, nr 8, s. 54.

<sup>41</sup> Art. 1 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o dochodach rad narodowych, *Dz. U.* nr 44, poz. 214.

<sup>42</sup> Por. M. Weralski. *W sprawie źródeł dochodów budżetowych*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1963, nr 11, s. 4.

<sup>43</sup> Ibidem.

pieniężnych państwa pomiędzy organy władzy poszczególnych stopni<sup>44</sup>. Podział ten na szczeblu centralnym następuje w ustawie budżetowej, a na stopniach terenowych w uchwałach budżetowych rad wojewódzkich, powiatowych i miast podzielonych na dzielnice. W budżetach zbiorczych ustalane są<sup>45</sup> ogólne sumy dochodów i wydatków rad narodowych niższych szczebli oraz rozdzielane są środki pieniężne wyrównujące różnice między wydatkami i dochodami własnymi rad<sup>46</sup>.

Reasumując można twierdzić, że decentralizacja życia polityczno-gospodarczego, znajdująca swój wyraz między innymi w procesie przesuwania się zadań ze szczebla centralnego i wyższych stopni rad narodowych do niższych szczebli organów terenowych państwa, odzwierciedla się przede wszystkim w gospodarce finansowej tych organów, w ekonomicznej strukturze budżetów terenowych. Innymi słowy — udział poszczególnych szczebli budżetów terenowych w ogólnej sumie budżetu państwa daje finansowy obraz decentralizacji i wzrostu inicjatywy rad narodowych.

<sup>44</sup> Por. kontrowersyjne artykuły: L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.*, *Finanse 1957*, nr 11; Z. Pirożyński, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w polskim systemie finansowym*, *Finanse 1957*, nr 12; J. Kaleta, *W sprawie budżetu zbiorczego — polemicznie*, *Finanse 1958*, nr 4.

<sup>45</sup> Ustawa budżetowa na rok 1963 wprowadziła zasadę podobną do tej, jaka obowiązywała przed rokiem 1958. Rady narodowe szczebla wojewódzkiego i powiatowego uchwalają obecnie swoje budżety na podstawie ustaleń uchwalonego przez Radę Ministrów projektu budżetu państwa (dotyczy to budżetów wojewódzkich rad narodowych), albo na podstawie uchwalonego przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej zbiorczego budżetu województwa (dotyczy to budżetów na szczeblu powiatów). Jeżeli jednak budżet jest uchwalony przez radę narodową po uchwaleniu przez sejm budżetu państwa lub po uchwaleniu przez wojewódzką radę narodową budżetu zbiorczego województwa, budżety te są odpowiednio podstawą dla uchwalenia budżetów przez wojewódzkie względnie powiatowe rady narodowe. Por. art. 10 ustawy budżetowej na rok 1963 z dnia 22 XII 1962, *Dz. U.* nr 67, poz. 330.

<sup>46</sup> Z. Pirożyński, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w polskim systemie finansowym*, *Finanse 1957*, nr 12.