

JAN ZDZITOWIECKI

O DOCHODACH I WYDATKACH BUDŻETU PAŃSTWA
W KONSTYTUCJI PRL

„L'État, c'est la grande fiction, à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre de tout le monde" — państwo jest wielką fikcją, poprzez którą wszyscy chcą żyć kosztem wszystkich. Formułując tę „boutade" zapewne nie myślał Fryderyk Bastiat, ile w nią znaczenia, zgoda innego niż on to rozumiał, włożył nie tak przecież odległą odeń przyśłość.

*

*

*

Gdy podstawą ekonomiczną państwa, którą określa Konstytucja, stała się społeczna, przede wszystkim państwowa własność środków produkcji oraz socjalistyczny system gospodarowania — okoliczność ta wpłynęła nie tylko na zasięg gospodarczo-organizacyjnej funkcji państwa, lecz również przesądziła o spełnianiu przezeń i innych zadań oraz o zakresie działania państwa na ich polu. Proces rozszerzania się działalności państwa, dostrzegany zrazu od strony powiększania się wydatków budżetowych i nazwany „prawem Wagnera" od wybitnego uczonego, który jasno sformułował swe spostrzeżenia dotyczące tego zjawiska, z czasem z nieuchronną koniecznością objął i dziedzinę dochodów budżetowych. Zwiększanie się działalności państwa, a przez to i budżetu, które jeszcze do czasu drugiej wojny światowej w wielu krajach — prócz Związku Radzieckiego — traktować można było jako postulat, wszędzie już stało się niespornym faktem, o którym jako o rzeczy powszechnie znanej piszą wszyscy autorzy poświęcający swą uwagę sprawom skarbowym, przytaczając wszechstronne uzasadnienia i ilustracje omawianego procesu¹.

¹ O sprawie tej piszą wszyscy autorzy, przytaczani w tym artykule; niektórzy dawniejsi czasem nie bez zgorznięcia (por. R. Stourm, *Le Budget*, Paris, 1913, s. VI). Por. J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, pod red. L. Kurowskiego, Toruń 1949, s. 76; L. Kurowski i J. Lubowicki, *Prawo finansowe*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski*

W nowych warunkach państwo, rozporządzając środkami i narzędziami produkcji i posługując się socjalistycznym sposobem gospodarowania samo i bezpośrednio, przy pomocy stosownego aparatu organizacyjnego zajmuje się tak wytwarzaniem najznaczniejszej części produktu społecznego, jak i jego podziałem. Ta wielka rola, jaką obecnie państwo odgrywa w najszerzej rozumianym życiu społecznym, niejako nadana mu została właśnie przez jego podstawy gospodarcze, co musiało też znaleźć swój wyraz w zakresie budżetu państwowego². „Istota budżetu każdego państwa — pisał radziecki autor³ — jego społeczny charakter, cel, struktura dochodów i wydatków, budowa organizacyjna i wpływ na gospodarcze i polityczne życie społeczeństwa określane są charakterem i funkcjami państwa, jego rolą w reprodukcji społecznej. Z kolei istota i funkcje państwa określone są przez panujący w kraju system produkcji. Istota przeto i cel budżetu państwowego zależy od panującego w kraju społecznego i państwowego ustroju, od charakteru praw ekonomicznych danej formacji... W budżecie państwowym jak w zwierciadle odbija się cała działalność państwa ...”.

Być może, że jeszcze pod wpływem poszukiwań nowych ram formalnych dla gospodarki finansowej państwa, gdy upatrywano je w mającym pochłonąć budżet wszechstronnym planie finansowym⁴, ówczesny minister skarbu K. Dąbrowski mówił w 1949 r. w Sejmie, że budżet państwowy coraz bardziej przekształcać się będzie w prawdziwy bilans gospodarstwa społecznego, zestawiający w formie rachunkowej z jednej strony zasoby posiadane i zasoby, które mają być w danym okresie wytworzone oraz, z drugiej strony, szczegółowy obraz sił i środków, przeznaczonych na różne cele i zadania. Jak wiadomo, do roku 1950 budżet polski miał jeszcze pewne cechy budżetów dawniejszego typu, został zaś

Ludowej, Warszawa 1955, s. 125; M. Weralski, *Na marginesie „prawa Wagnera”*. *Finanse* 1958, nr 10, s. 40 i nast.; M. Weralski, *Rozwój budżetu radzieckiego w ostatnich latach*, *Finanse* 1959, nr 11, s. 52 i nast.

² S. Głabiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa—Lwów 1925, s. 217; G. Dobbert O. Witt *Das einheitliche Staatsbudget der U. d. S. S. R.*, Jena 1930, s. 14 i n.; G. Dobbert, *Der Zentralismus in der Finanzverfassung der U. d. S. S. R.*, Jena 1930, s. 4 i nast.; A. Angelopoulos, *Les principes directeurs d'une nouvelle politique financière*, *Archivio Finanziario* 1955, s. 11 i nast.; A. Tautscher, *Die öffentliche Wirtschaft*, Berlin 1953. H. Sultan, *Finanzwissenschaft u. Soziologie*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, Tübingen 1952, s. 79 i nast.; K. N. Płotnikow, *Oczerki istorii sowietskogo biudżeta*, Moskwa 1954, s. 10.

³ N. N. Lubimow, *Finansy kapitalistycznych gosudarstw*, Moskwa 1956, s. 176.

⁴ J. Lubowicki, op. cit., s. 63 i nast. Por. M. Bogolepoff, *Das Budget als Wirtschaftsplan*, Beiträge zur Finanzwissenschaft, t. I, Tübingen 1928, s. 273 i nast.; G. Dobbert, op. cit., s. 49 i nast.; H. Laufenburger, *Aspects économiques de la Réforme du Budget*, *La Réforme Budgetaire*, t. II, Paris 1954, s. 12; tenże. *Théorie économique et psychologique des Finances Publiques*, t. I, Paris 1956, s. 36.

gruntownie przebudowany w 1951 r. Zwracano wówczas uwagę na to, iż do przebudowy tej skłoniła nie tylko współczesna formalna zmiana ustroju państwa, lecz że również „i przemiany gospodarcze, jakie zaszły i zachodzą w naszym kraju, rozszerzenie i wzmocnienie socjalistycznej części gospodarstwa narodowego, zadania 6-letniego planu gospodarczego, przesunięcie punktu ciężkości państwa z funkcji administracyjnych na funkcje organizacyjno-gospodarcze i wychowawczo-kulturalne... reforma dotychczasowego systemu budżetowego stała się pilną koniecznością ...”⁵. Gdy uchwalona w 1952 r. Konstytucja, utwierdzając nowy ustrój społeczny w Polsce, określiła jego bazę ekonomiczną i system gospodarowania, oddziaływało to w sposób przesądający i na system finansowy w ogóle oraz na zasadniczy jego człon, budżet, w szczególności.

Socjalistyczny typ budżetu znamionuje jego integralny, gospodarczy i produktywistyczny charakter; z jednej strony staje się on odbiciem gospodarki kraju, z drugiej zaś — podatnym narzędziem kierowania tą gospodarką; dochody zaś jego oczywiście płyną w największej mierze z zajmującej panujące stanowisko uspołecznionej (głównie państwowej) gospodarki, wydatki natomiast obracane są głównie na gospodarkę narodową oraz na usługi socjalne i kulturalne⁶. Z Konstytucji PRL wynika szeroki zasięg działalności gospodarczo-organizacyjnej i socjalno-kulturalnej państwa — zakres przeto budżetu, w którym niejako syntetyzuje się obraz wszystkich gałęzi życia kraju, musiał być dostosowany do tego szerokiego zasięgu oddziaływania państwa.

Podstawy systemu budżetowego PRL mieszczą się w Konstytucji, ale rozwój stosunków społecznych i gospodarczych nakłonił do rozpoczęcia przebudowy budżetu jeszcze przed jej ogłoszeniem.

Już uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r., w sprawie wstępnych wytycznych do budżetu państwa na rok 1951, mówiła o znacznym rozszerzeniu zakresu budżetu państwa w stosunku do jego poprzedniego zasięgu; powtórzone to zostało w zarządzeniu ministra finansów z dnia 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowywania projektu budżetu państwa na rok 1951 — i w myśl obu tych aktów budżet otrzymał „charakter podstawowego planu finansowego gospodarki narodowej, potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności, wzmocnienia obronności państwa oraz utrzymania administracji i wymiaru sprawiedliwości”⁷.

To rozszerzenie rzeczowego, albo — jak można by się wyrazić — ho-

⁵ E. Droźniak, *Zasady nowego systemu budżetowego państwa*, *Finanse* 1951, nr 2, s. 14; podobnie w tym samym numerze K. Dąbrowski i Z. Pirożyński.

⁶ L. Kurowski i J. Lubowicki, op. cit. s. 128, N. N. Dublin w, op. cit., s. 181; H. Laufenburger, op. cit., s. 211, *Finansy i kredyt SSSR*, Moskwa 1956, rozdz. XII (W. W. Ławrow).

⁷ Por. K. Dąbrowski, *Budżet państwa na rok 1951*, *Finanse* 1951, nr 2, s. 3.

ryzontalnego zakresu budżetu⁸, właśnie zostało niejako potwierdzone w ustanowieniu przez Konstytucję niemniej szerokiego zakresu społecznej (przede wszystkim państwowej) własności narzędzi i środków produkcji, decydującego o źródłach dochodów budżetowych i metodzie przejmowania ich przez budżet — oraz o zakresie funkcji państwa, których spełnianie pociąga za sobą wydatki budżetowe. I gdy ogólne oraz szczegółowe przepisy prawa budżetowego mówią o źródłach dochodów budżetu centralnego, czy też budżetów terenowych albo o ich wydatkach, gdy w przepisach tych odbija się zgodność budżetu z założeniami narodowych planów gospodarczych — rozumieć to trzeba jako praktyczne wcielanie w życie odpowiednich postanowień Konstytucji, a więc i zakreślanie szerokiego zasięgu budżetu.

Mimo tak pojemnego zakresu budżet polski i po reformie z 1950 r. jednak nie mieścił w sobie wszystkich dochodów i wydatków, przepływających przez rachunki różnych państwowych jednostek organizacyjnych⁹. Niemniej ten zasób środków, który gromadzony jest w budżecie, stanowi wielkość nader ważką i ciężącą na dochodzie narodowym; w kraju naszym w 1955 r., w przededniu roku 1956, udział wydatków budżetowych sięgnął 57,6% dochodu narodowego, po czym spadł do nieco ponad 52% dochodu¹⁰. Rozrost budżetu powszechnie zwrócił uwagę na zagadnienie stosunku jego do dochodu narodowego, poruszane zresztą w literaturze skarbowej od dawna¹¹, ale z tym większą uwagą w ostatnich czasach¹². W szczególności chodziło o to, jak działalność państwowa, której swego rodzaju miarą może być wysokość sum budżetu, odbije się na tempie wszechstronnie rozumianego rozwoju kraju oraz na poziomie

⁸ Por. Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 118 i nast.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 153; S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, Państwo i Prawo 1954, nr 5, s. 774.

⁹ G. Dobbert, op. cit., s. 40; *Finansy i kredyt SSSR*, op. cit., s. 183, 21,2; D. A. Ałłachwierdian, N. N. Lubimow, *Finansy SSSR*, Moskwa 1958, s. 183, 232; M. Bogolepow, *Radziecki system finansowy*, Warszawa 1948, s. 10.

¹⁰ Na podstawie danych Roczników Statystycznych z lat 1956 i nast.; M. Weralski, *Na marginesie prawa Wagnera*, c. 2, *Finanse* 1958, nr 11, s. 47.

¹¹ Aby wymienić tylko P. Boisguilleberta (*Le détail de France*, 1697, i *Factum de France*, 1707).

¹² Por. np. F. Terhalle, *Finanzwissenschaft*, Jena 1930, s. 39; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 254; A. Amonn, *Grundsätze der Finanzwirtschaft*, cz. 1, Berno 1947, s. 121; G. Colm, *Haushaltplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1952, s. 527 i nast.; F. Neumark, *Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung*, w: *Handbuch...*, op. cit., s. 608 i nast.; G. Schmolders, *Finanzpolitik*, Berlin 1955, s. 113 i nast., 140 i nast.; M. Duverger, *Institutions financières*, Paris 1957, s. 72.

stopy życiowej ludności. „Nie jest prawdą — pisał w tej sprawie francuski autor¹³ — jak to utrzymywali liczni wrodzy państwu autorzy klasycy, że działalność rządowa zmniejsza dochód narodowy. W budżecie wyraża się redystrybucja dochodów. Korzystający z wydatków publicznych funkcjonariusze, urzędnicy, przedsiębiorcy publiczni, mogą zużytkowywać otrzymane dochody roztropniej, niżby to zrobili ze swymi dochodami płatnicy podatków, gdyby ich siła nabywcza lub konsumpcja nie były zmniejszone właśnie przez podatek. Może być jednak i odwrotnie. Pośród wydatków publicznych wiele jest reprodukcyjnych i często te dochody podzielone zużywane są na konsumpcję prędszej i lepiej od odpowiednich dochodów sektora prywatnego. W ostatecznym rozrachunku wpływ wydatków publicznych na dochód narodowy zależy od szybkości krążenia podzielonych dochodów (konsumpcja, oszczędność) ...”. W nowych warunkach znakomita część potrzeb społecznych, a nawet indywidualnych, związanych z rozwojem gospodarstwa narodowego oraz z zaspokojeniem kulturalno-społecznych wymagań ludności, przybiera postać potrzeb państwowych, tj. zaspokajanych przez państwo¹⁴. Przejęcie przez państwo „obsługi” tak znacznej części potrzeb ludności w różnej mierze, ale jednak oczywiście ogranicza swobodę dysponowania przez ludność wytworzonym przez nią dochodem¹⁵. Nie jest to pozbawione pewnych niebezpieczeństw — „tylko przez niedługi stosunkowo okres czasu można poddawać się złudzeniom, iż wielkie reformy państwowe dadzą się przeprowadzić bez oglądania się na to, czy w danym czasie i okresie najbliższym, siła ekonomiczna kraju zdoła udźwignąć ciężar, nałożony jej przez państwo na skutek przedsięwzięcia odpowiednich wydatków...”¹⁶. Jednym z warunków należytego tempa rozwoju gospodarczego kraju jest utrzymywanie się ludności w zadowolającej sprawności fizycznej i moralnej, która zapewnia możliwość wkładania stosownego wysiłku w pracę. Dla podtrzymania — i rozwoju — tej sprawności niezbędne są nie tylko nakłady państwowe, ale też wystarczający — i polepszający się — poziom własnego zaspokajania potrzeb przez samą ludność. Gdy rozmiar świadczeń ludności na rzecz wzrastającego budżetu nie pozwalałby na należyte zaspokajanie tych jej potrzeb — mogłoby to pociągnąć za sobą nie tylko bieżące zmniejszenie wydajności pracy, ale nawet i jakieś trwalsze następstwa w sile żywotnej dalszych

¹³ H. Laufenburger, op. cit., s. 112.

¹⁴ M. Bogolepoff, *Das Budget...*, op. cit., s. 287; *Finansy i kriedit SSSR*, op. cit., s. 224, 234.

¹⁵ Por. C. Cosciani, *Principu di Scienza della Finanze*, Torino 1953, s. 157; H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Łódź 1948, s. 187; H. Laufenburger, op. cit., s. 11.

¹⁶ I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 23.

pokoleń. Pomijając inne, jeszcze trudniej wymierne, ale wcale nie błahe względy — przekroczenie jakiejś górnej granicy sum budżetowych mogłoby niekiedy stanowić niebezpieczeństwo dla rozwoju społeczności narodowej; trudność polega na nakreśleniu tej granicy. Wprawdzie trudno jest określić, jak powinien wyglądać stosunek wysokości budżetu do wielkości dochodu narodowego, lecz przekroczenie tu jakiejś granicy mogłoby jednak zaniepokoić, czy przez to nie naruszy się właściwego biegu realizacji choćby podstawowego prawa socjalizmu, jak i proporcjonalnego rozwoju gospodarki kraju i w rezultacie będzie się w sprzeczności z ogólnymi wytycznymi Konstytucji w tym względzie. W związku z tym wszystkim zwracana bywa uwaga na to, że budżet opiera się w znacznym stopniu na — różnymi sposobami przejmowanych przezeń — środkach ludności, wywiera więc przez to wpływ na kierunki jej bezpośredniej konsumpcji¹⁷, o czym nieco wyżej zresztą już napomknięto, oraz w ogóle na kierunek rozwoju gospodarczego¹⁸. Wedle poglądu panującego zwłaszcza wśród pisarzy radzieckich, w szczególności sumy budżetowe pochodzące od ludności są jej pod różnymi postaciami niejako zwracane¹⁹. W takim przypadku wysokość sum budżetowych powinna świadczyć nie tylko o rozwoju życia gospodarczego kraju, ale pośrednio i o postępującej realizacji podstawowego prawa socjalizmu. W tym świetle dobrze widoczny jest związek między dochodami a wydatkami budżetu. „Między dochodową i wydatkową częścią budżetu — utrzymywał radziecki autor²⁰ — istnieje najściślejszy związek. Każdy rubel, włożony do socjalistycznego gospodarstwa, mnoży bogactwa kraju socjalizmu, rozszerza dochodową stronę budżetu, wzmacnia dopływ środków do budżetu, co — z kolei — zapewnia dalsze powiększenie wydatków państwa na jego cele”. Oczywiście, związku między dochodami i wydatkami budżetu nie należy traktować jako powiązania określonych dochodów z wydatkami na określone cele²¹, lecz jako stosunek funkcjo-

¹⁷ Por. T. Kierczyński, *Kola finansów w podziale dochodu narodowego*, *Finanse* 1951, nr 6, s. 22; W. Gerloff, *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, w: *Handbuch ...*, op. cit., s. 54.

¹⁸ H. Dalton, op. cit., s. 187. W. Gerloff, op. cit., s. 48 i nast.

¹⁹ Por. A. M. Aleksandrow, *Finansy SSSR*, Moskwa 1952, s. 277; M. A. Gurwicz, *Sowietskoje finansowe prawo*, Moskwa 1954, s. 117. Por. A. Tautscher, s. 68, L. Trotabas, *Institutions financières*, Paris 1957, s. 54. Nie brak i sceptycznych zapatrywań w tym względzie, por. R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 115; G. Schmolders, op. cit., s. 113 i nast.

²⁰ M. A. Gurwicz, op. cit., s. 126. Por. F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, Jena 1929, s. 126 i nast.; G. Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen 127, s. 215; R. Rybarski, op. cit., s. 26.

²¹ Por. T. Grodyński, op. cit., s. 152 i nast.; F. Neumark, op. cit., s. 162 i nast.

nalny²² i organiczny²³, swego rodzaju mechanizm krążenia dochodu narodowego²⁴, w którym „wydatki i dochody stanowią dwie ściśle związane strony tego samego zjawiska, tj. redystrybucji dochodu narodowego”²⁵.

Świadomość ściślego funkcjonalnego powiązania między dochodami i wydatkami budżetu nie usunęła jednak z zainteresowań tymi zagadnieniami pewnej sprawy z dawna (można przypomnieć tu „La Dîme Royale” S. Vaubana z 1707 r.) skupiającej na sobie uwagę tak dla względów teoretycznych, jak i praktycznych. Bodaj wszyscy pisarze skarbowi zastanawiali się nad tym, czy w zestawieniu budżetu wydatki mają być dostosowywane do dochodów, czy też odwrotnie? Podłożem zasady pierwszeństwa wydatków musi być dostateczna elastyczność dochodów²⁶ — cecha ich rzadko spotykana w gospodarstwie prywatnym, a niezbyt często i w dawniejszym państwowym. Dowodzone nie bez racji, że jest pewne „minimum egzystencji” państwa, przeto dochody budżetowe muszą być dostosowane do wydatków zapewniających ten poziom istnienia. Następnie, że wydatki są wyrazem pewnej koncepcji politycznej, pewnego planu działania państwa, które w zasadzie powinno organizować środki realizacji tego planu na jego właśnie miarę: wydatki są przyczyną dochodów²⁷. Pogląd głoszący pierwszeństwo ustalania wydatków wywodził się ze stosunków panujących w państwach kapitalistycznych dawniejszego typu i ze stosowanej tam techniki sporządzania budżetu. Mogło jednak zastanawiać to, że w wielu dawniejszych opracowaniach, wysuwających tezę pierwszeństwa wydatków — im właśnie poświęcało się stosunkowo tak mało uwagi²⁸. Jednak już i u niektórych starszych autorów to pierwszeństwo wydatków nie uchodziło za niezbity pewnik i aczkolwiek przyznawano, że jest ono — w przeciwieństwie do porządku gospodarstwa prywatnego — właściwe gospodarstwu państwowemu, to jednak i w tym przypadku jedynie jako „państwowoprawna historyczna przypadkowość”²⁹; albo też zastrzegano, że państwo

²² F. Neumark, *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, w: *Handbuch...*, op. cit., s. 642; H. Sultan, op. cit., s. 80, 92 H. Sultan, *Über das Verhältnis von Steuerstaat und Unternehmerstaat*, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Tübingen 1928, s. 433.

²³ F. Terhalle, *Finanzwissenschaft*, Jena 1930, s. 33; A. Tautscher, op. cit., s. 128.

²⁴ C. Cosciani, op. cit., s. 157. Przypomina się tu *Tableau économique* F. Quéfnaya.

²⁵ H. Laufenburger, *Budget et Trésor*, Paris 1948, s. 233.

²⁶ H. Laufenburger, *Aspects économiques...*, op. cit., s. 11; G. Schmolders, op. cit., s. 141.

²⁷ L. Trotabas, op. cit., s. 158.

²⁸ M. Duverger, op. cit., s. 23.

²⁹ M. v. Heckel, *Das Budget*, Leipzig 1898, s. 11; K. Heinig, *Das Budget*, t. II, Tübingen 1951, s. 420.

mogłoby obrachowywać swe dochody przed wydatkami, gdyby płynęły one z jego własnego gospodarstwa³⁰. Twierdzenie, jakoby „władza publiczna” dostosowywała swe dochody do wydatków, jest tylko „z grubszą prawdziwą”³¹, aż wreszcie „wydatki publiczne zeszyły ze swego piedestału”, w szczególności w szrankach nowoczesnych finansów³². Pogląd ten wysuwany i uzasadniany był i dawniej³³, uzupełniony zaś został zwróceniem uwagi na cele gospodarcze, społeczne i polityczne zadania, które państwo pragnie osiągnąć przez swą politykę budżetową. W zależności od pilności i możliwości realizacji tych zadań układają się stosunki między dochodami i wydatkami³⁴: czy lepiej realizuje się je poprzez dobór dochodów, czy wydatków. Pierwszeństwo dochodów w postępowaniu budżetowym tym wyraźniej objawiło się w warunkach gospodarki socjalistycznej³⁵ i było wymownie uzasadniane: „charakter budżetu państwowego — zwracano uwagę³⁶ — określają stosunki produkcji i podziału dochodu narodowego. System budżetowy krajów kapitalistycznych jest pasożytniczą naroślą na gospodarce tych krajów, naroślą wysysającą część dochodu narodowego, w którego wytwarzaniu państwo kapitalistyczne bezpośredniego udziału nie bierze. Natomiast państwo socjalistyczne samo, przez swoje przedsiębiorstwa i organizacje bierze bezpośredni udział w procesach wytwarzania i podziału dochodu narodowego. Charakter budżetu socjalistycznego wysuwa zatem siłą rzeczy na plan pierwszy dochody ... Państwo socjalistyczne nie może zaplanować w budżecie ani wydać więcej, aniżeli zdoła wytworzyć i zakumulować w socjalistycznych przedsiębiorstwach i organizacjach. Budżet socjalistyczny musi zatem wychodzić od ustalenia zasobu środków będących do dyspozycji, a nie od wydatków. Prawdopodobnie ta znajduje swój

³⁰ R. Stourm, op. cit., s. 196.

³¹ H. Dalton, op. cit., s. 15. Podtrzymuje je U. Hicks, *Public Finance*, Cambridge 1958, s. 14. Niektórzy autorzy zajmują tu chwiejne stanowisko, por. E. H. Plank, *Public Finance*, Homewood, Ill., s. 652; J. Burkhead, *Gouvernement Budgeting*, New York—London 1956, s. 467.

³² M. Duverger, op. cit., s. 24, 322 (ale wbrew temu przytaczany autor najpierw omawia wydatki); H. Laufenburger (*Aspects économiques...*, op. cit., s. 11) jest wręcz innego zdania: właśnie w kierowanej gospodarce interwencjonistycznej zasada pierwszeństwa wydatków w pełni odżywa. Pogląd ten uzasadnia łatwością zaciągania „elastycznych” pożyczek.

³³ I. Czuma, op. cit., s. 14, 20, 23; F. Terhalle, op. cit., s. 19; W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1931, s. 14; T. Grodyński, op. cit., s. 12.

³⁴ M. Duverger, op. cit., s. 322; F. Neumark, op. cit., s. 76.

³⁵ M. Bogolepoff, *Das Budget...*, op. cit., s. 280; H. Sultan, op. cit., s. 433; G. Jéze, op. cit., s. 275.

³⁶ S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, Państwo i Prawo 1954, nr 5, s. 773.

wyraz w kolejności, w jakiej w ustawach budżetowych traktowane są dochody i wydatki państwa".

Za podstawę ustroju państwa uznawana jest produkcja, czyli sfera wytwarzania dóbr materialnych niezbędnych dla istnienia i rozwoju społeczeństwa. W zakresie produkcji dóbr materialnych powstaje produkt globalny, którego częścią jest dochód narodowy, w dalszym stadium dzielony głównie za pośrednictwem budżetu państwowego. Zgodnie z tym tokiem spraw Konstytucja PRL już w normowaniu — w swym pierwszym rozdziale — podstaw ustroju politycznego zwróciła pilną uwagę na zagadnienia bazy ekonomicznej państwa, po czym bezpośrednio przeszła — w drugim rozdziale — do szczegółowego określenia podstaw ustroju społeczno-gospodarczego, produkcyjnej bazy państwa, i dopiero potem zajęła się zagadnieniami nadbudowy. Wprawdzie szeroki zasięg działalności państwa, przepisany w Konstytucji, musi odbić się na zakresie wydatków państwowych, ale charakter bazy społeczno-gospodarczej przede wszystkim przesądza o zakresie dochodów budżetu — tylko w ich orbicie mogą obracać się wydatki. I chyba nie jest to przypadkiem, że szczegółowe normy prawa budżetowego w pierwszej kolejności zwykły wymieniać dochody, po czym dopiero wydatki; podobnie zbudowane bywają ustawy budżetowe. Jednak integralny charakter budżetu socjalistycznego i funkcjonalna współzależność jego dochodów i wydatków nadaje zagadnieniu pierwszeństwa ustalania w procedurze budżetowej dochodów czy wydatków inny charakter, niż miało ono w ustrojach kapitalistycznych, gdzie związek między najpierw ustalonymi wydatkami i dopiero po nich — dochodami, budził najżywsze zainteresowanie dopiero w końcowej fazie tego postępowania i wyrażał się w stanie równowagi zamknięć rachunkowych budżetu.

Postanowienia Konstytucji odnoszące się do ustroju społeczno-gospodarczego państwa oraz — pozostające z nim w ścisłym związku — odnoszące się do systemu gospodarowania, wytyczyły ogólny zakres rzeczowy budżetu. Konstytucja zawiera jednak i pewne stosunkowo szczegółowe normy, na podstawie których w już nieco bliższy sposób można by ustalić tak zakres dochodów, jak i wydatków budżetu.

Gdy rozpatruje się zagadnienia budżetowe w powiązaniu z funkcjami spełnianymi przez państwo — przede wszystkim narzuca się wgląd w zakres wydatków budżetowych, które umożliwiają spełnianie tych funkcji; ogólnie mówiąc — im szerszy jest zasięg funkcji państwowych, tym też szerszy jest zakres wydatków budżetowych. Ale w wykonywaniu swych zadań państwo może się posługiwać — i posługuje się — nie tylko kształtowaniem zakresu wydatków budżetowych i wyborem ich kierunku, lecz również i układem zasięgu dochodów oraz doбором ich źródeł. W zasięgu dochodów i doborze ich źródeł nie tylko odbija się

ustrój społeczno-gospodarczy państwa i polityka rządu, ale ten zakres i ten dobór same stanowią czynne i podatne narzędzie kształtowania ustroju i oddziaływania na procesy społeczno-gospodarcze; charakter dochodów wpływa też na kierunek i sposób dokonywania wydatków³⁷. Pogląd więc, jakoby gospodarczy i polityczny charakter dochodów był mniej wyrazisty niż wydatków³⁸ — nie wydaje się być w pełni uzasadniony³⁹. To, że zakres dochodów budżetowych, ich dobór oraz sposób pobierania wykracza daleko poza szranki techniki fiskalnej — szczególnie uwypukla się w powiązaniu planów gospodarczych właśnie z dochodami budżetowymi⁴⁰.

Zakres dochodów budżetowych jest niejako przepisany przez zadania, ustalone w narodowym planie gospodarczym, przy czym zadania te realizowane bywają nie tylko przez wydatki, ale i przez stosowny dobór rodzajów dochodów oraz miarę ich wykorzystywania, tj. ich wysokość. Na zakres dochodów budżetowych składają się dwa pojęcia — dolnej ich granicy, tj. wielkości ich, poniżej której budżet nie może zejść bez uszczerbku dobra ogólnego i ich granicy górnej, tj. poza którą budżet nie może sięgać bez ryzyka uszczerbku tegoż dobra. W klasycznym ujęciu tego zagadnienia sprawa wyglądała prosto: zeszlowieczne państwo zajmowało się stosunkowo wąską dziedziną życia, panujący zaś liberalizm głosił, że ideałem państwa jest państwo tanie⁴¹; górną granicą dla dochodów budżetowych były przeto wydatki — większe, czy mniejsze. W nowych warunkach zagadnienie zakresu dochodów budżetowych i miary wykorzystania przez państwo ich źródeł bynajmniej nie zdezaktualizowało się; raczej w warunkach wszechobecności państwa w życiu kraju nabrało ono tym większej wagi. Zdezaktualizował się tylko — jako jedyny — ten ich dawniejszy miernik, jakim była suma wydatków. Dochody budżetowe ściągane są dziś nie tylko na to, by pokryć wydatki państwa, lecz i dlatego, by przez ich układ osiągnąć można było cele samoistne, niezależne od rodzaju i wysokości wydatków. Funkcja rozdzielcza budżetu zasadza się nie tylko na tym, co, ile i od kogo

³⁷ W. Gerloff, op. cit., s. 55 i nast.; H. Sultan, *Finanzwissenschaft und Soziologie*, op. cit., s. 80, 90; W. Andreae, *Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre*, Jena 1930, s. 254; L. Trotabas, op. cit., s. 55 i nast., 253 i nast.

³⁸ H. Laufenburger, op. cit., s. 94; G. Schmolders, op. cit., s. 181 i nast.; L. Trotabas, op. cit., s. 46; J. Burkhead, op. cit., s. 59.

³⁹ Por. G. Jêze, op. cit., s. 134 i nast.

⁴⁰ Por. J. Lubowicki, op. cit., s. 76.

⁴¹ Czego nie trzeba mieszać z ideałem państwa oszczędnego, jak najbardziej aktualnym i dzisiaj. Por. np. art. 25 ust. 2 ustawy o prawie budżetowym z dnia 1 VII 1958 r.

wziąć (dochody)⁴². Konstytucja ustanowiła zasadę „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy” (art. 14, ust. 3); ważna jest nie tylko druga część tej zasady, ale i pierwsza. Ustalenie jednak jakiegoś wzoru dla najlepszej dolnej oraz górnej granicy dochodów budżetowych jest więcej niż trudne: każdy czas i okoliczności mają tu swoją miarę, którą rzadziej poznaje się po skutkach niedociągnięcia do niej, częściej — po skutkach przekroczenia jej⁴³. „Minimum egzystencji” państwa socjalistycznego jest oczywiście inne niż państwa kapitalistycznego, co zresztą nie musi znaczyć, by ludność ciężiej odczuwała koszty jego utrzymania, jako że państwo to ma ponosić na jej rzecz i inne też świadczenia. Właśnie w budżecie państwa zbierane są środki pieniężne stanowiące znaczną część dochodu narodowego — i zakres tej akumulacji jest zarazem zakresem faktycznym dochodów budżetowych. Ogólne wskazówki co do tego zakresu daje u nas Konstytucja. Mówi ona, że PRL „organizuje gospodarkę planową, opierając się na przedsiębiorstwach stanowiących własność społeczną” (art. 3 pkt 3) i „opierając się na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego, w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego...” (art. 7). Państwo jest przeto właścicielem głównych w kraju środków i narzędzi produkcji oraz samo nimi bezpośrednio gospodaruje. Te okoliczności stanowią dla dochodów budżetowych obszerną bazę, niejako wytyczając przez to ich zakres. A gdy się zważy, jak rozległe są dziś funkcje państwa — oczywista stanie się konieczność nie tylko akumulowania w budżecie tak znacznych środków, jakie są w nim zbierane, ale również stałego wzrostu dochodów budżetowych. PRL — wg słów Konstytucji — „zapewnia rozwój i nieustanny wzrost sił wytwórczych kraju” (art. 3 pkt 2). Ogólne postanowienie art. 3 pkt 3 Konstytucji, podobnie jak i art. 7 ust. 1, mówią o uspołecznionych środkach produkcji i o własności społecznej, określając przez to główne źródło dochodów budżetowych; jednak podmiotem własności społecznej jest nie tylko państwo, lecz i spółdzielnie — w myśl czego art. 11 Konstytucji dodał, że „PRL popiera rozwój różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi”, zapewniając „własności spółdzielczej, jako własności społecznej ... szczególną opiekę”; art. 10 zajął się rolniczymi spółdzielniami produkcyjnymi. Konstytucja przewidziała przeto istnienie i stosowny rozwój gospodarki spółdzielczej — co powinno znaleźć swój wyraz w zakresie dochodów budżetowych.

⁴² H. Laufenburger, op. cit., s. 233. tenże, *Théorie économique ...*, op. cit., s. 112; M. Bogolepoff, *Das Budget...*, op. cit., s. 286.

⁴³ G. Jéze, op. cit., s. 134; H. Laufenburger, op. cit., s. 69.

Na tym się jednak sprawa charakteru i zakresu źródeł dochodów budżetowych nie wyczerpuje. Wedle art. 12 Konstytucji, „PRL uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji, należących do chłopów, rzemieślników i chałupników”, zaś art. 10, ust. 1 dodał jeszcze zapewnienie opieki PRL nad „indywidualnymi gospodarstwami rolnymi pracujących chłopów”. Przytoczone artykuły są podstawą istnienia — obok gospodarki uspołecznionej (państwowej i spółdzielczej) — także i pewnego zakresu prywatnej gospodarki produkcyjnej; i ona przeto nie może nie odbić się w zakresie dochodów budżetowych, będąc źródłem odpowiedniej ich części.

Istnienie indywidualnych gospodarstw konsumpcyjnych jest w obecnym okresie zjawiskiem — można się wyrazić — naturalnym i właściwie nie ma szczególnej potrzeby doszukiwania się ich podstaw aż w Konstytucji; ale niemniej — gdy mówi ona o indywidualnym prawie dziedziczenia ziemi (art. 12) oraz gdy poręcza „całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli” (art. 13), w postanowieniach tych można widzieć potwierdzenie faktu istnienia tych gospodarstw; tym bardziej w przytaczanej już zasadzie „każdemu według jego pracy”, która ma swój wyraz w wynagrodzeniach za pracę, świadczoną przez każdego „według jego zdolności”.

Konstytucyjnego uznania potrzeby materialnego udziału ludności w ponoszeniu kosztów utrzymania państwa można dopatrzeć się tak w ogólnym odwołaniu się do „czynnego współdziałania najszerszych mas ludowych” w działalności aparatu państwowego (art. 5), jak też w przepisach art. 14, które głoszą, że praca jest obowiązkiem każdego obywatela, miarą zaś jego świadczeń są właśnie jego zdolności po temu — można mniemać, że chodzi tu także o zdolność do świadczeń materialnych, bez przesądzania tego, w jakiej postaci świadczenia te będą realizowane. W ten sposób w zakresie źródeł dochodów budżetu znalazłyby się także i indywidualne gospodarstwa konsumpcyjne.

I gdy szczegółowe normy prawa budżetowego mówią o źródłach dochodów budżetu lub gdy coroczne ustawy budżetowe wymieniają „działy” tych dochodów, grupując je wedle głównych źródeł, dokładnie rozdrobnionych w zarządzeniach ministra finansów o klasyfikacji budżetowej — aktom tym nie pozostało nic innego, jak dostosowanie tych wyszczególnień do schematu gospodarki kraju, ustalonego w Konstytucji. Charakter gospodarki narodowej, ustalony w Konstytucji, przesądzał przeto nie tylko o zakresie dochodów budżetowych, lecz również o podziale ich na grupy zgodnie ze społeczną treścią każdej z nich.

Postanowienia Konstytucji, określające ogólny zakres i treść społecznych dochodów budżetowych, dały zarazem wytyczne w pewnym stop-

niu orientujące co do stosunku wielkości różnych grup tych dochodów⁴⁴. Gdy podstawowe środki produkcji i gałęzie życia gospodarczego, stanowiące główne siły wytwórcze kraju, Konstytucja uznała za mienie ogólnonarodowe i państwowe, gdy gospodarka oparła się na przedsiębiorstwach stanowiących własność społeczną, a zarazem „ograniczała i wypierała” elementy kapitalistyczne, przesądzało to o przewadze w budżecie — i to postępującej — dochodów z gospodarki uspołecznionej, zwłaszcza państwowej.

Taka czy inna ogólna wysokość dochodów budżetowych oczywiście wiąże się z wysokością poszczególnych grup dochodowych. Już na podstawie przepisów Konstytucji można łatwo zobaczyć, że najwyższą pozycją będą tu dochody z gospodarki państwowej. Lecz w sprawie ustalania górnej granicy dochodów budżetowych nie tylko chodzi o ustalenie tej wysokości dochodów do ściągnięcia w toku wykonywania budżetu — co do tego nie brak stosownych norm prawnych, polecających pełne i terminowe realizowanie wszystkich dochodów. Chodzi o tę sprawę w okresie planowania i uchwalania budżetu — w jakiej wysokości należałoby wówczas ustalić dochody⁴⁵. Ogólnej wytycznej dostarczyła tu Konstytucja, przepisując stosowanie socjalistycznego sposobu gospodarowania, ustanawiając więź budżetu z narodowym planem gospodarczym i wreszcie wskazując „zasadniczy cel planowej polityki gospodarczej PRL”, którym jest „stały rozwój sił wytwórczych kraju, nieustanne podnoszenie poziomu życiowego mas pracujących, wzmocnienie siły, obronności i niezależności Ojczyzny”, tj. zakładając konieczność łożenia na to stosownych środków pieniężnych. Inne, czasem nawet poprzedzające Konstytucję normy prawa budżetowego, podkreślały rolę budżetu w pełnym i terminowym realizowaniu przezeń zadań narodowego planu gospodarczego, przez co jakby zakładały konieczność wygospodarowania i skierowania do budżetu odpowiednich po temu środków, tj. pośrednio określały wysokość dochodów budżetu. W tych warunkach umieszczanie w budżecie takiej a nie innej wysokości sum dochodów nie jest tylko techniczną operacją szacowania, ale określeniem tempa realizacji planu gospodarczego i wysokości tej części dochodu narodowego, którą przeznaczają się na zaspokojenie wydatków budżetu. Stosunek wysokości dochodów budżetowych do dochodu narodowego w danym roku jest miarą wysiłku kraju, dokonywanego dla realizacji zadań planu gospodarczego. W krajach rozbudowujących swą gospodarkę wysiłek ten

⁴⁴ Por. M. Bogolepow, *Radziecki system finansowy*, op. cit., s. 8 i nast.; G. Dobbert, O. Witt, op. cit., s. 14 i nast.; *Finansy i kredyt SSSR*, op. cit., s. 182 i nast.; H. Laufenburger, *Théorie économique ...*, op. cit., s. 125; L. Trotabas, op. cit., s. 254.

⁴⁵ Por. Z. Pirożyński, *System...*, op. cit., s. 171 i nast.

musi być duży, co nie może nie odbijać się na poziomie stopy życiowej ludności w tym okresie. Ale poziom ten dla wielu względów nie powinien opadać zbyt nisko — i ten dopuszczalny jeszcze stosunkowo niski poziom stopy może być uznany za tę górną granicę, której „pompowanie” dochodów z gospodarki kraju nie powinno przekraczać. Rozbudowa tej gospodarki domaga się jednak określonego dopływu dochodów, przeznaczonych na ten cel: zaniedbanie tej rozbudowy musi się w końcu odbić i na tempie podnoszenia się stopy życiowej ludności. Krąg się zamyka — a zagadnienie nie jest łatwe: gdy z gospodarki narodowej wyciśnie się za dużo dochodów dla budżetu — stopa życiowa opada, gdy wyciśnie się za mało — w przyszłości, może nawet bliskiej, odbije się to na poziomie stopy. Zapewne, tempo rozwoju stopy życiowej można mierzyć odpowiednim wskaźnikiem. Ale jaki poziom wskaźnika uznać za właściwy? B. Földes, pisząc o podobnych sprawach, co prawda w ramach ustroju kapitalistycznego⁴⁶, wskazywał na takie empiryczne oznaki przeciążenia kraju, jak zmniejszona wydajność źródeł podatkowych, opór względem organów podatkowych, „strajk” podatkowy, wychodźstwo, zamieszki, a niekiedy i „rewolucje”.

Zagadnienie większego lub mniejszego wykorzystania źródeł dochodowych — poprzez związki z wykonywaniem planu gospodarczego — wywiera swój wpływ na proporcje i tempo rozwoju gospodarczego kraju; dozowanie zaś w tym zakresie realizowane jest właśnie przez budżet.

Konstytucja postanowiła, że budżet państwa, a więc i jego dochody, jest uchwalany przez Sejm. Uchwalona przez Sejm ustawa budżetowa decyduje o zakresie dochodów budżetowych w danym roku. Ale też sama Konstytucja określiła charakter bazy społeczno-gospodarczej państwa, która jest wielkością przesądzającą także i dla zakresu dochodów budżetowych. Uprawnienia przeto Sejmu w tej dziedzinie mogą się obracać w ramach zakreślonych przez charakter bazy i działanie praw ekonomicznych. W danym przypadku zadaniem Sejmu jest poznanie tych praw i stosowne ich wykorzystanie, a przez to wpłynięcie na oddziaływanie przez nie w pożądanym kierunku.

Słusznie zauważono, że państwo ma pewne „minimum egzystencji”, zejście poniżej którego może być dlań niebezpieczne⁴⁷. Istnienie państwa podtrzymywane jest przez wydatki budżetu — sprawa przeto ich granic jest zagadnieniem nader żywotnym. Można się zgodzić z ogólnym twierdzeniem, że doktryny polityczne nie są zdolne do ustalenia granic tych wydatków⁴⁸, jednak jeśli pojmie się te doktryny jako wyraz politycznego

⁴⁶ B. Földes, *Finanzwissenschaft*, Jena 1927, s. 258. Por. G. Jèze, op. cit., s. 1934.

⁴⁷ F. Neumark, *Grundsätze...*, op. cit., s. 607; W. Andrae, op. cit., s. 66. Por. T. Grodyński, op. cit., s. 12; G. Schmölders, op. cit., s. 140.

⁴⁸ H. Laufenburger, *Théorie...*, op. cit., s. 88.

i gospodarczego ustroju państwa, to wówczas sprawa przybierze inny wygląd, wydatki zaś budżetu staną się odbiciem nie doktryn, lecz samego tego ustroju. Ewolucja roli i zadań państwa jest podstawą zmian tak w pojęciu finansów publicznych w ogóle, jak i w szczególności tego ich elementu, jakim są wydatki budżetowe⁴⁹. Można się więc zastanawiać nad tym, jaki wpływ na zakres wydatków wywrze dalszy rozwój ustrojów państwowych⁵⁰; wpływ nie tylko na sumę globalną wydatków, lecz także i na proporcje różnych ich rodzajów.

Owo wspomniane „minimum egzystencji” państwa jest, a przynajmniej może być w tym samym państwie wielkością zmienną, ale poziom jego w różnych państwach trzeba rozumieć nie tylko jako różną wysokość wydatków budżetów, choćby znalazła się jakaś miara porównywania ich, lecz także, a kto wie czy nie przede wszystkim, jako różność rodzaju wydatków przeznaczanych na zaspokajanie rozmaitych potrzeb. „Minimum egzystencji” nie wydaje się być przeto pojęciem tylko ilościowym, lecz również i jakościowym. Polityczny charakter wydatków budżetowych jest może jeszcze wyraźniej widoczny niż dochodów. Są one pieniężnym wyrazem zadań, które państwo postawiło przed sobą w danym czasie⁵¹: „poprzez wydatki Rząd, odpowiedzialny czy nie przed parlamentem, okazuje swą żywotność”⁵², stanowią one „duszę polityczną państwa”, w ich wysokości i rodzajach odbija się „misja” współczesnego państwa⁵³. Polityczny charakter dochodów i zwłaszcza wydatków nie wydaje się, wbrew wypowiedzanym czasem poglądom, maleć w budżecie socjalistycznym, może nawet przeciwnie — wobec zmniejszania się w nim odsetka pozycji przeznaczonych na zadania z zakresu techniki funkcjonowania państwa. Zmienił się jednak niejako charakter tej „polityczności”: poprzednio chodziło tu przede wszystkim o stosunek wzajemny — poprzez budżet — parlamentu i rządu, dziś chodzi raczej o treść wydatków. Stąd w nowszych czasach zwrócenie większej uwagi, niż to bywało w klasycznej nauce skarbowości, na wydatki budżetowe, ma swe dobre uzasadnienia także polityczne. Związek między zadaniami państwa i podziałem sumy wydatków państwowych na różne ich grupy ma dobre tradycje, sięgające choćby A. Smitha. Oczywiście, te bez mała dwieście lat, jakie upłynęły od czasów Smitha, a nade wszystko przewrót, jaki przyniosło światu powstanie państw socjalistycznych — pogłębiły i rozszerzyły nie tylko podział wydatków na grupy, powiązane

⁴⁹ M. Duverger, op. cit., s. 71. G. Dobbert, op. cit., s. 35; *Finansy i kriedit*, op. cit., s. 284 (W. W. Ławrow); N. N. Lubimow, op. cit., s. 176.

⁵⁰ M. Weralski, *Na marginesie ...*, cz. II, op. cit., s. 48.

⁵¹ H. Sultan, *Finanzwissenschaft und Soziologie*, op. cit., s. 85.

⁵² H. Laufenburger, op. cit., s. 6.

⁵³ H. Laufenburger, *Budget et Trésor*, op. cit., s. 93.

z poszczególnymi funkcjami, spełnianymi zwłaszcza przez współczesne państwo (można by się wyrazić — podział wertykalny), lecz również zmieniły proporcje sum wydatków w poszczególnych grupach (podział horyzontalny). Zagadnienie przeto zakresu wydatków budżetowych, albo granic, jakich mogą one lub powinny sięgać — jest sprawą nie tylko wysokości globalnej ich sumy i stosunku jej do dochodu narodowego, lecz również sprawą wysokości poszczególnych grup tych wydatków i wzajemnego stosunku tych grup. Zagadnienie zakresu wydatków budżetowych lepiej byłoby też rozpatrywać nie w sposób statyczny, lecz niejako dynamicznie, w powiązaniu z tempem ogólnego rozwoju kraju i stopy życiowej ludności. Właśnie przede wszystkim poprzez wydatki budżetowe realizuje się wzrost gospodarki kraju, m. in. one są podatnym narzędziem regulowania — ogólnie mówiąc — koniunktury gospodarczej oraz narzędziem zmiany struktury gospodarczej kraju.

Tempo rozwoju gospodarczego kraju związane jest z zakresem ogólnym wydatków budżetowych i ze wzajemnym stosunkiem poszczególnych ich grup — z drugiej zaś strony osiągnąony poziom tego rozwoju niejako nadaje wydatkom rytm w rozszerzaniu ich zakresu. Zagadnieniu klasyfikacji, rozróżnienia poszczególnych grup wydatków, poświęcają wiele miejsca wszystkie prace, zajmujące się sprawami budżetu; trudno tu pociągnąć jakąś granicę między ilościowym i jakościowym podziałem⁵⁴, bo wielkości ilościowe czasem przesądzają i o charakterze jakości całego obrazu. Autorzy radzieccy chętnie dzielą wydatki budżetowe z gospodarczego punktu widzenia na grupę bezpośrednio związaną z produkcją materialną i grupę odnoszącą się do nieprodukcyjnej sfery działalności państwa. Każdy ustrój polityczno-gospodarczy cechuje się właściwym mu charakterem wydatków budżetowych i ich dynamiką, podstawowym zaś aktem określającym ten ustrój jest Konstytucja. Zwłaszcza drugi rozdział Konstytucji PRL („Ustrój społeczno-gospodarczy”) zdaje się narzucać konieczność dokonywania wielu wydatków o charakterze inwestycyjnym, które zatracają cechę wydatków nadzwyczajnych.

Twierdzenie jednak, że ustalenie zakresu potrzeb państwa wyrażonych w pieniądzu, a więc wydatków budżetowych, jest zadaniem politycznym i że o granicach tego zakresu przesądzają cel i zadania państwa⁵⁵ — wprawdzie jest słuszne, ale dość ogólne. Próby nakreślenia jakiejś konkretniejszej dolnej i górnej granicy wydatków dostarczają tu użytecznych wskazówek, ale nie jakichś ściślejszych danych. „Minimalną granicą (tj. wydatków) — pisał dawniejszy autor⁵⁶ — jest w każ-

⁵⁴ F. Neumark, op. cit., s. 608.

⁵⁵ W. Gerloff, *Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften*, w. *Handbuch...*, op. cit., s. 49.

⁵⁶ T. Grodyński, op. cit., s. 12.

dym państwie pewna, nawet dość znaczna ilość potrzeb publicznych, które razem składają się na to, co nazywamy niezawisłością polityczną i gospodarczą państwa". Nowszy autor⁵⁷ zwracał uwagę na to, że władze publiczne są dziś odpowiedzialne za postęp gospodarczy, pełne zatrudnienie, wysoką stopę życia, równomierność rozwoju gospodarczego wobec zmian w technice, za pieniądź i kredyt, bilans płatniczy itd.; budżet wybiegł daleko poza tradycyjne wydatki bieżące i musiał znaleźć wiele miejsca właśnie dla wydatków inwestycyjnych ... Te rozległe i rozmaite zadania państwa nieuchronnie podnoszą górną granicę wydatków budżetowych, tym bardziej że do spełniania tych zadań potrzebny jest odpowiednio rozbudowany państwowy aparat organizacyjny. Skłoniło to jednego z autorów⁵⁸ do wysunięcia chyba zbyt krańcowego poglądu, jakoby na zakres wydatków państwowych wpływały nie tyle zadania państwa, co jego struktura organizacyjna: im bardziej scentralizowana, tym pociągająca więcej wydatków. Dziś zarówno teoria, jak i praktyka finansowa już daleko odbiegła od dawnego postulatu ograniczania wydatków budżetowych do jakiegoś minimum, przeciwnie, z wielu stron wysuwany jest — i realizowany — postulat gospodarowania poprzez niedobory budżetowe. Badania gospodarczych następstw wydatków publicznych są chlebem powszednim nauki finansów⁵⁹. Mówiąc zaś najogólniej, chodzi o znalezienie takiej miary wydatków, by z jednej strony uniknąć inflacji, z drugiej zaś — bezrobocia⁶⁰. Sprawa jest tym trudniejsza, że wydatki, których pożądanę czy możliwe granice chciałoby się określić, są funkcją wielkości zmiennych, jak rozwoju samego państwa, poszczególnych kierunków tego rozwoju oraz wielkości niewymiernych, jak reakcje ludzkie, nie tylko gospodarczej natury, na różne przejawy tego rozwoju. W tych warunkach próby matematycznego określenia wydatków budżetowych, racjonalnych w danych okolicznościach — nie mogą dać dostatecznie przekonującego obrazu i kto wie, czy nie wypadłoby — po stwierdzeniu istnienia trudności w określaniu granic wydatków i po wskazaniu głównych przyczyn ich takiego czy innego zakresu — pochwalić za szczerłość autora, który w podobnej sprawie powiedział, że „musimy ograniczyć się do ogólników”⁶¹. Czasem mówi się nawet, że granicy dla wydatków publicznych właściwie w ogóle nie ma⁶², można i trzeba się natomiast zajmować granicą poszczególnych

⁵⁷ H. Laufenburger, *Théorie ...*, op. cit., s. 36.

⁵⁸ W. Andreae, op. cit., s. 65.

⁵⁹ Institut International de Finances Publiques. *Les effets économiques des dépenses publiques*, Congrès de Rome 1956, Paris 1957.

⁶⁰ Por. W. Gerloff, op. cit., s. 51.

⁶¹ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 70.

⁶² M. Duverger, op. cit., s. 77. Co prawda na następczej stronie przytoczonej

grup wydatków, tj. wzajemnym ich stosunkiem. Zwraca się też uwagę na to, by nie mieszać sprawy granicy wydatków — skoro już o niej mowa — ze sprawą granicy obciążenia ludności daninami: obciążenie „netto” nie jest równe sumie wydatków. Zagadnienie wydatków to nie tylko sprawa ich ilości, lecz również i jakości⁶³. Rozwój i granice wydatków budżetowych zależą od położenia gospodarczego i możliwości gospodarczych kraju⁶⁴ i te właśnie okoliczności mogą wskazywać na osiągnięty w tym zakresie „pułap”: gdy mimo podnoszenia wydatków nie podnosi się stopa życiowa ani nie rozwija gospodarka — został on przekroczony⁶⁵.

Wzrost wydatków budżetowych jest stwierdzonym faktem; z drugiej strony — jest on również codziennym postulatem, wynikającym z rozwoju życia społecznego i gospodarczego, zwłaszcza w państwach socjalistycznych. Cele, które kreśli przed sobą polityka państwowa, są tym bardziej ogólne, im dalej sięgają w przyszłość. Ale te dalekie cele, wskazywane i w takich aktach, jak Konstytucja, mają być stopniowo realizowane i rozszerzane, pogłębiane, dalej sięgające w miarę ich realizacji. Realizacja ich jest zadaniem codziennym, realizuje się je zaś przez łożenie odpowiednich środków pieniężnych, przez budżet. Gdy zaś przyjąć prymat dochodów budżetowych — „dotykającą” granicą wydatków staną się realnie osiągnięte dochody, nawet bez dokładnego przesądzenia okresu, w jakim to nastąpiło, czy ma nastąpić. Kierunek przeto wydatków budżetowych, wzajemny stosunek poszczególnych ich grup, wytyczony jest przez ogólne cele i zadania państwa, ustalone w ten czy inny sposób przede wszystkim w Konstytucji, rzeczywisty ich zakres oraz tempo realizacji — przez zakres dochodów faktycznie osiągalnych w takim okresie, w jakim realnie można je przewidywać, albo lepiej — planować. Wydaje się przeto, że wiele z tego, co można powiedzieć o granicy dochodów budżetowych, można odnieść i do wydatków, przez co jeszcze wyraźniej ujawnia się związek między tymi oboma stronami budżetu.

Zakres dochodów budżetowych jest tą ogólną orbitą, w której mieścić się mają wydatki budżetu, bezpośredni zaś wpływ na zakres i ustosunkowanie się tych ostatnich wywierają funkcje, spełniane przez państwo w danym okresie oraz tempo realizacji jego zadań. W PRL jeszcze przepisy, które ukazały się przed ogłoszeniem Konstytucji⁶⁶, określiły

pracy mowa jest o zagadnieniu „pułapu” wydatków publicznych, H. Laufenburger, *Budget et Trésor*, op. cit., s. 108 i nast.

⁶³ F. Terhalle, op. cit., s. 36.

⁶⁴ F. Terhalle, op. cit.; A. Tautscher, op. cit., s. 157.

⁶⁵ F. Neumark, op. cit., s. 614.

⁶⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. i Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 VI 1950 r.

zakres wydatków nowego wówczas typu budżetu. Budżet miał dokonywać podziału środków „na finansowanie gospodarki narodowej, potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności, wzmocnienie obronności państwa oraz utrzymanie administracji i organów sprawiedliwości”; miał on „po stronie wydatkowej ... a) wyodrębnić cele gospodarki socjalistycznej, a w szczególności cele przewidziane w narodowym planie gospodarczym (układ przedmiotowy), b) wskazywać jednostki organizacyjne i gospodarcze, którym zostało zlecone wykonanie tych zadań (układ podmiotowy)”. Nadto należało — w myśl przytoczonych przepisów — „wyodrębnić wydatki na płace, emerytury, renty i inne wydatki, stanowiące dochody pieniężne ludności”. Późniejsze inne szczegółowe przepisy prawa budżetowego oraz ustawy budżetowe w zasadzie zachowały wytyczony kierunek, ale mogły się one już oprzeć na tych zasadniczych postanowieniach Konstytucji, które oświeślały budowę społeczną i gospodarczą oraz funkcje państwa. Konstytucja stała się też podstawową normą, ustalającą ogólnie zakres wydatków budżetu.

Za najważniejszą funkcję socjalistycznego państwa uznawana jest jego funkcja organizacyjno-gospodarcza, po czym kulturalno-społeczna oraz pozostałej W dochodach i wydatkach budżetu waga poszczególnych funkcji odbija się w wysokości sum poszczególnych działów budżetowych, ale zarówno podstawy do wyróżnienia głównych funkcji państwa, jak też zakres wytyczony każdej z nich w jego działalności — wskazuje już sama Konstytucja. Gdy ustrój gospodarczy PRL opiera się na społecznych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu (Konstytucja, art. 7), państwo zaś organizuje gospodarkę planową, opierając się na przedsiębiorstwach, stanowiących własność społeczną (art. 3, ust. 3), a rozstrzygającym czynnikiem w kształtowaniu stosunków społeczno-gospodarczych staje się państwowy przemysł socjalistyczny (art. 7), zapewniający „nieustanny wzrost produkcji” (art. 9) — to postanowienia te, przetłumaczone na język budżetowy, znaczą nie tylko to, że z wymienionych źródeł płynąć ma najobfitszy strumień dochodów, ale również, że organizacja i funkcjonowanie tej dziedziny gospodarstwa kraju stanowić będzie najobszerniejsze ujęcie dla wydatków budżetu. Konieczność wydatkowania na cele gospodarcze wynika nie tylko z przytoczonych w tej dziedzinie podstawowych norm Konstytucji, ale i z wielu innych jej postanowień. PRL „zapewnia rozwój i nieustanny wzrost sił wytwórczych kraju przez jego uprzemysłowienie, przez likwidację zacołania gospodarczego, technicznego i kulturalnego” (art. 3 ust. 2) — co musi znaczyć, że państwo nie tylko ma łożyć odpowiednie dla osiągnięcia tych celów sumy, ale daje też wskazówkę dynamiki rozwoju tych sum: nieustanny rozwój i wzrost sił domaga się nie malejących, lecz wzrastających nakładów na uprzemysłowienie. Nie znaczy, to by inne dziedziny

życia kraju musiały przez to zadowalać się stosunkowo coraz mniejszym udziałem w wydatkach budżetu, znaczy jednak, że Konstytucja założyła, iż dziedzina gospodarcza tego życia, ściślej — proces uprzemysławiania kraju pozostaje tu na pierwszym miejscu. W postanowieniu Konstytucji (art. 7 pkt 3), iż zasadniczym celem planowanej polityki gospodarczej PRL jest stały rozwój sił wytwórczych kraju, nieustanne podnoszenie poziomu życiowego mas pracujących, umacnianie siły, obronności i niezależności Ojczyzny — rozwój gospodarczy postawiony został na pierwszym miejscu, co znów nie znaczy, by ze szkodą pozostałych celów, lecz że ma być pierwszym warunkiem osiągnięcia także i ich. Państwo organizuje gospodarkę planową (art. 3 ust. 3), mając również i monopol handlu zagranicznego (art. 7 pkt 2), organizowanie to domaga się powołania odpowiednich, na miarę zadań — form zarządzania całokształtem tej gałęzi życia kraju, co musi znaleźć swój oddźwięk w budżecie państwa. Wpływ na zakres wydatków, spowodowanych przez spełnianie przez państwo funkcji organizacyjno-gospodarczych muszą wywierać i niektóre inne, ogólniej sformułowane przepisy Konstytucji; gdy wymienione w niej (art. 8) różne składniki „mienia ogólnonarodowego” mają podlegać szczególnej opiece państwa (oraz wszystkich obywateli), gdy PRL ma otaczać opieką i udzielać pomocy indywidualnym gospodarstwom pracujących chłopów, gdy ma udzielać szczególnego poparcia i wszechstronnej pomocy rolniczym spółdzielniom produkcyjnym (art. 10) oraz ma popierać rozwój różnych form ruchu spółdzielczego — i tu udzielając wszechstronnej pomocy (art. 11), to ta pomoc i poparcie nie może przecież oznaczać tylko jakiegoś moralnego podtrzymywania na duchu, lecz musi wyrazić się także w konkretnych poczynaniach materialnej natury. W jednym zresztą przypadku Konstytucja zeszła do tych konkretnych, gdy mówi, że głównymi formami poparcia i pomocy państwa dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych są: państwowe ośrodki maszynowe oraz tanie kredyty państwowe (art. 10 pkt 3). Podobne zadania — na swoją miarę — mają do spełniania i rady narodowe. Mają one stale i codziennie troszczyć się o potrzeby ludności (art. 38), co nie może nie znaleźć swego wyrazu w ogóle w wydatkach budżetów terenowych, w szczególności zaś także i w wydatkach na cele gospodarcze: rady narodowe kierują w swoim zakresie działalnością gospodarczą (art. 37), m. in. przez wykorzystywanie wszelkich zasobów i możliwości terenu dla jego wszechstronnego rozwoju gospodarczego (art. 40).

Wielki udział w budżecie wydatków na gospodarkę narodową jest oczywiście następstwem socjalistycznego ustroju gospodarczego ustalonego w Konstytucji; państwo, będąc w tak przemożnej mierze właścicielem środków produkcji i zakładów wytwórczych, wydatkuje wiele

na utrzymanie ich zdolności produkcyjnej i na samo wytwarzanie — zgodnie z zasadą rozszerzonej reprodukcji.

W wydatkach budżetu, w ich zakresie i kierunku odbija się nie tylko socjalistyczny charakter państwa, lecz również i tempo oraz proporcje rozwoju kraju. I podczas gdy charakter wydatków niejako nadany im jest oraz zakres ogólny i zarys grup ich ustalony jest przez ustroj i funkcje państwa ujęte w Konstytucji, to tempo realizacji zadań, na które przeznaczone są wydatki, przepisuje w ogólnych liniach narodowy plan gospodarczy, w konkretnym zaś finansowym rozkładzie na poszczególne lata — ustawy budżetowe. Wyżej wspomniano już, że Konstytucja, kreśląc zręby ustroju społeczno-gospodarczego i wskazując na cele do realizowania w tym względzie, nie ujmuje sprawy statycznie, lecz wytycza linie rozwoju gospodarczego kraju: zadaniem PRL jest rozwój i nieustanny wzrost sił wytwórczych kraju, zabezpieczenie stałego wzrostu dobrobytu oraz nieustannego wzrostu produkcji przemysłu państwowego.

Konstytucja w ustalonym przez nią ustroju społeczno-gospodarczym na pierwszy plan wysunęła pierwiastki bazy gospodarczej, dostarczającej państwu środków utrzymania, z czym najściślej związany jest charakter i zakres dochodów budżetowych; płyną one przede wszystkim z gospodarki narodowej⁶⁷. Niejako odpowiednikiem ich jest zakres wydatków budżetowych, pochłanianych przez gospodarkę narodową. Zakres ich jest ściśle związany z tym właśnie ustrojem gospodarczym, którego podstawy — społeczna (przede wszystkim państwowa) własność narzędzi i środków produkcji oraz socjalistyczny system gospodarowania — ustalone zostały w Konstytucji. Charakterystyczną cechą sumy wydatków na gospodarkę narodową stała się nie tylko jej wysokość absolutna, lecz nie mniej stosunek tej wysokości do sum innych działów wydatków, stosunek do wielkości dochodu narodowego oraz tempo rozwoju tych wydatków.

Funkcje gospodarcze państwa, acz są jego funkcjami podstawowymi, to jednak nie wyczerpują zadań państwowych i Konstytucja położyła nie tylko te podwaliny pod budowę całego organizmu państwowego i zarysowała kierunek jego działania nie tylko w tej dziedzinie, lecz nakreśliła również i zręby oraz wytyczyła kierunki działania w zakresie wielu innych funkcji państwowych. Po wydatkach na gospodarkę narodową, następną co do wielkości grupą wydatków budżetowych stały się nakłady na zaspokajanie potrzeb socjalnych i kulturalnych. Aczkolwiek może nie są one powiązane z określoną w Konstytucji bazą gospo-

⁶⁷ Ustawy budżetowe rozróżniły „gospodarkę narodową” i „gospodarkę nieuspołecznioną”.

darczą na tyle, co wydatki poprzedniej grupy — w tym znaczeniu, że nie przyczyniają się one tak bezpośrednio do wzmożenia produktywności bazy (tj. do podnoszenia płynących z niej dochodów), to jednak zakres ich w nie mniejszym stopniu ustalony został w postanowieniach Konstytucji oraz nadał budżetowi charakterystyczne piętno. Już w pierwszym rozdziale Konstytucji widnieje teza, że PRL „zapewnia wszechstronny rozwój kultury narodowej”, w szczególności likwidując zacofanie kulturalne i zabezpieczając stały wzrost zdrowotności i poziomu kulturalnego mas ludowych (art. 3). Szczegółowym rozwinięciem tej tezy jest rozdział 7 Konstytucji, „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”. Nie ma tu potrzeby drobiazgowego zajmowania się deklarowanymi w tym rozdziale prawami obywateli, wystarczy zwrócić uwagę na to, że gdy Konstytucja promulguje te prawa, to jednocześnie nie tylko ustala odpowiednią dla realizacji tych wskazań bazę gospodarczą, lecz przepiśuje też powołanie stosownych dla zapewnienia tej realizacji instytucji i urzędów. Przez to nałożyła ona na przygotowującą projekt budżetu Radę Ministrów oraz na uchwalający budżet Sejm obowiązek pomieszczenia w nim właściwych środków pieniężnych, tj. wytyczyła w tej dziedzinie pewien zakres wydatków budżetu⁶⁸. Oczywiście, Konstytucja nie zajmuje się ustalaniem wielkości poszczególnych sum w poszczególnych przyszłych latach, bo to wynikać ma z planu gospodarczego i jest zadaniem ustawy budżetowej, dostosowujących wzajemnie możliwości i wymagania proporcjonalnego rozwoju kraju, ale Konstytucja wytycza tu rodzaj, kierunek i ogólny zakres wydatków.

Dwie wymienione grupy wydatków — na gospodarkę narodową i na potrzeby socjalno-kulturalne, mając wytyczony w postanowieniach Konstytucji zakres, stanowią charakterystyczną cechę socjalistycznego państwa zarówno przez swój rodzaj, jak przez swą absolutną wysokość oraz stosunek jej do dochodu narodowego, do całej sumy wydatków i do sum pozostałych grup. Te inne grupy wydatków, jak na obronę narodową czy administrację, choć również odpowiadają funkcjom spełnianym przez państwo i również mają swe podstawy w normach Konstytucji (art. 6, art. 7 ust. 3, art. 28, rozdziały 4, 5, 6), to jednak wysokość sum tych wydatków jest charakterystyczna ze względu na jej stosunkowo dość niską kwotę i wynikający stąd stosunek do ogólnej sumy wydatków budżetu państwa i do sum wydatków dwóch pierwszych grup. Ten zakres poszczególnych grup wydatków, wyrażający się w ich wysokości, stanowi nie tylko ich cechę ilościową, lecz staje się znamieniem jakości budżetu; taka wysokość wydatków na cele gospodarki narodowej, na

⁶⁸ Por. Z. Pirożyński, *Budżet państwowy w świetle Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji*, t. II, Warszawa 1954, s. 317.

sprawy socjalno-kulturalne, na obronę narodową i administrację, jest właściwa budżetowi socjalistycznemu. Socjalistyczny charakter Konstytucji odbija się tu w pozornie dalekich dziedzinach.

Realizacja wskazań Konstytucji domaga się łożenia środków pieniężnych nie tylko w wielu dziedzinach życia, lecz i ciągłego ich łożenia. Moc ustawy budżetowej rozciąga się na jeden rok; ale — nie wchodząc w związek budżetu z wieloletnim planem gospodarczym — same postanowienia Konstytucji narzucają taki zakres wydatków budżetowych, by przez dokonywanie ich zapewniona była ciągłość, inaczej — rozwój życia kraju. Wyżej zwracana już była na to uwaga. Stosunki społeczne i gospodarcze nie stoją w miejscu — zmieniają się one z okresu na okres, potrzeby zaś każdego z przebywanych okresów odbijają się w zakresie wydatków budżetowych — i np. autorzy radzieccy zazwyczaj rozpatrują budżet ZSRR w procesie jego rozwoju, albo przynajmniej poświęcają temu zagadnieniu wiele miejsca⁶⁹.

Budżet państwa uchwalany jest przez Sejm, który w jego ramach ustala wydatki budżetowe. Ustawa budżetowa ustala te wydatki w ramach dochodów tegoż budżetu, o tyle przeto, o ile Sejm ma swobodę w ustalaniu dochodów — ma ją też w zakresie wydatków. Sejm działa w ramach postanowień Konstytucji — i ten zakres wydatków, który z nich wynika, jest dla Sejmu wskazówką wiążącą. To niejako uzależnienie Sejmu nie jest uzależnieniem od formalnego przepisu prawnego, lecz od stosunków społeczno-gospodarczych, od bazy ekonomicznej, która została określona we właściwych normach Konstytucji. Normy te są ogólnym wyrazem prawnym nie tylko bazy ekonomicznej, ale i praw gospodarczych, działających w gospodarce socjalistycznej. Znając działanie tych praw, Sejm przy ustalaniu wydatków budżetu wpływa na wcielanie ich w życie, ale jest też działaniem ich ograniczony. Zakres przeto wydatków budżetowych w pewnym sensie jest niejako nadany przez warunki rozwojowe ustroju społeczno-gospodarczego. Zadania przewidziane do wykonania w ciągu jednego roku — i przy pomocy środków budżetowych (wydatków) — są fragmentem wykonania wieloletniego planu gospodarczego. W planie tym w każdym okresie przewidziane jest osiągnięcie określonego stopnia rozwoju gospodarczego; na każdym zaś z tych stopni gospodarstwo kraju zdolne jest do dania określonego dochodu narodowego, zarazem zaś — do przekazania do budżetu określonej ilości środków (dochodów). Ta realnie osiągalna suma jest też — jak już wyżej wspomniano — swego rodzaju granicą zakresu

⁶⁹ Por. np. W. Diaczenko, *Finanse radzieckie w pierwszej fazie rozwoju państwa socjalistycznego, 1917—1925*, Warszawa 1951. K. P. Płotnikow, *Oczerki istorii biudżeta sowietskogo gosudarstwa*, Moskwa 1954.

wydatków budżetowych. Ale stosunkowo zbyt wysoki zakres tych wydatków, a zwłaszcza zbyt wysoki w niektórych kierunkach — może oddziaływać hamująco na właściwe tempo realizacji celów, ujmowanych w podstawowym prawie ekonomicznym socjalizmu, oraz zwichnąć właściwe proporcje rozwojowe. Zadanie kierowania procesami społeczno-gospodarczymi w tych dziedzinach Konstytucja bezpośrednio lub pośrednio nałożyła na naczelne organy władzy i administracji państwowej.

Współczesny budżet, zwłaszcza państwa socjalistycznego, daleko odbiegł od swego poprzednika z przeszłego stulecia i pierwszych dziesiątków lat bieżącego. Zakres jego dochodów i wydatków obejmuje dziś ten cały zasięg działalności państwa, który stał mu się właściwy w wyniku zmian w roli i zadaniach przypisywanych nowoczesnemu państwu. Zmiana w roli i zadaniach państwa, zmiana pojmowania jego samego musiała doprowadzić do istotnej zmiany także i pojęcia finansów publicznych⁷⁰, w ich zaś kręgu — i budżetu państwowego. Powszechność zasięgu jego dochodów oraz powszechność oddziaływania jego wydatków może nadać przypomnianemu na wstępie paradoksowi F. Bastiata znamię codziennej prawdy: wszyscy od wszystkich, wszyscy dla wszystkich. Trzeba mieć pewność, że bliska jest chwila, w której powszechne zrozumienie znajdzie nie tylko pierwsza, ale i druga część tej prawdy.

⁷⁰ S. Rozmaryn, *O nowe pojęcie polskiego systemu skarbowego*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 1 i nast.; A. Angelopoulos, *Les principes directeurs d'une nouvelle politique financière*, *Archivio Finanziario*, t. I, Padova 1950, s. 11 i nast.; H. Laufenburger, *Théorie...*, op. cit., s. 36; M. Duverger, op. cit., s. 1 i nast.; J. Wierzbicki, *Finanse jako nauka i teoria finansów publicznych na tle porównawczym*, *Finanse* 1961, nr 11