

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

KLASYFIKACJA BUDŻETOWA W USTAWACH BUDŻETOWYCH

Klasyfikacja budżetowa jest nie tylko technicznym terminem określającym wewnętrzny porządek budżetu, szeregującym dochody i wydatki według odpowiednich podziałek klasyfikacyjnych — ma ona znacznie szersze znaczenie. Związana jest z wszystkimi tzw. z a s a d a m i b u d ż e t o w y m i¹, których treść jest czasem wprost kształtowana przez klasyfikację budżetową. Dzieje się tak zwłaszcza z zasadą szczegółowości, jedności oraz jawności budżetu. Wymienione zasady same wpływają z kolei na prawnopolityczne znaczenie budżetu, oddziałują na stopień dyrektywności budżetu i przyczyniają się do nadania mu rangi aktu prawnego o charakterze politycznym. Szczegółowe rozpatrzenie i uchwalenie budżetu przez parlament, spełnienie postulatu jedności formalnej i merytorycznej oraz poddanie budżetu publicznej ocenie jest niezbędnym, chociaż nie jedynym warunkiem rzeczywistego (a nie tylko formalnego) udziału Sejmu w gospodarce budżetowej państwa. Klasyfikacja budżetowa ma przeto szersze znaczenie, dotyczy bowiem także zagadnień ustrojowych. Ogólne, a więc bez dokładniejszej specyfikacji, normy budżetowe są mało dyrektywne, nieprzejrzyste, i często mogą wprowadzać w błąd nie tylko opinię publiczną, lecz także Sejm. Na przykład dowiadując się z budżetu, że na zdrowie, oświatę i wychowanie wydać należało w roku budżetowym kilka miliardów złotych, ani poseł głosujący za ustawą, ani czytelnik studiujący Dziennik Ustaw nie nabierał nawet najmniejszego pojęcia o tym, kto i na co te pieniądze będzie wydawać. W obrębie działu mieściły się bowiem równie dobrze wydatki ministra oświaty na szkolnictwo podstawowe, jak wydatki byłego ministra bezpieczeństwa publicznego na różne zakłady poprawcze².

¹ Nie ma dotychczas wyczerpującego katalogu zasad budżetowych. Określenie „zasada budżetowa” jest mało ostre i w literaturze sporne. Różni autorzy wymieniają rozmaite zasady. Por. np. B. Földes, *Finanzwissenschaft*, Jena 1927, s. 69 i n.; F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, Jena 1927, s. 122 i n.; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 42 i n.; R. Rybarski, *Nauka skarbowojości*, Warszawa 1935, s. 26 i n.; Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 70 i n.

² A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, Państwo i Prawo 1958. nr 7, s. 65.

I

Spośród wspomnianych wyżej zasad najpierw wymienić należy zasadę szczegółowości budżetu, gdyż klasyfikacja najwyraźniej jest jej odbiciem. W zależności od tego, jaką treść i jaki zakres ma zasada szczegółowości, klasyfikacja budżetowa będzie w większym lub mniejszym stopniu przyczyniać się do realizacji funkcji budżetu³. Można też stwierdzić, że oddziaływanie jest odwrotne i że to właśnie klasyfikacja budżetowa decyduje o treści zasady szczegółowości. Tak czy inaczej szczegółowość podziałek klasyfikacyjnych ustawy budżetowej reguluje zasięg ingerencji Sejmu w zakresie podziału tej części dochodu narodowego, która objęta jest budżetem. Zależnie od stopnia szczegółowości uchwalonego budżetu, od rodzaju i ilości podziałek, Sejm może decydować o podziale dochodów i wydatków budżetowych albo ogólnie, albo bardzo drobiazgowo. Oczywiście, obydwa skrajne rozwiązania nie są wskazane. Jednak niełatwo jest określić właściwy, możliwie najlepszy stopień szczegółowości ustawy budżetowej. Zakres szczegółowości budżetu jest bowiem sporny nie tylko w praktyce, lecz także w teorii⁴. Niektórzy autorzy, nazywają ją zasadą przejrzystości, traktując ją jako naukę o podziale budżetu⁵, inni określają tę zasadę jako zasadę specjalizacji ustalającej system grupowania, rozmieszczenia i oznaczania dochodów i wydatków, obok zasady przejrzystości, nakazującej, by budżet był zrozumiały i czytelny dla wszystkich⁶, jeszcze inni treść zasady szczegółowości rozszerzają na jej prawnopolityczne konsekwencje⁷, które traktuje się również jako odrębną zasadę polityczności budżetu⁸. Istotne znaczenie ma spór o to, jak daleko ma sięgać klasyfikacja dochodów i wydatków, gdzie się zatrzymać w ilości i rodzaju podziałek⁹. Decydujący wpływ na to ostatnie zagadnienie wywierają określone stosunki polityczne, w których działa dany system budżetowy. W ustroju politycznym o silnej pozycji parlamentu szczegółowość ustaw budżetowych jest daleko posunięta. Uchwalając bowiem budżet podzielony na szczegółowe pozycje, parlament ogranicza swobodę wykonawców budżetu w zakresie dysponowania większymi kwotami. Odwrotnie — im silniejsze jest stanowisko organów administracyjnych, tym usilniej starają się o pozostawienie im większej swobody w wykonywaniu budżetu poprzez ujęcie w ustawie budżetowej

³ Por. J. Harasimowicz, Z. Pirożyński, E. Winter, *Budżet państwa*, Łódź 1957, s. 13.

⁴ R. Rybarski, op. cit.

⁵ T. Grodyński, op. cit., s. 44 i n.

⁶ Z. Pirożyński, op. cit., s. 81 i 82.

⁷ R. Rybarski, op. cit., s. 31 i n.

⁸ J. Zdzitowiecki, *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1958, z. 2, s. 21 i n.

⁹ R. Rybarski, op. cit., s. 31.

zbiorczych dochodów i wydatków. Pozwala to administracji określić dalszą szczegółowość dochodów i wydatków budżetu w odrębnych, przez nią samą wydanych przepisach.

Kontrowersje pomiędzy parlamentem a rządem o większą lub mniejszą szczegółowość ustaw budżetowych straciły na znaczeniu w warunkach ustroju socjalistycznego w związku z odrzuceniem teorii podziału władz. Nie oznacza to jednak, by było zupełnie obojętne to, w jakim akcie prawnym i w jakim stopniu realizowana jest zasada szczegółowości budżetu. Z uwagi na zadania, jakie realizuje budżet państwa, należałoby „dążyć to tego, by Sejm uchwalał budżet w pełnej szczegółowości, a więc w układzie resortowym, tak jak jest on następnie wykonywany”¹⁰. Uchwalanie przez Sejm budżetu przy szerokim zastosowaniu zasady szczegółowości ma jeszcze i tę zaletę (o charakterze politycznym), że stwarza podstawy prawne dla bezpośredniej parlamentarnej odpowiedzialności wykonawców budżetu centralnego. Ułatwia to kontrolę działalności rządu.

Zbyt daleko posunięta szczegółowość ustawy budżetowej ma jednak także wady. Realizacja budżetu jest organiczną częścią bieżącej działalności państwa, będąc istotnym elementem polityki ekonomicznej i socjalnej. Z kolei realizacja bieżącej polityki w państwie należy do rządu, zatem jego zadaniem jest wykonywanie budżetu łącznie z kompetencjami określania koniecznych szczegółów. Jeżeli szczegóły te ustalone są już w ustawie budżetowej, to pod wpływem różnych bieżących potrzeb konieczne stają się częste zmiany wprowadzane przez organy administracji państwowej. Zmiany ustawowo określonych kwot wpływają oczywiście bardzo niekorzystnie na dyrektywność ustawy budżetowej oraz na poczucie odpowiedzialności posłów debatujących nad budżetem. Stąd pochodzi ważny postulat „złotego środka” w trudnym wyborze właściwego stopnia szczegółowości ustaw budżetowych.

Reforma budżetowa w 1950 r.¹¹ przerwała rozwój tych zewnętrznych form budżetu, który dawał się zauważyć w okresie bezpośrednio poprzedzającym ją. Klasyfikacja budżetowa ustawy skarbowej¹² na r. 1950 już na pierwszy rzut oka znacznie różniła się od pierwszej ustawy budżetowej po reformie. Ustawa skarbową z r. 1950 zawarta była na 177 stronach Dziennika Ustaw, ujmując budżet w pełnej klasyfikacji, do paragrafów włącznie, podczas gdy ustawa budżetowa na r. 1951 zajęła niepełnych osiem stron, z zachowaniem jedynie najogólniejszych podzia-

¹⁰ Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, *Finanse* 1957, nr 5, s. 23.

¹¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951, M.P. 1950, nr 55, poz. 631; Zarządzenie ministra finansów z dnia 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa na r. 1951 (Nota budżetowa na rok 1951).

¹² Do r. 1950 włącznie budżet uchwalany był w tzw. ustawie skarbowej.

łek: grup i działów. Stan taki z pewnymi zmianami utrzymywał się aż do r. 1956. Budżet na r. 1957 był znowu bardzo szczegółowy — w obszernym dokumencie na 173 stronach Sejm wprowadził cztery szczeble specjalizacji. W podobnej formie Sejm uchwała budżet do dzisiaj. Dzięki temu można było zrezygnować z tak zwanego układu wykonawczego budżetu — opracowywanego dawniej przez ministra finansów¹³. Oczywiście, same zewnętrzne cechy budżetu nie mogą jeszcze przesądzać znaczenia klasyfikacji ustaw budżetowych w realizacji funkcji budżetu. Uwzględnić trzeba także kryteria podziału klasyfikacji i również pod tym względem ocenić jej wartość. Szczególnie ważny jest przedmiotowy i podmiotowy podział klasyfikacji budżetowej.

Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych w latach 1951—1956 miała charakter wyłącznie przedmiotowy. Układ przedmiotowy wyrażały wówczas tak zwane grupy i działy, natomiast podmioty zobowiązane do realizowania dochodów oraz dokonywania wydatków budżetowych wskazywały wymienione układy wykonawcze budżetu. Zrezygnowanie z układu podmiotowego w ustawach budżetowych uzasadniano głównie tym, że prawo do rozporządzania kredytem wynika dopiero z wykonywania zadań planowych i realizuje się w miarę ich wykonywania, a zatem ma znaczenie tylko pomocnicze¹⁴. W rzeczywistości jednak utrudniało to wykonywanie budżetu, gdyż właśnie dla praktyki konieczne jest określenie przede wszystkim tego, kto jest uprawniony do ściągania dochodów i dokonywania wydatków¹⁵. Poza tym, co znacznie ważniejsze, pominięcie w ustawach budżetowych klasyfikacji podmiotowej „rozprasza” odpowiedzialność rządu wobec Sejmu. Nie ma bowiem podmiotu bezpośrednio zobowiązanego przez Sejm do prowadzenia konkretnej działalności budżetowej.

Począwszy od r. 1957 podstawą grupowania dochodów i wydatków w ustawach budżetowych, tak samo jak w budżetach terenowych, są kryteria podmiotowe i rodzajowe. Podziałki podmiotowe, tzw. części, wskazując wykonawców budżetu tworzą układ organizacyjny budżetu. Zastosowanie kryterium przedmiotowego¹⁶ następuje zgodnie z układem odpowiednich zadań w narodowym planie gospodarczym i decyduje o układzie funkcjonalnym. Kryteria podmiotowe i przedmiotowe tworzą

¹³ Układ wykonawczy w literaturze zyskał sobie „złą sławę”. Por. A. Gwiżdż, op. cit.; J. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965, s. 97.

¹⁴ L. Serafinowicz, *Istota i kierunki rozwoju budżetu*, Gospodarka Planowa 1950, nr 6, s. 238.

¹⁵ Por. L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957*, *Finanse 1957*, nr 11, s. 1, oraz *Podział wydatków w administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim*, Prace Zakładu Skarbowości i Statystyki USB., Wilno 1939, t. III, s. 1 i n.

¹⁶ Są to tzw. działy, rozdziały oraz tytuły. Od 1966 r. obowiązuje nowa klasyfikacja budżetowa. Por. M.P. 1965, nr 72, poz. 413.

zatem ramy funkcjonalno-organizacyjne, w których przeprowadzony zostaje rodzajowy podział dochodów i wydatków¹⁷. W rodzajowej klasyfikacji (w podziałach paragrafowych) sformułowana jest zasadnicza struktura podziału w zakresie rozliczeń z jednostkami i zakładami budżetowymi, z przedsiębiorstwami, w zakresie opodatkowania gospodarki nieusołeczniejszej, ludności itd.¹⁸

Ustalenia wymaga, które z wymienionych podziałek klasyfikacyjnych powinny być przedmiotem rozważań Sejmu, żeby z jednej strony mógł on rzeczywiście decydować o wielkości i strukturze ekonomicznej budżetu, a z drugiej strony, żeby ustawa budżetowa, przez zbyt daleko posuniętą szczegółowość — nierealną dla toku wykonywania budżetu — nie traciła dyrektywnego charakteru.

Czynnikami określającymi granice specjalizacji budżetowej są: a) stosunki między parlamentem a rządem, b) stosunki między parlamentem a terenowymi organami władzy państwowej, c) stosunek budżetu do innych planów finansowych i narodowego planu gospodarczego¹⁹. Czynniki te zostały już opracowane przez autorów z różnych dziedzin prawa i nie, ma potrzeby szerzej ich rozwijać. Budżet, jeżeli ma być narzędziem polityki finansowej Sejmu²⁰, musi być uchwalany z uwzględnieniem podziału środków przeznaczonych na zadania socjalno-kulturalne, gospodarkę narodową, administrację, obronę narodową, spłatę dłuów itd. Budżet określony w ustawie musi zatem wyrażać w cyfrach podstawowe zadania państwa. Poza tym musi określać źródła dochodów według różnych kryteriów (własnościowego, form dochodów itp.)²¹, powinien także uwzględniać podział na tzw. środki własne i regulujące, wyodrębniać wydatki inwestycyjne od wydatków bieżących oraz wskazywać dysponentów środków budżetu²². Jest to minimalny zakres szczegółowości ustawy budżetowej, który musi być przestrzegany, jeżeli nie mają być naruszone kompetencje Sejmu w zakresie gospodarki budżetowej.

Ten program minimum nie oznacza, że cały budżet określony ustawą należy traktować jednakowo. Nowoczesne budżety, zarówno w państwach socjalistycznych, jak i w coraz większym stopniu w państwach kapitali-

¹⁷ Por. J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 137 i n.

¹⁸ J. Wierzbicki, op. cit.

¹⁹ J. Harasimowicz, op. cit., s. 98.

²⁰ Polityczne i gospodarcze znaczenie budżetu często bywa przeceniane. Por. S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1963, nr 3, oraz tego autora *Mitologia budżetu państwa*, *Polityka* nr 10 (575) z dnia 9 III 1968 r.

²¹ Por. A. Komar, *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966, s. 88 i n.

²² Spośród państw socjalistycznych tylko w Polsce przestrzegany jest podmiotowy podział budżetu w ustawach budżetowych. Por. J. Harasimowicz, op. cit., s. 102.

stycznych, dają się podzielić na dwa zasadnicze zakresy. Pierwszy, podobny do dawnych tradycyjnych budżetów „administracyjnych” dotyczy finansowania zadań pozagospodarczych, drugi obejmuje część gospodarczą budżetu. Można nawet mówić o podwójnym charakterze budżetu jako funduszu spożycia zbiorowego i funduszu reprodukcji rozszerzonej²³. W części gospodarczej, wkraczającej coraz szerzej w sferę produkcji, budżet nie może już odznaczać się dawną sztywnością w podziale środków. Jednakowe traktowanie obu zakresów budżetu wpływa ujemnie nie tylko na gospodarkę przedsiębiorstw produkcyjnych, lecz także osłabia dyrektywność budżetu w części, w której dotyczy on finansowania reprodukcji rozszerzonej. Zadania gospodarcze bowiem z natury rzeczy wymagają elastycznej polityki finansowej, która nie mieści się w tradycyjnym zasięgu budżetu. Gestia budżetu jest wyłączna i zupełna tylko w zakresie zadań pozagospodarczych takich, jak np. oświata, nauka, kultura, ochrona zdrowia, administracja, wymiar sprawiedliwości, obrona narodu. W związku z tym należałoby zastanowić się nad celowością ograniczenia stopnia szczegółowości ustaw budżetowych do przedstawionego wyżej katalogu minimum w zakresie finansowania zadań gospodarczych. Oczywiście, w pozostałej części można by stosować dotychczasową szczegółową klasyfikację podmiotową, przedmiotową i rodzajową.

II

Postulat ograniczenia szczegółowości budżetu w jego gospodarczej części trzeba rozpatrywać także na tle tzw. zasady jedności budżetu. Zasada ta w socjalistycznym systemie budżetowym ma nowe znaczenie zarówno w sensie merytorycznym, jak i w sensie rozszerzenia zakresu jej treści²⁴. W szczególności treść tej zasady rozciąga się na związek budżetu z narodowym planem gospodarczym i właśnie ten element zasady jedności jest tu najbardziej interesujący.

Związek budżetu z planem gospodarczym polega na takiej ich zgodności, że duża część zadań finansowych ustalanych w budżecie opiera się bezpośrednio na zadaniach rzeczowych planu gospodarczego i odwrotnie — część zadań narodowego planu gospodarczego ustalana jest z uwzględnieniem możliwości finansowania ich środkami budżetowymi. W tym przypadku zadania budżetowe bądź wynikają z zadań narodowego planu gospodarczego, bądź je warunkują. Są to tzw. cząstkowe relacje między budżetem a narodowym planem gospodarczym. Związek budżetu z narodowym planem gospodarczym ma także charakter ogólniejszy, tzn. że na-

²³ J. Wierzbicki, Tezy referatu wygłoszonego na Zjeździe Katedr Prawa Finansowego w Kołobrzegu w 1966 r., *Finanse* 1967, nr 2.

²⁴ Por. J. Zdzitowiecki, *Nowa treść niektórych zasad budżetowych*, Państwo i Prawo 1953, nr 2, s. 255 i n.

wet te pozycje budżetu, które nie mają swojego odzwierciedlenia w narodowym planie gospodarczym (np. wydatki na administrację), przyczyniają się do realizacji określonego w planie rzeczowym tempa wzrostu w warunkach ogólnej równowagi rynkowej²⁵. W zakresie wspomnianych relacji częściowych powiązanie budżetu państwa z narodowym planem gospodarczym następuje między innymi poprzez klasyfikację budżetową, która dostosowana jest do układu i zadań narodowego planu gospodarczego. Zadania te, określające treść i kierunek działalności gospodarczej i socjalno-kulturalnej państwa, wyrażone są we wskaźnikach narodowego planu gospodarczego (tzw. wskaźniki gospodarcze lub rzeczowe). Wskaźniki te zaś stanowią podstawę planowania budżetowego i na nich opierać się musi klasyfikacja budżetowa. Oznacza to powiązanie poszczególnych kwot budżetu z odpowiednimi rodzajami urządzeń i przedsięwzięć gospodarczych, społeczno-kulturalnych i administracyjnych oraz zgrupowanie tych kwot tak, jak są zgrupowane urządzenia i przedsięwzięcia w jednorodnych działach planu gospodarczego²⁶. Ustalone przez naczelne organy planujące szczegółowe wytyczne do narodowego planu gospodarczego pozwalają już w fazie opracowywania projektu ustalić szereg zadań budżetowych²⁷.

Od r. 1957, kiedy to Sejm zaczął uchylać budżet centralny w pełnej szczegółowości, zasada jedności z narodowym planem gospodarczym doczekała się wprawdzie szerszej realizacji w ustawie budżetowej, oddziaływanie Sejmu na organy wykonawcze stało się silniejsze, ale w zakresie gospodarczej części budżetu rozwiązanie to budzi pewne zastrzeżenia. Ustalenie na początku roku szczegółowych dyrektyw budżetowych albo wpływa paraliżująco na działalność gospodarczą finansowaną z budżetu, albo stwarza konieczność dokonywania ciągłych zmian szczegółów ustalonych ustawą budżetową, co osłabia znaczenie Sejmu, którego decyzje muszą być tak często zmieniane.

III

Dalsza zasada budżetowa, która jest związana z budową budżetu, to zasada jawności. Wynika ona z natury ustroju, z demokratyzmu. Wolność polityczna oraz suwerenność narodu uwarunkowana jest możliwością wnikania przez ludność w kierownictwo sprawami gospodarczymi i finansowymi. Uzależnione jest to od jawności postępowania władz i or-

²⁵ Por. M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 66 i n.

²⁶ Por. L. Serafinowicz, op. cit., s. 238 i n.

²⁷ Por. M. Weralski, op. cit., s. 68.

ganów państwowych²⁸. Zasada jawności powinna być szczególnie dokładnie realizowana w zakresie budżetu państwa, ze względu na jego znaczenie w zawiadywaniu gospodarką kraju i sprawowaniu władzy państwowej. Jedyne jawność budżetu stwarza realne podstawy dla jego skutecznej kontroli społecznej.

Jawność budżetu, jej treść i zakres wynika z wielu cech budżetu i należy od tego, jak przestrzegane są inne zasady budżetowe²⁹. Odnosi się ona zarówno do procedury uchwalania i kontroli wykonywania, jak również do publikowania budżetu. Faktyczna realizacja zasady jawności budżetu w ustawach budżetowych uzależniona jest od układu budżetu, a przede wszystkim od szczegółowości klasyfikacji. Można nawet twierdzić, że zasada jawności przestrzegana jest w takim stopniu, w jakim realizuje się zasadę szczegółowości budżetu. W poprzednim okresie, po reformie z 1950 r. aż do 1956 r. włącznie, zasadzie jawności wprowadzicie formalnie stawało się zadość, gdyż budżet był publikowany w formie ustawy, ale to krótkie ogólne zestawienie dochodów i wydatków budżetowych mogło dać tylko powierzchowne pojęcie o treści samego aktu. Nie poprawiał tej sytuacji fakt, że Sejm rozpatrywał budżet szczegółowo, skoro uchwalał następnie ustawę obejmującą tylko zbiorcze zestawienie budżetu. Jawność wobec Sejmu nie może w pełni zastąpić jawności wobec ogółu społeczeństwa.

Zmiana nastąpiła dopiero w r. 1957 w związku z uchwaleniem przez Sejm budżetu centralnego w pełniejszej klasyfikacji. Odtąd zasada jawności jest realizowana w znacznie większym stopniu niż przedtem. W konsekwencji tego staje się możliwa prawdziwa kontrola społeczna oraz łatwiejsze badania naukowe naszej gospodarki budżetowej, jak również powstają dogodniejsze warunki dla przestrzegania zasady gospodarności. „Gospodarka bowiem niejawna z reguły schodzi, na tory niegospodarności, a czasem wręcz marnotrawstwa. Dopiero to, co się dzieje pod okiem publicznym, co jest jawne, każdemu może być znane, dąży do maksymalnej gospodarności”³⁰.

Zagadnienie klasyfikacji budżetowej omówione na przykładzie i w związku z trzema tylko zasadami budżetowymi pokazuje prawdziwą treść tego pozornie technicznego terminu. Można bez przesady twierdzić, że klasyfikacja budżetowa jest instrumentem kształtowania politycznej i prawnej treści budżetu. Analiza prowadzona pod tym kątem widzenia pozwala dopiero postulować zakres klasyfikacji w ustawach budżetowych, z uwzględnieniem jej oddziaływania w różnych dziedzinach gospodarki budżetowej (w zakresie gospodarczym i pozagospodarczym).

²⁸ J. Zdzitowiecki, *Zasady budżetowe...*, op. cit.; R. Rybarski, op. cit., s. 33.

²⁹ J. Zdzitowiecki, *Nowa treść ...*, op. cit., s. 34.

³⁰ L. Kurowski, *Założenia ...*, op. cit., s. 1.

LA CLASSIFICATION DE BUDGET DANS LES LOIS BUDGÉTAIRES

Résumé

Le problème de la classification de budget traité sur l'exemple par rapport aux trois principes budgétaires (le principe de la spécialisation, de l'unité et de la publicité) démontre le vrai contenu de ce terme en apparence technique. On peut soutenir sans exagération que la classification budgétaire est l'instrument de la formation du contenu politique et juridique du budget. La spécialisation des échelles de classification de la loi budgétaire règle l'intensité de l'ingérence de la Diète dans le domaine de la répartition de cette partie du revenu national, qui est embrassée par le budget. Selon le degré de la spécialisation du budget voté, selon le genre et le nombre des sections du budget, la Diète peut décider sur la répartition des recettes et des dépenses budgétaires ou généralement ou très minutieusement. Ces deux solutions extrêmes ne sont pas indiquées. Il est très difficile de trouver une méthode intermédiaire qui soit la meilleure. Il est vrai aussi que dans les Etats avec le régime socialiste — en conséquence du refus de la théorie de Montesquieu concernant la séparation des pouvoirs — les controverses entre le parlement et le gouvernement ont perdu la signification, cependant il n'est pas indifférent dans quel acte juridique et dans quel degré on réalise le principe de la spécialisation du budget. Les facteurs qui désignent les limites de la spécialisation budgétaire sont: a) les rapports entre le parlement et le gouvernement; b) les rapports entre le parlement et les organes du pouvoir d'État locaux; c) le rapport du budget aux autres plans financiers et au plan économique national. Les budgets modernes se composent au moins de deux sections: La première, semblable aux anciens budgets traditionnels „administratifs", concerne le financement des devoirs économiques, la seconde embrasse la partie économique du budget. Si dans le domaine de la première section la spécialisation bien avancée est non seulement possible mais même indiquée, dans la seconde section cette spécialisation doit être restreinte seulement à la présentation en chiffres des devoirs fondamentaux économiques, à désigner les sources des recettes selon de diverses classifications de propriété, des formes etc., à distinguer les dépenses d'investissement des dépenses courantes et à indiquer des gérants des crédits budgétaires. La classification ainsi dressée doit trouver son reflet dans les lois budgétaires, ce qui résulte du principe de la publicité du budget.