EMILIA DENEK, JANUSZ WIERZBICKI

ROZWÓJ GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PAŃSTWA I RAD NARODOWYCH W TRZYDZIESTOLECIU POLSKI LUDOWEJ

I. ETAPY ROZWOJU GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PAŃSTWA

Rozwój systemu budżetowego w minionym, 30 -letnim już okresie rozwoju Polski Ludowej rozpatrywać należy w kilku etapach, odróżniających się przede wszystkim stopniem centralizacji finansowania, w dostosowaniu do zmieniającego się stopnia centralizacji systemu gospodarczego. Przełomowe w tym zakresie znaczenie miała reforma systemu budżetowego, przygotowana w 1950 r. na podstawie wieloletniego doświadczenia praktyki radzieckiej i wprowadzona w życie z początkiem 1951 r. Stąd też rozwój systemu budżetowego w Polsce rozpada się na dwa zasadnicze okresy: pierwszy, trwający do 1950 oraz drugi, rozpoczynający się w 1951 r:.

Po 1951 r. budżet podlegał dalszym przemianom, równolegle do przemian w planowaniu i zarządzaniu gospodarką narodową. Najważniejsze było przejście od centralizacji do decentralizacji zarządzania po 1956 r., co skłania do przyjęcia tego roku jako rozpoczynającego trzeci okres rozwoju systemu budżetowego. Okres ten zakończył się w 1970 r. ukształtowaniem obecnie obowiązującego systemu. W opracowaniu tym wyodrębniony został poza tym jeszcze czwarty okres, rozpoczynający się w 1971 r., jednakże tylko dla uwypuklenia głównych kierunków toczonych aktualnie, z dużym nawet ożywieniem, dyskusji na temat dalszej przebudowy systemu budżetowego.

Warto zdać sobie na wstępie sprawę z ewolucji warunków gospodarczo-finansowych, w których następował rozwój systemu budżetowego państwa.

Okres I obejmuje lata 1944 - 1950. Był to okres w pełni skutecznej realizacji 3-letniego planu powojennej odbudowy gospodarczej kraju (1946 - 1949) oraz pierwszego roku realizacji 6-letmiego planu budowy podstaw socjalistycznej industrializacji kraju (1950 - 1955). Do 1950 r. nastąpiło umocnienie władzy socjalistycznej kraju, uspołecznienie podstawowych środków produkcji, oparcie działalności gospodarczej na central-

nym planowaniu oraz dostosowanie do tych warunków zasad zarządzania oraz finansowania gospodarki uspołecznionej.

W okresie tym zostały po raz pierwszy po wojnie ustanowione zasady finansowania przedsiębiorstw oraz zasady finansowania inwestycji w gospodarce państwowej, z przeprowadzeniem zarazem reformy systemu bankowo-fcredytowego. Wzorcem dla nowo wprowadzonych w tym zakresie rozwiązań systemowych stały się zasady ukształtowane w gospodarce radzieckiej.

Oparcie gospodarki finansowej państwa na nowych, właściwych gospodarce planowej, zasadach wymagało uporządkowania obiegu pieniężnego, poważnie zakłóconego powojennym nasileniem procesu inflacyjnego. Przeprowadzona z końcem 1950 r. reforma pieniężna umożliwiła unormowanie w 1951 r. gospodarki budżetowej państwa oraz gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych.

Okres II, obejmujący lata 1951 - 1955, tj. do pomyślnego zakończenia 6-letniego planu gospodarczego, był okresem, w którym dokonano największego wysiłku inwestycyjnego w zakresie industrializacji kraju, a zwłaszcza rozbudowy przemysłu ciężkiego, co umożliwiło poważne przyśpieszenie tempa wzrostu gospodarczego w latach następnych. W okresie tym dokonano konsekwentnej adaptacji w Polsce ukształtowanego w gospodarce radzieckiej systemu scentralizowanego kierownictwa gospodarczego.

W zakresie gospodarki finansowej państwa największe znaczenie miało, poza przeprowadzoną z początkiem 1951 r. reformą budżetową, oparcie działalności przedsiębiorstw państwowych na zasadzie rozrachunku gospodarczego, ze ścisłym powiązaniem systemu finansowego przedsiębiorstw z systemem budżetowym, stosownie do wymagań silnie scentralizowanego systemu gospodarczego. W okresie tym dokończono wreszcie zapoczątkowaną poprzednio reformę systemu bankowo-kredytowego.

Okres III, obejmujący lata 1956 - 1970, był okresem stopniowych przemian systemu finansowego państwa, które związane były z potrzebą pewnego ograniczenia centralizacji kierownictwa gospodarczego i stosownego rozszerzenia samodzielności przedsiębiorstw państwowych. Przemiany te odnosiły się przede wszystkim do systemu finansowego przedsiębiorstw oraz systemu bankowo-kredytowego, niezbędne okazało się jednak zwiększenie przy tym również elastyczności finansowania budżetowego, co doprowadziło do poważnych zmian w zakresie powiązań przedsiębiorstw z budżetem oraz budżetowego finansowania inwestycji.

Okres IV, który rozpoczął się w 1971 r., jest okresem przygotowywania dalszych, bardziej już konsekwentnych przemian systemowych w zarządzaniu i finansowaniu, zmierzających w kierunku zapoczątkowanym po 1956 r.

W opracowaniu tym nie będzie możliwe zajęcie się wszelkimi kierunkami rozwoju gospodarki budżetowej w Polsce. Główna uwaga zostanie

w nim zwrócona na zakres dochodów i wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem roli budżetu w systemie finansowym państwa; na zasady planowania budżetowego, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki budżetowej rad narodowych; na rozwój gospodarki parabudżetowej i wreszcie także na formy finansowania działalności usługowej państwa. Pominięte zostaną powiązania finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych, gospodarki nie uspołecznionej oraz gospodarstw domowych z budżetem (każde z tych zagadnień zasługuje na oddzielne opracowanie).

II. SYSTEM FINANSOWY W OKRESIE DUALIZMU GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PAŃSTWA I RAD NARODOWYCH DO ROKU 1950

Pierwszy powojenny budżet państwowy odnosił się do grudnia 1944 r.[1] Budżety dotyczące lat 1945 i 1946 odnosiły się do okresów najwyżej kilkumiesięcznych. Dopiero od 1947 r. budżety państwowe uchwalane były na okresy całoroczne, pokrywające się z latarni kalendarzowymi.

Podstawowym aktem prawnym, (regulującym zasady gospodarki budżetowej w okresie odbudowy kraju, była pierwsza ustawa konstytucyjna (tzw. Mała Konstytucja) z 19 II 1947 r. Ustawa ta określała nieprzekraczalny termin uchwalania budżetu przez sejm od chwili przedstawienia mu projektu budżetu przez rząd, wprowadzała również obowiązek kontrolowania zamknięć budżetowych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz przedkładania wyników tej kontroli sejmowi, który udzielał rządowi absolutorium.

Zakres budżetu państwowego był w latach 1946 - 1950 tradycyjnie ograniczony do finansowania przede wszystkim bieżących wydatków organów administracji oraz instytucji socjalno-kulturalnych. Głównymi dochodami budżetowymi były w tym okresie wpływy z monopoli państwowych (przede wszystkim spirytusowego i tytoniowego), które były powiązane z budżetem pełnymi wynikami swej działalności oraz opodatkowanie gospodarki nie uspołecznionej, początkowo zresztą częściowo kapitalistycznej.

Przedsiębiorstwa uspołecznione rozliczały się w tym okresie z budżetem na podstawie ogólnych zasad opodatkowania gospodarki nie uspołecznionej; znaczenie tego opodatkowania ograniczyło jednak istotnie ustanowienie w latach 1946 i 1947 zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych[2]. Rozwiązania te wprowadzały mianowicie pozabudżetową redystrybucję wyników finansowych między przedsiębiorstwami za pomocą resortowych rachunków wyrównawczych „sum obroto-

[1] Z. Pirożyński, *Budżet państwowy Polski Ludowej w okresie odbudowy,* Zeszyty Naukowe SGPIS nr 29, Warszawa 196.1.

[2] Por. L. Kurowski i J. Lubowicki, *Prawo finansowe,* w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej,* Warszawa 1954

wych". Środki pochodzące z amortyzacji przedsiębiorstw były podobnie objęte resortowymi rachunkami wyrównawczymi „sum inwestycyjnych". Końcowe salda tych rachunków były rozliczane z budżetem państwa [3]. Oznaczało to dwutorowość powiązań przedsiębiorstw państwowych z budżetem: obok powiązań bezpośrednich, opartych na ogólnych zasadach opodatkowania, występowały powiązania pośrednie przez rachunki wyrównawcze, które utrzymały się do 1950 r., ograniczając w poważnej mierze zakres dochodów i wydatków budżetowych.

Działalność inwestycyjna państwa, pozostająca początkowo poza budżetem, została w latach 1948 - 1949 stopniowo nim objęta. Podstawą finansowania inwestycji był do tego czasu państwowy plan inwestycyjny, który stanowił swego rodzaju budżet inwestycyjny, powiązany z budżetem państwowym globalną kwotą dotacji na cele inwestycyjne.

Charakterystyczną cechą gospodarki budżetowej, prowadzonej do 1950 r. na podstawie przedwojennych zasad, było jednoczesne występowanie obok siebie budżetu państwowego oraz budżetów związków publicznoprawnych. Należały tu przede wszystkim budżety samorządu terytorialnego. Analogiczny charakter miał budżet ubezpieczeń społecznych oraz niektóre inne występujące poza budżetem fundusze, znajdujące się w dyspozycji organów samorządu gospodarczego (np. izb rzemieślniczych) i zawodowego (np. izb lekarskich). Poza tym występowały tzw. fundusze pozabudżetowe jak np. fundusz pracy, komunalny fundusz zapomogowo-pożyczkowy, fundusz ziemi, fundusz gospodarki mieszkaniowej itp.

Budżety terenowe były dostosowane do zakresu działania organów samorządowych, do których należały sprawy lokalne, poza sprawami zastrzeżonymi dla administracji państwowej. Wysokość wydatków budżetów samorządowych była w dużej mierze uzależniona od dochodów własnych tych budżetów, uzupełnianych w razie potrzeby subwencjami lub pożyczkami z samorządowego funduszu wyrównawczego (początkowo komunalnego funduszu zapomogowo-pożyczkowego), który był dotowany z budżetu państwowego. Odrębność budżetów terenowych była utrzymana do 1950 r. ze stopniowym jednak ograniczeniem ich autonomiczności, co wynikało zresztą w głównej mierze z tego, że wymagały one pomocy finansowej państwa.

Jak z powyższego przeglądu wynika, gospodarka finansowa państwa była prowadzona bezpośrednio po wojnie przez kilka ośrodków dyspozycyjnych, o różnym podporządkowaniu organizacyjnym. Tymczasem poważne potrzeby rozwoju gospodarki narodowej wymagały centralnie podejmowanych decyzji, a realizacja tych decyzji — scentralizowanego fi-

[3] Uchwała Rady Ministrów z 21 VIII ,1947 r. w sprawie zasad systemu finansowego, Monitor Polski nr 120 poz. 762.

nansowania. Dokonywane były co prawda w .rozpatrywanym tu okresie cząstkowe reformy gospodarki budżetowej, które miały na celu stopniową integrację systemu finansowego, nie były one jednak wystarczające [4].

III. OKRES UJEDNOLICENIA I CENTRALIZACJI GOSPODARKI FINANSOWEJ PO REFORMIE BUDŻETOWEJ Z 1951 R.

Dążąc do koncentracji dyspozycji finansowej w gospodarce narodowej w jednym tylko centralnym ośrodku, dokonano z początkiem 1951 r. zasadniczej reformy systemu budżetowego [5]. W reformie tej zastąpiono tradycyjny budżet państwowy zbiorczym budżetem państwa, obejmującym, poza dotychczasowymi dochodami i wydatkami budżetu państwowego, dochody i wydatki budżetów terenowych, dochody i wydatki funduszu ubezpieczeń społecznych itp. W wyniku tej reformy zostały praktycznie zlikwidowane wszystkie pozostałe, występujące do tego czasu poza budżetem, fundusze związków publicznoprawnych oraz tzw. fundusze pozabudżetowe.

Nastąpiło przy tym bezpośrednie powiązanie przedsiębiorstw państwowych z budżetem państwa, zlikwidowano bowiem rachunki wyrównawcze „sum obrotowych" i „sum inwestycyjnych" przedsiębiorstw państwowych, tak że redystrybucja ogółu środków finansowych między przedsiębiorstwami została przejęta przez sam budżet. Trzeba do tego dodać, że już od 1949 r. budżet państwa objął w całości finansowanie inwestycji (bezpośrednio po reformie budżet stał się nawet jedynym źródłem finansowania inwestycji w gospodarce państwowej).

Ukształtowany w ten sposób budżet przestał być kontynuacją budżetów przedwojennych. Głównym źródłem dochodów budżetowych stała się gospodarka uspołeczniona, a podstawowymi kierunkami wydatków — wydatki na gospodarkę narodową oraz na szeroko pojętą działalność usługową państwa wraz z inwestycjami produkcyjnymi i nieprodukcyjnymi. Wobec tak szerokiego zasięgu wydatków budżetowych, dochodami budżetowymi objęto po 1951 r. aż 98% akumulacji finansowej przedsiębiorstw uspołecznionych. Budżet stał się w tych warunkach nie tylko największym funduszem, lecz także ogniwem integrującym wszystkie fundusze systemu finansowego państwa.

Podstawowym aktem prawnym regulującym gospodarkę budżetową była w rozpatrywanym tu okresie Konstytucja z 22 VII 1952 [6] oraz opar-

[4] Szersze omówienie rozpatrywanego tu okresu zawarto w pracy zbiorowej pt. *Finanse Polski Ludowej w latach 1944 -1960,* pod redakcją J. Lubowickiego, Warszawa 1964.

[5] Uchwała (Rady Ministrów z 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na 1951 r., Monitor Polski nr 55 poz. 630.

[6] Dziennik Ustaw nr 33 poz. 233 (z późn. zmianami).

ty na tej Konstytucji dekret z 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, który zawierał pierwotne sformułowanie ramowych norm prawa budżetowego[7]. Poza tym gospodarki budżetowej dotyczyło szereg odrębnych przepisów prawnych. Brakowało natomiast ujęcia w jednym akcie prawnym całości podstawowych przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Charakterystyczną cechą ustanowionej w .reformie budżetowej z 1951 r. struktury organizacyjnej systemu budżetowego było najpełniejsze — w całym powojennym okresie — uwzględnienie w tej strukturze wymagań jedności formalnej i materialnej budżetu państwa, w dostosowaniu do warunków daleko posuniętej centralizacji systemu gospodarczego. Wyrazem tego było ścisłe powiązanie planów i budżetów terenowych z narodowymi planami gospodarczymi, z oparciem zarazem wydatków i dochodów budżetów terenowych na szczegółowo rozbudowanych wskaźnikach budżetu państwa (wskaźniki planowe i budżetowe odnoszące się do wydatków oraz dochodów budżetów terenowych dochodziły przed 1956 r. do 2 tys.) [8].

Opracowanie budżetów terenowych następowało w całym rozpatrywanym fu okresie w trybie planowania odgórnego - począwszy od budżetu centralnego i zbiorczego budżetu państwa, a skończywszy na budżetach gromad (do 1954 r. gmin) i miast nie wyłączonych z powiatów. Wojewódzkie rady narodowe uchwalały swe budżety dopiero po uchwaleniu przez sejm ustawy budżetowej, a rady narodowe niższego szczebla — dopiero po uchwaleniu budżetów przez rady narodowe szczebla wyższego.

Równoważenie budżetów terenowych oparte przy tym zostało na międzybudżetowym transferze środków: z budżetu centralnego do budżetów terenowych oraz pomiędzy budżetami terenowymi poszczególnych stopni. W latach 1951 - 1955 dochody własne budżetów terenowych były bardzo ograniczone, a główną formą równoważenia tych budżetów były dotacje z budżetów wyższego stopnia. System ten zapewnia zrównoważenie każdego budżetu jednostkowego przez odgórne dostosowanie dochodów do wydatków budżetowych, co najlepiej odpowiada odgórnemu trybowi planowania budżetowego (system ten został zresztą zachowany w okresie następnym, przy pewnej tylko zmianie struktury dochodów wyrównawczych, mimo że zasadniczo odstąpiono od odgórnego trybu opracowania budżetów terenowych).

Wyraźnie scentralizowany system planowania budżetowego, obowiązujący w latach 1951 - 1955 podważał w istotnej mierze znaczenie wyposażenia rad narodowych w budżety terenowe. Nie miało, zwłaszcza w tym systemie, istotnego znaczenia samo zwiększenie poziomu wydatków

[7] Dekret z 17 XII 1952 o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, Dziennik Ustaw nr 50 poz. 334.

[8] System ten omawia szerzej A. W. Zawadzki, *Finanse rad narodowych na przełomie lat 1950 - 1951 (*reforma budżetowa), Finanse 1973 nr 7.

i dochodów budżetów terenowych, stosownie do rozszerzającego się zakresu działalności rad narodowych, nie oznaczało to bowiem ograniczenia stopnia centralizacji planowania budżetowego [9].

Pod koniec rozpatrywanego tu okresu poczęto dążyć do zwiększenia roli budżetów terenowych w działalności rad narodowych, przede wszystkim zresztą w zakresie wykonania planów i m.in. przez umożliwienie radom (narodowym uchwalania dodatkowych budżetów na podstawie ponadplanowych dochodów [10]. Wyrażała się w tym tendencja do zwiększenia samodzielności budżetowej rad narodowych, co znalazło pełniejszy wyraz dopiero w okresie następnym.

IV. EWOLUCJA SYSTEMU FINANSOWEGO I BUDŻETOWEGO PO 1955 R.

Po 1955 r. rozpoczął się okres ożywionej działalności ustawodawczej, mającej na celu uelastycznienie systemu finansowego oraz udoskonalenie w tych ramach gospodarki budżetowej państwa [11].

W okresie tym zaszły przede wszystkim zmiany odnoszące się do roli odgrywanej przez budżet w systemie finansowym państwa oraz do zakresu dochodów i wydatków budżetowych. Ustanowiony w okresie poprzednim stopień centralizacji gospodarki finansowej państwa nie mógł się utrzymać przy tendencji do stopniowej decentralizacji systemu gospodarczego. W związku z tym poczęła stopniowo ulegać zmianie dotychczasowa rola budżetu, integrującego pozostałe ogniwa systemu finansowego państwa. Dotyczyło to zwłaszcza powiązań budżetu z gospodarką finansową przedsiębiorstw oraz działalnością inwestycyjną [12].

Bez wchodzenia w rozwój powiązań przedsiębiorstw uspołecznionych z budżetem, warto w każdym razie zwrócić uwagę na przejęcie, w rozpatrywanym tu okresie, przez zjednoczenia branżowe funkcji pośrednika w rozliczeniach przedsiębiorstw z budżetem, wraz ze znacznym ograniczeniem bezpośrednich powiązań przedsiębiorstw z budżetem w zakresie ich działalności eksploatacyjnej. Zarówno wpłaty z zysku do budżetu, jak i dofinansowywanie z budżetu przedsiębiorstw pianowo-deficytowych, dokonywane było w ramach tzw. redystrybucji wewnątrzbranżowej, połączonej z ograniczeniem rozliczeń zjednoczeń z budżetem z tego tytułu

[9] Np. w okresie 1950 - 1955, tj. w latach niezmiennie u nas utrzymującego się wysokiego stopnia centralizacji gospodarki terenowej, sumy budżetów terenowych wzrosły przeszło dwukrotnie: przyjmując stan z 1951 r. za 100, wskaźnik za 1955 r. wynosił 232 (Rocznik Statystyczny 1961, tabl. 1 s. 396).

[10] A. W. Zawadzki, op. cit.

[11] Teoretyczne podstawy przebudowy w tym kierunku systemu budżetowego zawiera praca M. Weralskiego, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym,* Warszawa 1963.

[12] Por. S. Bolland, *Ewolucja zakresu budżetu państwowego w Polsce Ludowej,* Folia Oeconomica Oracoviensia, t. IX., Kraków 1970.

jedynie do końcowych, dodatnich lub ujemnych sald[13]. Zmniejszyło to istotnie zakres dochodów i wydatków budżetowych w porównaniu z okresem poprzednim, w którym niezbędna redystrybucja środków między przedsiębiorstwami następowała wyłącznie przy pośrednictwie budżetu.

Nieco bliższego wyjaśnienia wymagają dokonane w rozpatrywanym tu okresie zmiany w finansowaniu działalności inwestycyjnej, które znowu wiązały *się* ze 'stopniowym ograniczaniem udziału budżetu w finansowaniu inwestycji. Ustanowiona w reformie budżetowej z 1951 r. wyłączność budżetu w finansowaniu inwestycji nie utrzymała się długo. Już pod koniec okresu 1951 - 1955 pojawiło się finansowanie inwestycji ze środków przedsiębiorstw, przy posiłkowym zastosowaniu kredytu bankowego. Właściwe znaczenie uzyskało to jednak dopiero po 1956 r.

Rozwijająca się gospodarka, a zwłaszcza pojawiające się wraz z szybkim procesem uprzemysłowienia dysproporcje między rozwojem głównych gałęzi gospodarki oraz zaspokojeniem potrzeb bieżącej renowacji i modernizacji urządzeń produkcyjnych, usuwanie „wąskich gardeł" w rozwoju działalności produkcyjnej itp. ujawniły celowość przesunięcia pewnych decyzji planistycznych ze szczebla centralnego do podmiotów niższego szczebla, tj. przedsiębiorstw i zjednoczeń. Budżetowe finansowanie inwestycji produkcyjnych okazało się w tych warunkach mało dogodne, zastępowano je więc w określonym zakresie przez finansowanie z funduszów inwestycyjno-remontowych, tworzonych w poszczególnych przedsiębiorstwach po 1956 r., oraz z funduszów inwestycyjnych, tworzonych w zjednoczeniach branżowych przedsiębiorstw po 1960 r. Źródłem tych funduszów był zarówno zysk, jak i amortyzacja przedsiębiorstw, podlegające podziałowi dokonywanemu na szczeblu zjednoczenia, z możliwością uzupełniającego wykorzystywania kredytu bankowego lub także uzupełniającego ich zasilanie z budżetu państwa (w przedsiębiorstwach i zjednoczeniach deficytowych były one tworzone wyłącznie z dotacji budżetowych).

Doprowadziło to do poważnego ograniczenia budżetowego finansowania inwestycji produkcyjnych, odnoszącego się już tylko do tzw. inwestycji centralnych. Należy dodać, że po 1965 r. nastąpiło przy tym jeszcze zastąpienie bezpośredniego finansowania inwestycji produkcyjnych z budżetu kredytem bankowym, który podlegał spłacie ze środków budżetowych dopiero po zakończeniu inwestycji (system ten odnosił się w krótkim, paroletnim okresie również do inwestycji nieprodukcyjnych)[14].

W 1970 r., a więc w końcu rozpatrywanego tu okresu, nastąpił ostatni etap tego rozwoju, w którym połączono inwestycje centralne oraz inwestycje zjednoczeń w jedną kategorię inwestycji branżowych, finansowa-

[13] Zagadnienie [powiązań przedsiębiorstw z budżetem rozpatrywała m. in. N. Gajl, *Formy budżetowania,* Finanse .1964, nr 8.

[14] Rozwój finansowania inwestycji w okresie do 1969 r. przedstawia S. Ochociński, *Zmiany systemu finansowania inwestycji,* RPEiS 1969, nr 4.

nych kredytem bankowym (poza inwestycjami polegającymi wyłącznie na zakupach), z wprowadzeniem zysku przedsiębiorstw jako głównego, obok funduszów inwestycyjnych zjednoczeń, źródła spłaty tego kredytu. Wydłużono zarazem okres spłaty tego kredytu, która mogła następować w trakcie eksploatacji nowych obiektów. Nie wyeliminowało to całkowicie potrzeby dofinansowania inwestycji produkcyjnych z budżetu, zwłaszcza w formie częściowej spłaty z budżetu bankowych kredytów inwestycyjnych, stanowiąc niemniej o istotnym ograniczeniu udziału budżetu w finansowaniu inwestycji.

Wskazane wyżej zmiany w zakresie budżetowego finansowania działalności produkcyjnej i inwestycyjnej miały istotne znaczenie nie tylko dla obniżenia poziomu dochodów i wydatków budżetowych, lecz także dla ograniczenia integracyjnej roli budżetu w systemie finansowym państwa. W rozpatrywanym tu okresie budżet traci częściowo rolę kierowniczego ogniwa wobec pozostałych funduszów systemu finansowego, którą uzyskał po reformie z 1951 r.

Znalazło to wyraz w kompleksowym unormowaniu organizacji i zasad gospodarki budżetowej państwa pierwszą po wojnie ustawą o prawie budżetowym z 1958 r.[15] W tym samym roku uchwalone zostały ustawy o radach narodowych[16] oraz o ich dochodach[17] (ta ostatnia stanowiła de facto dopełnienie prawa budżetowego). Na podstawie tych ustaw wydawane były sukcesywnie bardziej szczegółowe akty prawne, istotnie niejednokrotnie nawet modyfikujące zasady planowania i wykonywania budżetu centralnego i budżetów terenowych.

Charakterystyczną cechą rozwoju systemu budżetowego po 1958 r. były tendencje dekoncentracyjne lub nawet decentralistyczne. Odnosiły się one przede wszystkim do gospodarki budżetowej rad narodowych, nie nastąpiła jednak ich realizacja w szerszym zakresie. Mimo dosyć powszechnego głoszenia potrzeby decentralizacji terenowej, rady narodowe nie uzyskały w rozpatrywanym tu okresie, ani zresztą dotychczas, istotnego rozszerzenia swych uprawnień planistycznych, wzrosło natomiast ich znaczenie w zakresie wykonawstwa planowych zadań.

Tendencje decentralistyczne znalazły wyraźniejsze urzeczywistnienie w rozwoju funduszów parabudżetowych, tworzonych po 1958 r., pod nazwą pozabudżetowych funduszów celowych, zarówno na szczeblu centralnym jak i terenowym. Fundusze te były częściowo dofinansowywane z budżetu państwa, stanowiąc w każdym razie o wyłączeniu niektórych zadań ze scentralizowanego trybu finansowania budżetowego.

Dekoncentracyjny charakter miało wreszcie stosunkowo szerokie roz-

[15] Ustawa z 1 VII 1958 o prawie budżetowym, Dziennik Ustaw nr 45 poz. 221.
[16] Ustawa z 25 I 1958 o radach narodowych, tekst jednol. Dziennik Ustaw 1963 nr 29 poz. 172.
[17] Ustawa z 1 VII 1958 o dochodach rad narodowych, Dziennik Ustaw nr 44 poz. 214.

wijanie po 1958 r. pośredniego finansowania działalności usługowej państwa, które pozwalało na zwiększenie elastyczności budżetowego finansowania tej działalności. Nie prowadziło to do wyłączenia z gospodarki budżetowej realizowanych w tym zakresie zadań, obniżając jednak poziom dochodów i wydatków budżetowych {wydatki budżetowe ograniczone zostały do dotacji na pokrycie niedoborów oraz nakładów inwestycyjnych poszczególnych jednostek).

Wskazane tu kierunki rozwoju gospodarki budżetowej po 1958 r. wymagają bliższego, w dalszym ciągu, rozpatrzenia.

1. Doskonalenie gospodarki budżetowej rad narodowych. W działalności rad narodowych pojawiły się w rozpatrywanym tu okresie procesy o charakterze bardziej dekoncentracyjnym, aniżeli decentralizacyjnym. Zmiany w gospodarce budżetowej rad narodowych zmierzały przede wszystkim do połączenia niezbędnego oparcia budżetów terenowych na narodowym planie gospodarczym i budżecie państwa, z jednoczesnym zwiększeniem stopnia samodzielności rad narodowych w opracowaniu swych planów i budżetów [18].

Znalazło to wyraz w znacznym nawet zwiększeniu po 1956 r. zakresu działalności rad narodowych, ze stosownym powiększeniem wydatków i dochodów budżetów terenowych. W wyniku przesuwania zadań ze szczebla centralnego do szczebla terenowego, nastąpiło do 1958 r. podwojenie wydatków i dochodów budżetów terenowych (z 12% do 25% wydatków i dochodów budżetu państwa), ze znacznym jednocześnie wzrostem dochodów własnych rad narodowych, bez zwiększenia jednakże ich uprawnień planistycznych.

Zmiany te nie odnosiły się na równi do budżetów terenowych wszystkich trzech stopni. Po początkowym zwiększeniu zadań rad narodowych szczebla wojewódzkiego po 1960 r. poczęto przywiązywać największe znaczenie do rozszerzania zadań rad narodowych stopnia powiatowego, a w końcu rozpatrywanego tu okresu również rad narodowych gromad i małych miast, z dostosowaniem do tego wydatków i dochodów budżetowych rad narodowych poszczególnego stopnia. Budżety stopnia powiatowego uzyskały znaczenie podstawowego ogniwa gospodarki budżetowej rad narodowych, największą w praktyce rolę odgrywały jednak nadal budżety stopnia wojewódzkiego i to nie tylko ze względu na zasięg realizowanych zadań przez organy tego szczebla, lecz także ze względu na regulującą rolę tych organów w zakresie gospodarki budżetowej rad narodowych niższego szczebla.

Opracowanie budżetów terenowych opierało się w całym tym okresie nadal na centralnie ustalonych wytycznych. Ilość dyrektywnych

[18] Szerokie omówienie tej problematyki w rozpatrywanym tu okresie zawierają prace: J. Wierzbickiego, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej,* Poznań 1967, J. Kalety, *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej,* Warszawa 1968.

wskaźników planowych ograniczono wprawdzie do kilku podstawowych, z zamianą wskaźników ustalanych przez poszczególne resorty na tzw. wskaźniki orientacyjne, okazały się one jednak w praktyce nie mniej dla rad narodowych wiążące niż poprzednio wskaźniki dyrektywne. Oznaczało to zachowanie scentralizowanego systemu planowania budżetowego rad narodowych [19].

Dążono w każdym razie do jawnego uelastycznienia planowania budżetowego, a wyrazem tego były zmiany dotyczące trybu opracowywania i uchwalania budżetów terenowych. Zrezygnowano mianowicie z odgórnego trybu opracowywania tych budżetów i wprowadzono tryb oddolny — rozpoczynając od budżetów rad narodowych najniższego szczebla, a kończąc na budżecie państwa. Ten tryb planowania sprzyjał niewątpliwie pobudzaniu inicjatywy rad narodowych przy opracowywaniu .projektów swych budżetów i podejmowaniu przez nie starań o uzyskanie dochodów niezbędnych dla sfinansowania projektowanych zadań.

Oddolny tryb opracowywania i uchwalania budżetów terenowych okazał się w praktyce mało dogodny, gdyż powodował potrzebę korygowania uchwalonych budżetów terenowych, po uchwaleniu budżetu państwa oraz budżetów terenowych wyższego stopnia, ze względu na pojawiające się między nimi rozbieżności. Z tych względów połączono od 1963 r. oddolny z odgórnym trybem planowania budżetowego rad narodowych. Polegało to na wprowadzeniu dwóch faz planowania budżetowego: 1 — fazy planowania wstępnego, następującego w trybie oddolnym (chociaż w ograniczeniu jedynie do budżetów stopnia wojewódzkiego) oraz 2) — fazy planowania definitywnego, następującego już w trybie odgórnym (z wyjątkiem budżetów gmin i miast nie wyłączonych z powiatu) [20].

Z powyższą zmianą trybu opracowania budżetów terenowych nie wiązało się zwiększenie uprawnień planistycznych organów terenowych w tym zakresie. System równoważenia budżetów terenowych polegał też nadal na odgórnym dostosowywaniu wysokości dochodów wyrównawczych do planowo ustalonego poziomu wydatków poszczególnych budżetów terenowych. Reglamentacja dochodów wyrównawczych, przekazywanych z budżetu centralnego na rzecz budżetów terenowych (przy pośrednictwie budżetów terenowych wyższego stopnia na rzecz budżetów terenowych niższego stopnia), uzależniała w całym tym okresie zakres działalności rad narodowych od organów centralnych (a rad narodowych niższego szczebla od rad narodowych wyższego szczebla). Organy stanowiące o wysokości dochodów wyrównawczych, a więc organy finansowe (centralne i terenowe), mogły przy tym nawet korygować wydatki obejmowane budżetami terenowymi bezpośrednio niższego stopnia.

[19] A. W. Zawadzki, op. cit.

[20] Ustawa budżetowa na 1963 r., Dziennik Ustaw 1962, nr 67, poz. 330, skorygowała pod tym względem prawo budżetowe z 1958 r.

Trudno w tych warunkach o jednoznaczną ocenę znaczenia podwyższonego, z początkiem rozpatrywanego tu okresu (do 1960 r.), poziomu dochodów własnych rad narodowych[21]. Nastąpiło to dzięki znacznemu rozszerzeniu źródeł tych dochodów, przy czym największe znaczenie uzyskały dochody budżetowe z przedsiębiorstw terenowych. Osiągnięto to zarówno przez poważne rozszerzenie zakresu gospodarki terenowej, jak i przez przyjęcie dotychczas zresztą obowiązującej zasady, że wszelkie wpływy budżetowe z przedsiębiorstw terenowych są dochodami własnymi tych rad narodowych, którym przedsiębiorstwa te są organizacyjnie podporządkowane. Powiązano w ten sposób rozszerzenie działalności rad narodowych ze stosownym zwiększeniem ich dochodów własnych. Rozwiązanie to nie było jednak pozbawione wad: z jednej strony eliminowało z dochodów własnych rad narodowych wpływy budżetowe z przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, które położone są w obszarze ich działania, a z drugiej strony uzależniało dochody własne rad narodowych od dosyć zmiennego zasięgu gospodarki terenowej (toteż w następstwie rozpoczętego, w końcu rozpatrywanego tu okresu, procesu stopniowego przenoszenia przedsiębiorstw terenowych w zarząd centralny, następował spadek dochodów własnych, przy stosownym wzroście dochodów wyrównawczych rad narodowych).

Wzrost dochodów własnych nie doprowadził — w istniejącym systemie planowania budżetowego — do zwiększenia uprawnień planistycznych rad narodowych, nie był jednak pozbawiony znaczenia dla usamodzielnienia rad narodowych w wykonawstwie planowych zadań. Wynikało to z uprawnienia rad narodowych zarówno do zwiększenia wydatków, w przypadku osiągnięcia ponadplanowych dochodów, jak i wykorzystywania we własnym zakresie, z pewnymi zresztą ograniczeniami, wygospodarowanych w roku ubiegłym nadwyżek. Jeśli uprawnienia te nie stały się głównym instrumentem uelastycznienia gospodarki budżetowej rad narodowych, wynikało to z jednej strony z nie najlepszego doboru źródeł i form występowania dochodów własnych, które okazywały się często dochodami mało pewnymi (tak że korzystniejsze dla rad narodowych było niejednokrotnie nawet zastępowanie dochodów własnych przez udziały w dochodach budżetu centralnego), a z drugiej strony ze stosunkowo szerokich możliwości uzyskiwania przez rady narodowe dodatkowych dochodów wyrównawczych, a zwłaszcza dotacji celowych, w trakcie wykonywania planowych zadań (wytworzyła się nawet praktyka tworzenia w tym celu „ukrytych" rezerw w budżecie centralnym oraz w budżetach terenowych wyższego stopnia).

Ważnym czynnikiem uelastycznienia gospodarki budżetowej stało się wreszcie rozszerzenie uprawnień do wprowadzania zmian do uchwalonych już budżetów. Odnosiło się to zarówno do organów centralnych,

[21] W okresie 1956 - 1960 środki budżetów terenowych zwiększyły się 2,9-krotnie, podczas gdy zasoby budżetu państwa ogółem tylko 1,6-krotnie.

jak i do organów terenowych, przy czym organy terenowe korzystały z tych uprawnień w szczególnie szerokim zakresie (uprawnienia te stały się nawet szersze od uprawnień organów terenowych w zakresie opracowywania swych budżetów).

W tych warunkach można było mówić jedynie o względnej samodzielności finansowej rad narodowych, odpowiadającej warunkom dekoncentracji terenowej [22]. Nie było natomiast warunków dla rozwoju decentralizacji terenowej, co okazało się szczególnie dotkliwe dla rad narodowych najniższego szczebla (gromad i miast).

Większe już możliwości rozszerzenia samodzielności rad narodowych stwarzały terenowe fundusze parabudżetowe, którymi mogły one swobodnie dysponować, częściowo zresztą na finansowanie zadań nie obejmowanych planami gospodarczymi (w tym również zadań inwestycyjnych). Przy tym po 1958 r. można dopatrywać się znacznego rozwoju terenowych funduszów parabudżetowych właśnie w braku dostosowania gospodarki budżetowej do potrzeb decentralizacji terenowej [23].

2. Rozwój gospodarki parabudżetowej (pozabudżetowych funduszów celowych). Po reformie budżetowej z 1951 r. uznano fundusze parabudżetowe za zbędne przybudówki systemu budżetowego, po 1956 r. nastąpił jednak ponowny rozwój gospodarki parabudżetowej, co wiąże się z tendencją do odstąpienia od silnie w okresie 1951 - 1955 rozwiniętej centralizacji systemu gospodarczego. Szczególnym bodźcem dla rozwoju gospodarki parabudżeftowej stało się dążenie do usamodzielnienia rad narodowych, dla którego nie stwarzała właściwych podstaw gospodarka budżetowa, nie można jednak tylko do tego sprowadzać przyczyn tworzenia funduszów parabudżetowych (tym bardziej, że były one tworzone również na szczeblu centralnym).

Motywy znacznego w praktyce po 1956 r. rozpowszechnienia tzw. pozabudżetowych funduszów celowych były rozmaite. Do ważniejszych zalicza się: możliwość dodatkowego tą drogą powiększenia dochodów systemu finansowego państwa, pochodzących od ludności oraz kolektywów pracowniczych (państwowych i spółdzielczych zakładów pracy), na cele ogólnospołeczne; rozszerzenie samodzielności działania centralnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej, które dysponują tymi funduszami, zwłaszcza w zakresie zadań podejmowanych poza planowymi limitami oraz samego wykonawstwa planowych zadań; wreszcie uelastycznienie finansowania zadań, dla których finansowanie budżetowe byłoby zbyt sztywne [24].

Powyższe względy uznano na ogół za uzasadniające zerwanie z jedno-

[22] Por. L. Adam, *Zagadnienia ekonomiczne i prawne samodzielności finansowej rad narodowych,* Roczniki Ekonomiczne, t. XV, 1963.

[25] Por. E. Denek, *Pozabudżetowe fundusze celowe w gospodarce rad narodowych,* w: *Przebudowa systemu budżetowego,* Warszawa 1974.

[24] Ibidem.

ścią formalną i materialną budżetu państwa, chociaż stosunkowo znaczny rozwój funduszów parabudżetowych był i jest zresztą nadal często krytykowany. Do najważniejszych z utworzonych w rozpatrywanym tu okresie funduszów zalicza się: na szczeblu centralnym — fundusz postępu techniczno-ekonomicznego, fundusz rozwoju rolnictwa, fundusz prewencyjny PZU, społeczny fundusz budowy szkół i internatów, fundusz turystyki i wypoczynku, fundusz emerytalny; na szczeblu terenowym miejskie i powiatowe fundusze mieszkaniowe, fundusze gromadzkie, fundusze miejskie, fundusze dobrowolnych świadczeń społecznych. W końcu rozpatrywanego tu okresu pojawiła się tendencja do włączenia tych funduszów w ramy planowania budżetowego (wraz z upodobnieniem klasyfikacji ponoszonych z tych funduszów wydatków do klasyfikacji budżetowej) i nawet obejmowania ich zbiorczym budżetem państwa (na równi z budżetami terenowymi).

3. Nowe formy finansowania działalności usługowej państwa. Ostatnim wreszcie kierunkiem doskonalenia gospodarki budżetowej było w rozpatrywanym tu okresie dążenie do uelastycznienia finansowania działalności usługowej państwa, będącej tradycyjnie najważniejszym przedmiotem gospodarki budżetowej[25].

Pewne ograniczenie budżetowego finansowania usług spowodowane zostało zarówno rozszerzeniem własnej działalności socjalno-kulturalnej przedsiębiorstw uspołecznionych (czyli tzw. działalności pozaoperacyjnej przedsiębiorstw), jak i przeniesieniem niektórych zadań realizowanych przez państwo w tym zakresie do finansowania parabudżetowego.

Największe znaczenie miało jednak rozpowszechnienie po 1958 r. tzw. pośredniej metody budżetowego finansowania działalności socjalno-kulturalnej, o ile tylko pozwalała na to odpłatność świadczonych w tym zakresie usług, a więc zarówno przez tworzenie w jednostkach budżetowych środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych, jak i przez zamianę jednostek budżetowych na zakłady budżetowe. Pewne formy tego typu finansowania działalności usługowej państwa istniały już w okresie poprzednim, w rozpatrywanym tu okresie nastąpiło jednak znaczne rozszerzenie zakresu ich występowania i przy tym dosyć istotne ich zmodernizowanie [26].

Modernizacja gospodarki finansowej podmiotów działalności usługowej państwa, ograniczająca się do zakładów budżetowych oraz środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, polegała m.in. na zastąpieniu w planach ich działalności wpływów i wydatków przez dochody i koszty, na wprowadzeniu w pewnym zakresie sa-

[25] Szerzej zagadnienie to rozpatruje Z. Pirożyński, *Budżet a finansowanie działalności nieprodukcyjnej,* Studia Finansowe, z. 7-8, Warszawa 1969.

[26] Por. N. Gajl, op. cit.

mofinansowania przyrostu zapasów i nawet drobnych inwestycji (realizowanych poza limitami planowymi) itp. Rozwiązań tych nie można uznać za wystarczające zarówno ze względu na ograniczony zasięg odpłatności za usługi, na której opiera się zastosowanie pośrednich form finansowania budżetowego, jak i ze względu na ograniczenie zasięgu modernizacji gospodarki finansowej do niewielkiej części ogółu podmiotów działalności usługowej państwa (nie odnosiła się ona do jednostek budżetowych, które stanowiły główną formę prowadzenia działalności usługowej).

V. GŁÓWNE KIERUNKI DALSZEJ PRZEBUDOWY GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PAŃSTWA I RAD NARODOWYCH

W 1970 r., czyli w końcowej fazie rozpatrywanego poprzednio okresu, sejm uchwalił nową ustawę o prawie budżetowym, która nie wprowadziła zresztą istotnych zmian do istniejącego już stanu prawnego [27].

Ustawa ta stanowiła przede wszystkim kodyfikację wielu przepisów, rozproszonych w rozmaitych aktach prawnych, a przede wszystkim objęła występującą do tego czasu poza prawem budżetowym ustawę o dochodach rad narodowych oraz obejmowane ustawami budżetowymi przepisy dotyczące opracowania i wykonywania budżetu. Przy tej okazji wyeliminowano przepisy, które utraciły w praktyce znaczenie, modyfikując zarazem niektóre przepisy zgodnie z faktycznym sposobem ich interpretowania w praktyce. Można więc uznać, że z końcem rozpatrywanego poprzednio okresu nastąpiło pewne uporządkowanie prawa budżetowego, zbliżenie go do potrzeb praktyki, jednakże bez istotnej zmiany obowiązującego systemu budżetowego.

Nowe prawo budżetowe nie stabilizowało jednak systemu budżetowego, bezpośrednio po jego wydaniu w 1970 r. nastąpiło znaczne nasilenie dyskusji na temat dalszej przebudowy systemu budżetowego państwa (przedmiotem, tej dyskusji stały się m.in. podawane do publicznej wiadomości najważniejsze w tym zakresie projekty). W dyskusji tej można wyodrębnić następujące ważniejsze jej kierunki.

1) Szeroko dyskutuje się przede wszystkim problem wydłużenia do, lat pięciu okresu planowania budżetowego, co powinno mieć największe znaczenie dla zwiększenia racjonalności gospodarki budżetowej organów terenowych. Wiąże się z tym uproszczenie procedury corocznego opracowywania budżetów terenowych, które opierałoby się na pięcioletnich terenowych bilansach dochodów i wydatków budżetowych.

Zrealizowanie tego postulatu nie jest możliwe bez kompleksowej reformy systemu planowania gospodarczego i finansowego państwa, a zwłaszcza bez zwiększenia decyzyjnego znaczenia planów 5-letnich wobec

[27] Ustawa z 25 XI 1970, Prawo budżetowe, Dziennik Ustaw nr 29 poz. 244.

planów i budżetów odnoszących się do okresów rocznych (wysuwane w tym zakresie postulaty nie przybrały dotąd konkretnej postaci)[28].

2) Dąży się również do ograniczenia szczegółowości corocznie uchwalanego przez sejm budżetu państwa i podobnie corocznie uchwalanych przez rady narodowe budżetów terenowych. Bardziej szczegółową strukturę dochodów i wydatków — w dostosowaniu do potrzeb operatywnego kierowania gospodarką zarządzaną centralnie i gospodarką terenową — określałby rząd i organy terenowe w tzw. układach wykonawczych budżetu centralnego i budżetów terenowych.

3) W odniesieniu do gospodarki budżetowej organów terenowych przewiduje się dalsze zwiększenie dochodów własnych, połączone nawet z likwidacją udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego oraz rozszerzeniem zasięgu dotacji celowych (przede wszystkim na cele inwestycyjne). Dochody własne powinny mianowicie obciążać wszystkie podmioty gospodarujące w obszarze działania poszczególnych organów terenowych (a nie same tylko podmioty gospodarki terenowej), odznaczając się przy tym dynamiką odpowiadającą regionalnemu rozwojowi potencjału gospodarczego.

Wiąże się z tym dążenie do umocnienia kierowniczej roli organów terenowych szczebla wojewódzkiego wobec działalności organów terenowych niższych szczebli. Organy wojewódzkie mogłyby w tym przypadku decydować o przydziale źródeł dochodów własnych i dotacji celowych dla organów terenowych niższych szczebli, z uwzględnieniem zróżnicowanego poziomu ich potrzeb rozwojowych.

4) Dużą wagę przywiązuje się do zwiększenia racjonalności gospodarki usługowej państwa przez opieranie w szerszym niż dotychczas zakresie wyboru planowych zadań na rachunku ekonomicznym. Zrealizowanie tego postulatu wymaga zmiany metod planowania działalności usługowej państwa, między innymi przez uzupełnienie planowania wpływów i wydatków, odnoszących się do poszczególnych podmiotów tej działalności, planowaniem dochodów i kosztów związanych z realizowanymi przez nie zadaniami. Umożliwiłoby to porównywanie uzyskiwanych efektów z ponoszonymi przez poszczególne podmioty nakładami.

5) Z propozycją tą wiąże się dyskusja na temat przebudowy klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych w kierunku rozbudowy w niej układu przedmiotowego dochodów i wydatków, ze sprowadzeniem tego układu do podmiotów niższego szczebla działalności usługowej państwa. Umożliwiałoby to lepsze dostosowanie zaopatrzenia poszczególnych podmiotów działalności usługowej w środki pieniężne do planowanych i realizowanych przez nie zadań. Wskazanej tu przebudowy klasyfikacji dochodów i wydatków nie odnosi się do budżetu uchwalanego przez sejm,

[28] Por. J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w systemie wieloletniego planowania budżetowego,* Finanse 1973, nr 7-8.

lecz do układu wykonawczego budżetu, ustalanego przez rząd lub organy terenowe.

6) Wraz z tym dąży się do dalszego uelastycznienia budżetowego finansowania podmiotów działalności usługowej państwa, min. przez większe niż dotychczas rozpowszechnienie metody pośredniego ich finansowania lub nawet przez upodobnienie zasad finansowania jednostek budżetowych do zasad finansowania zakładów budżetowych. Projekty te wydają się pozbawione praktycznego znaczenia, jeśli nie nastąpi powiększenie zasięgu odpłatności za usługi (chociaż w formie odpłatności zbiorowej). Zwraca się przy tym uwagę na to, że postulowana tu zmiana nie powinna w każdym razie prowadzić do dalszego ograniczenia zakresu dochodów i wydatków budżetowych (na skutek objęcia budżetem podmiotów rozliczających się pośrednio z tytułu nadwyżek i niedoborów), dochody i wydatki poszczególnych podmiotów powinny być więc ujmowane uchwalonym budżetem lub co najmniej układem wykonawczym budżetu w pełnej ich wysokości (powiązania o charakterze wynikowym powinny się odnosić wyłącznie do podmiotów na rozrachunku gospodarczym). Metoda pośredniego finansowania podmiotów działalności usługowej nie znajdowałaby zatem uwidocznienia w planowaniu budżetowym, odnosiłaby się ona wyłącznie do wykonywania obejmowanych budżetem zadań.

Dyskusja prowadzona na powyższe tematy nie doprowadziła na razie jeszcze do zmiany systemu budżetowego ustalonego w prawie budżetowym z 1970 r. Celem tej dyskusji jest przygotowanie wniosków dotyczących kompleksowej przebudowy systemu budżetowego, w powiązaniu z przebudową systemu planowania gospodarczego, która powinna być przeprowadzona z początkiem nowego planu pięcioletniego (tj. od 1976 r.). Jako dorobek tej dyskusji należy uznać Skonkretyzowanie poglądów na temat tego rodzaju kompleksowej przebudowy systemu gospodarczo-finansowego państwa [29].

EVOLUTION OF THE STATE AND LOCAL BUDGETS IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC 1944 - 1974

Summary

The authors examine the evolution of budgets lin Poland from 1944 in four following periods: 1) period of the dualism of State and local authorities till 1950; 2) period of the creation of the uniform State authorities after 1951; 3) period of the improving of the budgetary system till 1970; 4) period of the discussion and preparation prior to the new reform of the budgetary system.

The peculiarity of both the State and local budgets in the first period was the following of the pre-war budget organization connected with the attempts to

[29] Por. Z. Pirożyński, *Kierunki doskonalenia systemu budżetowego,* Studia Finansowe, 1973, z. 14.

elaborate the new form of the budget revenue from State enterprises as well as the new form of budget financing of investment.

In 1951 State and local budgets were integrated into the so-called collective State budget which at the same time became subordinated to the national economic plan. This integration was accompanied by important changes in the structure and implementation of the budget.

In the third period after 1956, many more or less important improvements of the budget economy were introduced aiming at safeguarding the local initiative and activity based on the financial independence of the local authorities in the framework of collective budget. At the same time the budget was supplemented by quasi-budget funds of various kinds. Many significant changes were also introduced limiting the budget financing of State enterprises and their investment.

From 1971, the new reform of budgetary system has been opened to discussion. In this article the authors present the main trends and themes of this discussion.