

JAN ZDZITOWIECKI

O PRZEDŁUŻENIU OKRESU BUDŻETOWEGO

Powszechnie wiadomo, że budżet — zwłaszcza w krajach socjalistycznych — nie jest jedynym „planem” finansowym; niemniej wszędzie zachował on pewną szczególną pozycję pośród wszelakich planów i programów, czy to ściślej finansowych, czy też gospodarczych. Złożyło się na to wiele różnych, szeroko omawianych w literaturze finansowej przyczyn, których głębsze traktowanie nie jest tu potrzebne. Ale zmiany, zachodzące w państwowym życiu gospodarczym na tyle wpłynęły w ostatnich dziesiątkach lat na kształtowanie się starej instytucji budżetu, że wyrażana bywa wątpliwość, tak co do — zdawało by się — już ustalonego rozumienia istoty tej instytucji, jak i jej funkcji, a wreszcie i uważanego dotąd za naczelne stanowiska jej w zespole różnych planów finansowych i gospodarczych¹. Niekiedy utrzymuje się wprost, że „rozkład”, w jakim znalazła się obecnie instytucja budżetu zaszedł już tak daleko, iż samo określenie „budżet” stało się pojęciem bez treści, dogodną „etykietą”, pokrywającą mnogość różnych tekstów, sporządzanych i przegłosowanych przez Izbę Ustawodawczą na marginesach „normalnych” ustaw, i to jedynie pod naciskiem bieżących potrzeb²; prawo budżetowe przechodzić ma obecnie tak głęboki kryzys, wszystkie jego tradycyjne zasady są dziś tak kwestionowane, że przestrzeganie ich może przynieść więcej szkody niż pożytku³.

A z pozoru mogłoby się zdawać, że powinno być odwrotnie: współczesne państwo, zwłaszcza zaś państwo socjalistyczne, podjęło się mniej lub więcej bezpośredniego zawiadywania gospodarstwem krajowym na podstawie jego, państwa, własności środków produkcji, skąd mogłoby się właśnie wydawać, że postępowanie po tej drodze nie powinno być

¹ W polskiej literaturze ostatnio: S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1964, nr 3, s. 77 i n.

² M. Figère, *La politique actuelle en matière de procédure budgétaire*, Uzès (Gard), (1951, s. 1.

³ J. Laferrière et M. Waline, *Traité élémentaire de science et de législation Financière*, Paris 1952, s. 265. Gdzie indziej: H. Brochier et P. Tabatoni, *Economie Financière*, Paris, 1959, s. 548) powiedziano, że „klasyczne” zasady budżetu, straciły swą wartość ekonomiczną, zachowały zaś polityczną i administracyjną.

zbyt trudne; wystarczyłoby naśladować zasady gestii finansowej jakichś wielkich, a zdrowych przedsiębiorstw prywatnych. Budżet państwowy stałby się wówczas planowaniem tego, jak wydawać pieniądze, by otrzymać największe korzyści⁴, stałby się sporządzonym przez rząd porównaniem tych korzyści do osiągnięcia z ich kosztami. Porównanie to powinno być i bywa jednak oparte na szeroko rozumianych przesłankach politycznych — i w tym tkwi główna przyczyna różności budżetu państwa z choćby najlepszymi wzorami „budżetów” przedsiębiorstw niepaństwowych⁵.

Współczesne skomplikowane życie państwowe w ogóle, gospodarcze zaś w szczególności nie może obejść się bez jakiejś instytucji, jakiegoś aktu, w którym wszelkie zadania państwowe mogłyby być razem zebrane w całość, zestawione z proporcjonalnie dobranych, zharmonizowanych ze sobą części. Przy czym nie chodziłoby tu tylko o arytmetyczne oszacowanie dochodów i wydatków państwowych dla zestawienia ich w celach statystycznej informacji, czym retrospektywnie zajmuje się rachunkowość państwowa, lecz także o ocenę ich ważności⁶. Potrzebny więc jest akt, który by w nowych, współczesnych warunkach spełnił rolę formalnej podstawy wszechstronnego zawiadywania sprawami państwowymi, przy czym odpowiadający współczesnym zasadom ustroju i gospodarki państwowej oraz nie tylko rejestrujący stan tej gospodarki, ale również i ujmujący ją niejako dynamicznie⁷. Dla osiągnięcia tych celów w nowych warunkach zrazu zwrócono się do starej, wypróbowanej i gotowej instytucji budżetu⁸.

Jak każda instytucja w ustroju politycznym i gospodarczym kraju — budżet ma do spełnienia pewne świadomie przypisane mu zadania, za-

⁴ J. Burkehead, *Gouvernement budgeting*, New York — London, 1956, s. 273.

⁵ A. Smithies, *The budgetary process in the United States*, New York — Toronto—London, 1965, s. 437.

⁶ H. Laufenburger, *Aspects économiques de la réforme du Budget*, w: *La réforme budgétaire*, t. II Paris 1954, s. 13.

⁷ Niech wolno będzie użyć tu tego określenia, mimo jego krytyki przez takiego znawcę przedmiotu, jak K. Heinig, *Das Budget*, t. II, Tübingen 1950, s. 79.

⁸ S. Bolland, op. cit., s. 81. Odbicie poszukiwań nowej formy dla nowych zadań — w polskiej literaturze np: J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 63 i n. Autor ten opowiedział się wówczas za zachowaniem tradycyjnego budżetu. Podobne zagadnienia poruszane były wcześniej w związku z kształtowaniem się innych stosunków w ZSRR. Por. M. Bogolenoff, *Das Budget als Wirtschaftsplan*, *Beiträge zur Finanzwissenschaft*, Band I, Tübingen 1928, s. 273 i n. Por również J. Zajda, *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „ekonomicznego” w kapitalizmie*, *Rocznik Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, Poznań 1960. Zbigniew Pirożyński, *Budżet państwowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 3 oraz wiele innych prac tegoż autora. L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 8—9 oraz wiele innych prac tegoż autora.

zwyczaj określane jako jego funkcje, spełnianie przezeń których powinno pociągać za sobą jakieś zamierzone następstwa. W zależności od celów, dla jakich sporządza się w opracowaniach spis tych „funkcji” budżetu — wymienia się je różne i różną ich ilość. Najogólniej można by może ująć je w dwie szeroko rozumiane grupy — funkcje polityczne i gospodarcze⁹; budżet byłby przeto aktem tak politycznym, jak i gospodarczym. Akt ten nie może mieścić w sobie tego, czego w kraju nie ma lub dla powstania czego w kraju nie ma ani politycznych, ani gospodarczych warunków; innymi słowy budżet jest owocem stosunków politycznych i gospodarczych istniejących w państwie, nie może być traktowany w oderwaniu nie tylko od aktualnych warunków ustroju politycznego i gospodarczego, ale i od oceny tych warunków w szczególności przez ciała stanowiące budżet oraz od poglądów na potrzebę ewentualnego utrzymania, czy zmiany panującego stanu rzeczy. Dlatego też nie ma i być nie może jakiegoś uniwersalnego w czasie i przestrzeni systemu budżetowego.

Praktyczny znawca spraw państwowych¹⁰ orzekł kiedyś, iż „finance is the servant and not the master”, co w końcu znaczyłoby, że dopiero za zmianami w życiu politycznym i gospodarczym państwa mogą nadejść zmiany w całości jego ustroju, jak i w poszczególnych instytucjach owego ustroju, a wśród nich w systemie budżetowym i w jego podstawowym akcie, tj. w budżecie. Nie ma tu potrzeby wyliczania zmian, jakie zaszły i zachodzą w życiu współczesnych państw, w szczególności socjalistycznych. Wystarczy zwrócić uwagę na zmiany we wszelkiej technice, w zakresie funkcji państwa, na postępy demokratyzacji czy metody zarządzania całością spraw państwowych, zwłaszcza zaś gospodarczych. Wszystkie te zmiany mają charakter tak ilościowy, jak i jakościowy, w związku z nimi powstają nowe stosunki i nowe poglądy — co wszystko razem musiało się też odbić na kształcie, treści, roli i zadaniach budżetu, doprowadzić do przebudowy tej instytucji oraz poglądów na nią¹¹, do znalezienia, a przynajmniej do szukania „miejsca” dla niej¹²

Oczywiście — zmiany objęły nie tylko system budżetowy i budżet jako całość i nie tylko poglądy odnoszące się do tej całości, lecz skupiały się i konkretyzowały w stosunku do poszczególnych urządzeń całej

⁹ Spełnianie w szczególności tych funkcji przez budżet jest dziś podawane w wątpliwość, por. S. Bolland, op. cit.

¹⁰ W. S. Churchill wg J. Burkehead, op. cit., s. 308.

¹¹ F. Neumark, *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Erster Band, Tübingen 1952, s. 595, 605 i n.; tenże, *Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung* w: *Handbuch...* op. cit., s. 619 i n.

¹² U. K. Hicks, *Public Finance*, Cambridge 1958, s. 336; M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 223.

owej instytucji. Dotknęły one także i sprawy okresu obowiązywania poszczególnego budżetu.

Budżet jest zestawieniem określonych dochodów i wydatków i tak jak każdy rozrachunek byłby wcale nieprzydatny, jeśli nie zostałby związany z jakimś okresem czasu¹³. Zasada ta — w szrankach budżetu znana jako zasada specjalizacji czasowej¹⁴, ma swe uzasadnienie tak gospodarcze, jak i polityczne. Ale nie wynika z niej koniecznie i samo przez się uznanie jednego roku za jedyny możliwy okres obowiązywania uchwalonego budżetu — i to nie tylko w tym rozumieniu, czy chodzi o dochody i wydatki uchwalone do zrealizowania w danym roku, czy też do zrealizowania na rachunek danego roku¹⁵. Wiemy, że jeszcze w drugiej połowie zeszłego stulecia w niektórych krajach przyjęte były okresy budżetowe dłuższe niż jeden rok (zwykle przytacza się tu przykład ówczesnych państw niemieckich¹⁶), a także i w naszym stuleciu tu i ówdzie pojawiały się budżety dwuletnie (np. we Francji w 1934 r., a z pewną odmianą i w innych, wcześniejszych oraz późniejszych latach; w Panamie w 1935 roku). Szczególne okoliczności niekiedy skłaniały też do stanowienia budżetów na okresy krótsze niż jeden rok (np. w Polsce bezpośrednio po II wojnie światowej). Można jednak powiedzieć, że powszechną regułą stał się jednoroczny okres budżetowy, co było i jest wszechstronnie uzasadniane przez wszystkich pisarzy, zajmujących się zagadnieniem budżetu¹⁷; jako na przyczyny wyboru właśnie jednego roku uzasadnienia te wymieniały — ogólnie mówiąc, jak już wspomniano — względy gospodarcze oraz polityczno-ustrojowe.

Nie tylko te zmiany, które zaszły w obu tych dziedzinach w ostatnich latach są większe od tych, jakie zachodziły tu w poprzednim okresie, gdy kształtowała się i ukształtowała współczesna postać budżetu, ale zachodziły one wiele szybciej niż poprzednio i tempo to nie tylko nie zwalniało się, lecz raczej przyspieszało. Bez wchodzenia w jakiś szczegółowy opis i analizę tych przekształceń, trzeba jednak raz jeszcze zwrócić uwagę przede wszystkim na nowy, szeroki zakres działalności państwa; zmieniła się tak rozciągłość rzeczowa owej działalności — obejmowała ona coraz nowe dziedziny, jak też rozciągłość czasowa — prowadziła do coraz dłuższych okresów zaangażowania się gospodarczego i finansowego państwa. Budżet jest niejako finansowym rejestrem uwzględnianej w nim działalności państwa, przy czym rejestrem autory-

¹³ J. Laferrière, M. Waline, op. cit., s. 71.

¹⁴ F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, Jena 1929, s. 47, 297, 334 i n.; tenże, *Theorie...*, op. cit., s. 590 i n.

¹⁵ M. De Veyrac, *L'exercice et la gestion*, w: *La réforme...*, op. cit., s. 112 i n. Sprawy te omawiane są niemal w każdej pracy poświęconej budżetowi.

¹⁶ Np. M. von Heckel, *Das Budget*, Leipzig 1898, s. 20.

¹⁷ Por. J. Zdzitowiecki, *Rok budżetowy*, „Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 3, s. 51 i n.

zowanym przez Izbę Ustawodawczą. Można by zaryzykować paradoks — że z gospodarczego punktu widzenia dawniejszymi laty budżet mógł obejmować więcej niż jeden rok, bo zakres działania państwa był szczupły, ale jednostronny, obecnie natomiast okres jednego roku jest niedogodny, bo zakres działania państwa jest obszerny, ale różnorodny. I można by tej niedogodności ulec, gdyby wziąć pod uwagę tylko gospodarczy charakter budżetu; akt ten ma jednak i swe znaczenie polityczno-ustrojowe, gdzie rzecz przedstawia się inaczej. Ukształtowanie przeto tych spraw, które mieściły się w szrankach wzajemnego stosunku Izby Ustawodawczej i rządu przedstawiać się musi różnie — w zależności od tego, czy chodzi tu o gospodarczo-finansową, czy też polityczno-ustrojową ich stronę.

Polityka gospodarcza i społeczna kraju, ujmowana w corocznym budżecie państwa i na tej podstawie realizowana przez rząd, ma charakter ciągły, wypływa z przyczyn, które nie rodzą się co roku od nowa w pierwszym dniu obowiązywania nowego budżetu, ani nie wygasają z ostatnim dniem roku budżetowego: poszczególne budżety są między sobą „solidarne”¹⁸, rozleglejsze zaś i ściślejsze powiązanie ich z płynnym gospodarstwem kraju zachwiało zasadą jednego roku¹⁹. Nasuwa się pytanie²⁰ — jakie znaczenie gospodarcze ma wpisany do jednorocznego budżetu fragment większej sumy, która ma być realizowana przez dłuższy okres czasu? Zwracano kiedyś praktycznie uwagę²¹ na pewne szczególne niebezpieczeństwo, które może stąd wypływać: stosunkowo mała, roczna „rata” jakiegoś wielkiego nakładu może robić wrażenie, że i cały wydatek — którego ani początku ani końca nie widać — jest mały. Niedogodności „poszatkania” procesu gospodarczego na jednoroczne odcinki finansowe są dziś powszechnie odczuwane. A właściwie liczby, umieszczone w budżecie odzwierciedlają uprawnienia i obowiązki rządu, wynikające także z innych, stale, nie tylko jeden rok obowiązujących przepisów: acz nie formalnie, w samym akcie budżetowym, dochody i wydatki rzeczowo kształtowane bywają na dłuższe okresy. Są sprawy, w których Izba Ustawodawcza angażuje się na długie lata — jeden rok budżetowy znaczy nie więcej niż to, że danemu rządowi Izba udziela na jeden rok prawa zawiadywania gospodarką narodową, objętą budżetem, ale zawiadywania na podstawie ustalonych gdzie indziej i na dłużej celów, metod i środków gospodarowania. Elementy gospodarcze całokształtu zagadnienia przeplatają się z polityczno-ustrojowymi;

¹⁸ H. Laufenburger, *Budget et Trésor*, Paris 1948, s. 2212. Por. M. von Heckel, op. cit., s. 7.

¹⁹ M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1963, s. 234; U. Hicks, op. cit., s. 337 i n.

²⁰ M. Figère, op. cit., s. 17 i n.

²¹ P. Doumer wg G. Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Deutsche Ausgabe von F. Neumark, Tübingen 1927, s. 289.

i w kraju, gdzie w taki czy inny sposób zapewniona jest jakaś ciągłość (trwałość) rządu np. na czas jednej legislatury (stała większość parlamentarna) — polityczne momenty dochodzą właściwie do głosu co parę lat (czas kadencji legislatury); inna rzecz, że narastają one w sposób ciągły — co w jakiś sposób powinno znaleźć swój wyraz w ukształtowaniu instytucji ustrojowych, nie na ostatnim miejscu w instytucji budżetu.

W wyniku więc wielu okoliczności chyba powszechnie, acz często z niepokojem utrzymuje się, że zasada okresu budżetowego, trwającego tylko jeden rok jest dziś podważona i trudna do utrzymania. Rzecz w tym, jak wybrnąć z trudności, by pogodzić względy ekonomiczne z politycznymi: pierwsze skłaniają do zastosowania okresu budżetowego dłuższego niż jeden rok, drugie domagają się corocznego dania wyrazu wzajemnego stosunku Izby Ustawodawczej* i rządu.

Życie gospodarcze krajów — zależnie od założeń, na których oparto je — przebiegało w ostatnich paru dziesiątkach lat w szrankach cykli koniunkturalnych lub planów gospodarczych²². W obu tych zespołach warunków jednoroczny budżet nie był w stanie należycie spełnić swych zadań. W pierwszym zespole próbowano usunąć trudności przez — jeśli nie formalne, to rzeczowe dostosowanie budżetu do zmian, zachodzących w gospodarce w ciągu trwania cyklu koniunkturalnego, czyli przez tzw. budżety cykliczne, albo — jeśli więcej uwagi poświęcano sprawom polityczno-ustrojowym — sądzono, że budżety uchwalane na okres kadencji Izby Ustawodawczej zdołają zaradzić złu; wysuwano też i pomysły innych rozwiązań²³. We wszystkich dziełach, poświęconych zagadnieniom finansów, w szczególności zaś budżetu, pełno jest wiadomości i rozważań co do tych prób — na ogół uznawanych za niezadowolające; powiedziano w nich²⁴, że uśmierzały bóle, ale nie leczyły choroby.

W krajach o gospodarce planowej narzucała się konieczność wzajemnego zharmonizowania kolejnych budżetów i planów gospodarczych, odzwierciedlających pełny rozwój gospodarstwa w dłuższych okresach²⁵.

Dla zaradzenia niedogodnościom, jakie mogą się piętrzyć na drodze do owego zharmonizowania można uciekać się albo do zabiegów, mających charakter niejako tylko poprawek, usuwających zbyt krępujące więzy sztywnego i krótkiego okresu budżetowego, lub też do przedsięwzięcia zmian o szerszym i głębszym zasięgu, mających charakter, choćby częściowej przebudowy wzajemnego stosunku budżetu i planu gospodarczego, a w dalszych następstwach — i wzajemnego stosunku rządu i Izby Ustawodawczej. Posługując się gdzie indziej przyjętą terminolo-

²² K. Heinig op. cit., s. 72 i n. Por. m. in. M. Figère, op. cit., s. 12 i n.

²³ For. F. Neumark, *Grundsätze...*, op. cit., s. 631 i n.

²⁴ K. Heinig, op. cit., s. 74.

²⁵ Por. M. Weralski, op. cit., s. 214 i n.

gią — pierwszy sposób postępowania można by określić jako podejmowanie gospodarczych i politycznych mikro-decyzji, drugi zaś jako podejmowanie makro-decyzji²⁶.

W obu jednak przypadkach bynajmniej nie powinno chodzić o jakieś pominięcie uprawnień Izby Ustawodawczej do uchwalania budżetu, lecz raczej wprost przeciwnie, o sposób, który by — wobec danych okoliczności — pozwolił Izbie na zachowanie jej podstawowych uprawnień.

W pierwszym przypadku chodzi o upoważnienie rządu w danym roku na dokonywanie przezeń operacji budżetowych i po upływie danego roku budżetowego właśnie na podstawie ustawy budżetowej na ten dany rok. A więc chodzi jeszcze nie o przebudowę systemu, lecz o wprowadzenie poprawek do istniejącego obecnie.

Postępowanie to stosowane jest w różnych, ale na ogół podobnych do siebie odmianach, chyba przez wszystkie współczesne państwa. Nie od rzeczy będzie tu jednak choćby krótkie zajęcie się tą sprawą na przykładzie polskich przepisów budżetowych, a więc kraju o gospodarce planowej. W Polsce nie ma obecnie obszerniejszej ordynacji budżetowej, acz nowe, pełniejsze prawo budżetowe jest w opracowaniu i można się spodziewać, że niebawem ukaże się ono. Całe postępowanie budżetowe opiera się dziś (tj. wciąż w Polsce) na paru głównych aktach (pomijając inne, ważne, ale szczegółowe), tj. na ustawie o prawie budżetowym, będącej rodzajem szkicowej ordynacji budżetowej, na corocznie wydawanych zarządzeniach ministra finansów w sprawie opracowania projektu budżetu, na corocznej (tj. obowiązującej w danym roku) ustawie budżetowej, a wreszcie nie bez znaczenia są też przepisy o rachunkowości budżetowej.

Konstytucja P.R.L. ustanowiła jeden rok jako okres budżetowy, szczegółowe przepisy polskiego prawa budżetowego wskazały na rok kalendarzowy i rygorystycznie nakazały przestrzeganie tego terminu: kredyty budżetowe wygasają z dniem 31 grudnia każdego roku. Polska rachunkowość budżetowa oczywiście zna „okres przejściowy po zakończeniu roku budżetowego”, który w zasadzie ciągnie się dla wymienionych w przepisach operacji budżetowych do dnia 8 stycznia następnego po zamykanym roku, a dla wydatków z tytułu przelewów z budżetu centralnego roku ubiegłego na rzecz budżetów terenowych — do dnia 30 stycznia. Po tym okresie przejściowym mogą być dokonywane już tylko sprostowania pomyłek. Te przepisy o okresie przejściowym są to raczej jednak sprawy techniki księgowej i trudno je uważać za jakieś rozciąganie postanowień danego budżetu na rok następny.

Postanowień zaś o tym właśnie charakterze w polskim prawie budżetowym jest niewiele, przy czym niekiedy znaczenie ich może zależeć od interpretacji.

²⁶ F. Perroux, *L'économie du XXème siècle*, Paris 1964, s. 295 i n.

Najpierw trzeba wspomnieć o tym, że od sztywnej zasady, postanawiającej, że kredyty budżetowe wygasają z dniem 31 grudnia każdego roku — prawo budżetowe przewiduje wyjątki, które Rada Ministrów może określić swym rozporządzeniem. Budżety polskie z reguły przewidują nadwyżki dochodów nad wydatkami, np. w ustawie budżetowej na rok 1964 nadwyżka wynosiła ponad 5 miliardów złotych (tj. nieco ponad 1,8% sumy dochodów budżetowych); nie wchodząc tu w treść i znaczenie owej nadwyżki²⁷, można zwrócić uwagę na to, że umieszczana ona bywa w Narodowym Banku Polskim i wykorzystywana przez rząd w następnych latach (zazwyczaj dla celów kredytowania gospodarki krajowej). Podobnie pozostałości niektórych innych rodzajów środków pieniężnych (np. funduszy celowych) przechodzą na następne okresy budżetowe.

Pewnie można by dorzucić tu jeszcze ten czy ów przepis szczegółowy, wszystkie one jednak razem mają charakter raczej porządkowych poprawek niż choćby zapowiedzi przebudowy systemu. I dopiero zarządzenia ministra finansów w sprawie opracowania projektu budżetu na rok 1965 przyniosły tu pewne *novum*, widoczne już w samym tytule tych aktów: mówi on o opracowaniu projektu budżetu na rok 1965 oraz podstawowych założeń do projektu budżetu na rok 1966, albo — niektórych dochodów i wydatków na rok 1966. A więc opracowaniem objęte mają być dwa lata, nie jeden rok, choć ten drugi jedynie co do założeń i niektórych pozycji. Podobny okres uwzględniony był ostatnio i w Związku Radzieckim: poprzedni budżet przewidziany tam był, jak wiadomo, na okres lat 1963 i 1964. (ale każdy jako osobna całość).

Wspomniane zarządzenia ministra finansów oparte są z kolei na odpowiedniej uchwale Rady Ministrów, ta zaś mówi nie tylko o podstawowych założeniach planu na rok 1966, tj. drugi po najbliższym i nawiązuje nie tylko do projektu dwuletniego, tj. na dwa lata 1965 i 1966 (ale osobno dla każdego z tych lat) w pewnej dziedzinie życia państwowego (rozwój nauki i techniki), lecz zaleca ustalenie wytycznych dla roku 1966 w ramach wytycznych dla pięcioletniego rozwoju gospodarki narodowej, tj. na lata 1966—1970; w szczególności chodzi tu znów o pewne sprawy z zakresu rozwoju nauki i techniki.

Ale wszystkie te postanowienia, odnoszące się do dalszych lat są raczej zwiastunami jakichś zmian, bo choć mówią także o latach po najbliższym budżetowym roku, to jednak pierwsza ustawa budżetowa, uchwalona po ukazaniu się wspomnianych przepisów uchwaliły Rady Ministrów i zarządzenia ministra finansów (tj. na rok 1965) nadal objęła tylko jeden rok — zgodnie z konstytucją PRL i prawem budżetowym. Owa zaś uchwała Rady Ministrów mówi o przygotowaniu pełnego projektu budżetu na następny rok i o zaprojektowaniu niektórych sum

²⁷ Por. ostatnio S. Bollano¹ op. cit., s. 88, tamże dalsza literatura.

budżetowych na dalsze lata. Formalnie przeto sprawa nie zostaje zmieniona, jednak rzeczowo zdaje się to przedstawiać nieco inaczej. Bowiem między budżetem, uchwalonym na dany rok, a owymi sumami, które w postaci albo tylko „wytycznych” lub też „niektórych dochodów i wydatków” są projektowane na dalsze lata istnieje przecież jakieś rzeczowe powiązanie.

Z konstytucyjnie obowiązującej w Polsce zasady gospodarki planowej oczywiście musiała wypłynąć sprawa wzajemnego stosunku budżetu państwa i państwowego planu gospodarczego. Dla scharakteryzowania tego stosunku można tu się posłużyć słowami jednego z postanowień parokrotnie już wymienianej uchwały Rady Ministrów: „projekt budżetu państwa powinien być ściśle powiązany z projektem Narodowego Planu Gospodarczego, przy czym stosować się powinno zasadę, że zadania gospodarcze ustalone w projekcie Narodowego Planu Gospodarczego stanowią podstawę do opracowania budżetu państwa”. Takie rozumienie tej sprawy przebiega przez wszystkie odpowiednie przepisy polskiego prawa budżetowego, od Konstytucji poczynając, oraz przez wszystkie stadia procedury budżetowej. Potwierdzenie takiego ujmowania rzeczy można np. znaleźć w dokumencie, zawierającym objaśnienia do projektu budżetu państwa na rok 1965, już w pierwszym jego zdaniu: „pomyślnie na ogół wykonywanie zadań Narodowego Planu Gospodarczego na rok 1964 znajduje swój wyraz w przewidywanym kształtowaniu się dochodów i wydatków\ budżetu państwa”²⁸.

Jednak plany gospodarcze obejmują dłuższe okresy czasu niż budżet i trzeba jakoś rozwiązać powstające stąd te różne trudności, o których wspomniano tu już na wstępie. I chyba trudności te nie będą mogły być usunięte przez zabiegi, które są tylko stosunkowo nieznacznymi i doraźnymi poprawkami aktualnego systemu.

Wzajemne przenikanie się spraw gospodarczych i finansowych jest zjawiskiem nie nowym, dawno spostrzeżonym i nadal podkreślanym²⁹. Podobnie dawno już wiadomo, że gospodarowanie jest zjawiskiem płynnym, ciągłym, że nigdy nie ustaje³⁰, że dzisiejsze dochody i wydatki budżetu są z jednej strony następstwem przeszłych zdarzeń, z drugiej zaś mniej lub więcej pośrednią przyczyną następnych; zadaniem zaś wszelkiego planowania — tak rzeczowego, jak finansowego, jest nie tylko koordynacja rozwoju poszczególnych działów życia kraju w danym okresie, można by powiedzieć — koordynacja pozioma, lecz również

²⁸ Por. E. Rohdle — H. Fengler, *Der Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1959, s. 37.

²⁹ Np. A. Baczurin, *Ekonomiczeskoje sodierżanie biudżeta pri socjalizmie*, Moskwa 1957, s. 140 i n. J. Liberman, *O sootnoszenii nacjonalnogo dochoda i gosudarstwiennego biudżeta*, Finansy SSSR, 1964, nr 11, s. 33 i n.

³⁰ Np. M. von Heckel, op. cit., s. 7; A. Le Henaff, *Le contrôle le l'exécution du budget*, w: *La réforme budgétaire*, t. I, op. cit., s. 121.

koordynacja poszczególnych etapów tego rozwoju, tj. w wpływającym czasie, można by powiedzieć — koordynacja pionowa. Koordynacja, obejmująca nie tylko środki finansowe, potrzebne dla prowadzenia gospodarstwa, ale także — i przede wszystkim — rodzaje i ilości dóbr, pośrednio lub bezpośrednio służących zaspokajaniu potrzeb, przydatnych do produkcji i spożycia. I dopiero na tle zestawienia listy tych dóbr, pożądanych dla wybranego okresu czasu można określić rozmiar tych środków finansowych, które w tym samym czasie mają w procesie gospodarowania narosnąć i które będą musiały być zużyte. Narastanie i zużywanie owych środków finansowych przebiega przy użyciu różnych metod i w różnych formach — i dopiero jakiś pełny ich przegląd pozwala na dostrzeżenie nie tylko „drzew” ale „lasu”³¹. To jest zadanie programu finansowego narodowego planu gospodarczego³². Na ów program finansowy składają się jednak rozmaite działy i tylko pewna ich część obejmowana jest budżetem; część w dwojakim znaczeniu: nie wszystkie działy z danego roku i oczywiście nie wszystkie lata planu w danym budżecie. Wzajemny stosunek jednorocznego budżetu z wieloletnim programem finansowym, a przezeń z wieloletnim planem gospodarczym bynajmniej nie jest prosty i łatwy do ułożenia — tak w praktyce, jak i w teorii³³. Tak przez ogólne powiązanie zdarzeń finansowych z gospodarczymi, jak i przez konkretne ich wzajemne oddziaływanie na siebie — budżet, roczny plan finansowy, ma jednak i charakter planu gospodarczego. Ale — że powtórzmy tu nieco innymi słowami to, o czym już napomknęto wyżej — jak „wyrwać” zespół procesów finansowych, ujętych w jednorocznym budżecie z całokształtu toku tych procesów i jak wydobyć je, niejako zatrzymać je na ciąg jednego roku w nurcie wieloletnich planów? Wydaje się, że gospodarcza strona trudności nie powinna nastęrczać kłopotów — jeśli nie praktycznych, to teoretycznych. Bowiem jeśli możliwe jest zestawianie wieloletnich planów w wielkościach rzeczowych z uwzględnieniem wymagań rozwoju życia kraju i braniem pod uwagę konieczności poprawiania tych planów w zmieniającym toku lat — równie możliwe jest zestawienie podobnych planów, z podobnymi zastrzeżeniami i w pieniądzu. Zresztą tak się też i dzieje,

³¹ U. Hicks, op. cit., s. 337.

³² J. Tinbergen, G. Stuvcl, *Das Nationalbudget*, w: *Handbuch...*, op. cit., s. 336 i n.; D. A. Ałachwerdian, N. N. Lubimow, *Finansy SSSR*, Moskwa 1959, s. 43, A. Barrère, *Politique financière*, Paris 1959, s. 166 i n.; M. Bogolepoff, op. cit., s. 292 in.; J. Marczewski, *Planification et croissance économique des Démocraties Populaires*, t. II, Paris 1956, s. 447 i n.

³³ Por. np. R. W. Davies, *The development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge, 1958, s. 152; M. Weralski, op. cit.; S. Bolland, op. cit. i w wielu innych opracowaniach. Sprawa wzajemnego stosunku planowania budżetowego i gospodarczego była tematem Warszawskiego Kongresu Międzynarodowego Instytutu Finansów w 1961 roku. Polskie referaty wygłosili tam prof. dr J. Lubowicki i prof. dr Z. Fedorowicz. Wszystkie referaty na razie w maszynopisach.

acz nie doszło do sporządzenia również i wieloletnich budżetów³⁴. Pozostają jednak do rozstrzygnięcia niemałe trudności polityczno-ustrojowe³⁵.

Jednoroczny okres budżetowy został kiedyś wprowadzony tak ze względów gospodarczych, jak i polityczno-ustrojowych. Te pierwsze na tyle się dziś zmieniły, że jeden rok jako okres budżetowy stał się niedogodny. Oczywiście trudno byłoby stać na stanowisku, że wszystko dokoła może się zmieniać — a tylko jedyny ustrój polityczny państw ma pozostać niewzruszony tak, jak go kiedyś wykoncypował. Ch. Montesquieu, czy B. Constant. Wcale nie znaczy to jednak, by zagadnienia polityczno-ustrojowe znikły bez śladu z życia państw: nie straciły one swego znaczenia, a tylko muszą wyrazić się jakoś inaczej niżli dawnymi laty.

Polityczno-ustrojowe funkcje budżetu tak, jak kształtowały się one na tle ustrojów zeszłego i paru dziesiątków lat bieżącego stulecia, są znane. Wymieniają i roztrząsają je wszystkie dzieła, omawiające tak sprawy ustroju państwa, jak w szczególności jego finansów. Budżet, a raczej uprawnienie do corocznego i szczegółowego uchwalania go miał być — i bywał — głównym narzędziem utrzymania uważanego za właściwy stosunku między zadaniami i wpływami legislatywy i egzekutywy, narzędziem zapewnienia prymatu pierwszej nad drugą. Warunkiem sprawnego funkcjonowania tego narzędzia musiało być jednak to, by posługująca się nim Izba Ustawodawcza była w stanie należycie go używać. W spełnianiu tego zadania przez Izbę powstały jednak trudności, które nie są do przewyciężenia tradycyjnymi sposobami. Najpierw tedy trzeba tu wymienić zmierzch doktryny podziału władz. Bo jeśli nawet bywa ona jeszcze podtrzymywana, to przecież dzisiaj nie tylko teoria, ale wszędzie i praktyka jeśli nawet wprost nie przeczy jej, to gruntownie ją przekształca. W szczególności np. Konstytucja polska mówi, iż w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi, którą sprawuje on przez różne, powołane do właściwych im zadań organy. I jeśli może być jeszcze mowa o podziale władzy, to raczej należałoby tu zwrócić uwagę na uprawnienia do jej sprawowania w stosownych dla nich rozmiarach przez naczelne i terenowe organy władzy, nie zaś na podział jej między legislatywę i egzekutywę. Następnie — zadania, które ma do spełnienia współczesne, w szczególności socjalistyczne państwo są tak rozległe i wymagają tak ciągłego nad realizacją ich czuwania, że zdaje się to przerastać możliwości bieżących zatrudnień Izb Ustawodawczych. Są we współczesnym świecie takie Izby, które liczą ponad trzy tysiące członków; na to by jakoś zapoznać się z rządowym projektem budżetu — członek Kongresu Stanów Zjednoczonych A.P. powinien przestudiować (corocznie) 25 000,

³⁴ Por. M. Weralski, op. cit., s. 217.

³⁵ I to zagadnienie jest żywo poruszane w polskiej literaturze przedmiotu, por. M. Weralski, op. cit., S. Bolland, op. cit.

lub nawet więcej stron, z czego o samym Departamencie obrony np. w 1953 roku — 5000 stron³⁶. Oczywiście, wielu członków Izb Ustawodawczych ma należyte kompetencje w swoich dziedzinach, jednak — jak obrazowo zauważono — znajomość poszczególnych bloków kamiennych, składających się na piramidę, nie nauczy o tym, jak jest albo ma być ona zbudowana³⁷.

Posługując się wciąż polskim przykładem — Konstytucja PRL postanawia, iż najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm, który urzeczywistnia suwerenne prawa narodu. Z założeń przeto ustroju wynika, iż do Izby Ustawodawczej należy wytyczanie kierunku działania państwa — i tej prerogatywy nie można jej odejmować bez naruszenia podstaw samego ustroju. To jest zadanie polityczne Izby — w najszerszym tego słowa znaczeniu, obejmującym także dziedzinę gospodarstwa kraju. Zarówno plan gospodarczy, jak i w szczególności budżet państwa są aktami zawierającymi cele i decyzje polityczne, pozbawienie przeto Izby możliwości stanowienia tych aktów byłoby wyjąłowieniem tej roli, której spełnianie jest jej obowiązkiem ustrojowym. Izba Ustawodawcza jednak powołana jest do zwierzchniego kierowania życiem państwowym, do kontroli jego przebiegu, lecz nie do rządzenia. Plan i budżet są wytycznymi Izby Ustawodawczej, skierowanymi do rządu w celu ich realizacji, tj. rządzenia; nie są natomiast narzędziami utrzymania równowagi między legislatywą i egzekutywą w ich wpływach na losy kraju, bo zadania tych organów są różne. Budżet przeto we współczesnym świecie, w szczególności w ustrojach socjalistycznych, wcale nie wyzbywa się swych funkcji politycznych³⁸ — jedynie nabierają one innego znaczenia niż dawniej; dziś polegają one na realizacji, właśnie poprzez stanowienie budżetu, zasady zwierzchnich praw narodu w państwie oraz na wytyczeniu podziału zadań między różne organy wykonawcze.

Względy gospodarcze i polityczne, wysnute z założeń ustrojowych, nakłoniły do powszechnego stosowania jednego roku, jako okresu budżetowego. Przemiany, jakie zaszły i zachodzą w gospodarczym życiu państw, w szczególności socjalistycznych, w metodach kierowania tym życiem — sprawiają, że ten jednoroczny okres budżetowy stał się niedogodny. W wielu krajach wypadło uciec się do stosowania różnego rodzaju złagodzeń rygoryzmu jednorocznego okresu budżetowego. Te poprawki jednak w niedostateczny sposób usuwają trudności.

Wydaje się, że świadomość bliskiego powiązania budżetu z wieloletnim planem gospodarczym, choćby realizowanym w pewnych zespołach zadań, przepisanych na krótsze okresy czasu — powinna nakłonić do zastanowienia się nad tym, czy nie lepiej byłoby przyjąć taki okres dla

³⁶ A. Smiethies, op. cit., s. 133.

³⁷ Ibidem, s. 141.

³⁸ Por. M. Weralski, op. cit., s. 178 i n.

budżetu, jak dla planu³⁹. Oczywiście — w takim przypadku budżet nie mógłby być na tyle szczegółowy, jak wówczas, gdy ustalany bywa na krótki czas roku; cierpiałyby na tym i niektóre inne klasyczne zasady budżetowe — np. budżet uchwalony w ogólniejszych sumach byłby mniej jawny i przejrzysty niż uchwalony przez Izbę szczegółowo. Ten utrzymany w ogólniejszych sumach uchwalony budżet byłby wykonywany przez rząd w sposób ciągły z roku na rok i, uchwalenie przez Izbę budżetu, obowiązującego parę lat (tyle na ile ustalony jest plan gospodarczy), bynajmniej nie musi znaczyć, że rząd byłby obowiązany do składania sprawozdań z wykonania budżetu również tylko raz na parę lat i w równie ogólnych sumach. Obowiązkiem Izby jest nie tylko wytyczenie kierunku działania rządu przez uchwalenie budżetu, ale i przeprowadzanie kontroli wykonania tych wytycznych. Tymczasem zaś właśnie ten drugi podstawowy obowiązek — obok obowiązku ogólnego kierowania losami kraju — tj. obowiązek kontroli realizacji wytyczonego kierunku, bywał w toku całej procedury budżetowej i w stosunku do innych jej stadiów — zwątlony⁴⁰. Wprawdzie Izby Ustawodawcze mają własny, niezależny od rządu, szczególny organ do przeprowadzania kontroli wykonywania budżetu, Izby Kontroli — i kontrola przeprowadzana przez nie stała na wysokości zadania, ale sama Izba Ustawodawcza poświęcała sprawozdaniom z zamknięć rachunków budżetowych wiele mniej uwagi niż projektom budżetu, przedstawianym przez rząd. A przecież wraz z rozszerzeniem się zadań państwa rozszerzało się pole kontroli i tym większej nabierała ona wagi. I wśród zmian ustrojowych, jakie przyniosły ze sobą w życiu państw nowe czasy — jest uzasadnienie i powinno się znaleźć miejsce na ożywienie instytucji kontroli wykonania nowego w kształcie i treści budżetu państwa przez Izbę Ustawodawczą. Byłyby jednak znaczne trudności z przeprowadzeniem należytej kontroli wykonania budżetu przez Izbę Ustawodawczą oraz przez jej organ — Izbę Kontroli, gdyby podstawą tych czynności był tylko budżet, według założenia uchwalony na dłuższy okres czasu (taki sam, jak okres planu gospodarczego) w sumach ogólniejszych niż to jest w dotychczasowej praktyce. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by wykonujący budżet rząd był obowiązany do sporządzania na każdy rok szczegółowego i opublikowanego układu wykonawczego budżetu i by właśnie wykonanie tego corocznego planu budżetowego, sporządzanego przez rząd stało się przedmiotem szczegółowej kontroli ze strony Izby Ustawodawczej na podstawie sprawozdania o rocznym zamknięciu rachunkowym, sporządzonym przez Izbę Kontroli. Przyjęcie lub odrzucenie tego rocznego sprawozdania przez Izbę Ustawodawczą musiałoby pociągać za sobą podobne następstwa dla rządu, jak dziś uchwalenie lub nie — absolutorium dla

³⁹ Por. S. Bolland, op. cit., s. 91 i n.

⁴⁰ K. Heinig, op. cit., s. 140.

rządu. Ten coroczny akt ustosunkowania się Izby Ustawodawczej do rządu nie powinien wykluczać i ogólniejszej oceny toku spraw państwowych po upływie całego paroletniego okresu budżetowego. W takim układzie stosunków Izba Ustawodawcza nabrałaby właściwego jej charakteru — zwierzchniego organu kierowniczego i kontrolnego, nie wkraczając w dziedzinę rządzenia.

Podobna przebudowa stosunków miałaby już charakter nie poprawek, reperujących następstwa niedogodności zbyt krótkich okresów budżetowych, lecz byłaby — przynajmniej w pewnym zakresie — zmianą o charakterze polityczno-ustrojowym.

To prawda, że kontrola rządu, sprawowana przez Izbę za pośrednictwem uchwalania paroletniego budżetu i rozpatrywania zamknięć rachunkowych corocznego układu wykonawczego budżetu — dokonywana by była *ex ante*, jedynie co do ogólnych wytycznych, natomiast *ex post*, co do szczegółowego wykonania. Również prawda i to, że dotychczasowe rozumienie klasycznych zasad budżetowych w nowych okolicznościach nie byłoby już przydatne. Także i to prawda, że jakakolwiek zmiana tylko stosunków budżetowych nie rozwiązuje całego zagadnienia wzajemnego ustosunkowania do siebie różnych planów finansowych i ich wszystkich razem do planu gospodarczego i nawzajem.

Jednak podstawowe założenia roli budżetu w gospodarczym i polityczno-ustrojowym życiu państwa zdają się być godne zachowania. O tyle, ile się da i w takich granicach, jak to jest w nowych warunkach możliwe — chyba lepiej zachować i funkcję gospodarczą budżetu i jego funkcję polityczno-ustrojową i wzajemnie je zharmonizować.

Wydaje się, że współczesne warunki życia państwowego narzucają konieczność stanowienia przez Izbę Ustawodawczą budżetów na okres dłuższy niż jeden rok. Nie brak prób dążenia po tej drodze — ostatecznym probierzem tak dokonywanych już doświadczeń, jak i zalecanych będzie samo życie, które odsieje rzeczy zbędne, zachowa zaś przydatne.

PROBLÈMES DE PROLONGATION DE LA PÉRIODE BUDGÉTAIRE

R é s u m é

L'article évalue l'utilité d'une période budgétaire annuelle. L'auteur fait remarquer qu'une période d'un an concernant la rigueur du budget, peut devenir gênante pour des causes administratives et politico-structurelles. Ceci se manifeste surtout dans les états socialistes, où les plans économiques sont fixés autant pour des périodes d'un an que de plusieurs années, et les budgets sont uniquement conçus pour des périodes d'un an. L'auteur suggère donc, que le budget devrait impliquer la même période que le plan économique. Il affirme également, que cet accord des périodes pourra mieux lier les deux plans. Mais le problème de la période budgétaire a en plus de son aspect économique, un aspect de structure politique. L'introduction de budgets concernant plusieurs années doit for-

cément mener également à ce que les instructions du Corps Législatif adressées au gouvernement seront moins détaillées et moins claires, que dans le budget annuaire. De l'avis de l'auteur on pourrait y remédier par un examen détaillé des comptes rendus de l'exécution du plan budgétaire, effectué chaque année par le Corps Législatif. Le contrôle de la gérance budgétaire de l'état effectué par le Corps Législatif comprendrait alors ex ante l'établissement d'instructions générales, et ex post l'évaluation détaillée de leur execution.

A la fin de l'article l'auteur affirme que les conditions modernes de la vie publique inclinent à l'introduction par le Corps Législatif de budgets conçus pour des périodes plus longues qu'une seule année. Surtout que nous ne manquons pas d'essais dans ce sens, dont la vie démontrera l'utilité, car c'est elle qui conservera ce qui est approprié, et rejettera ce qui est superflu.