

STEFAN BOLLAND

## EKONOMICZNE I USTROJOWE ASPEKTY REFORMY PRAWA BUDŻETOWEGO\*

Rozpoczęcie prac nad reformą prawa budżetowego i zainicjowanie dyskusji nad oceną aktualnych rozwiązań systemu finansowego<sup>1</sup>, składają do zastanowienia się przede wszystkim nad zakresem i kierunkiem potrzebnych zmian. Wstępny przegląd zagadnień wchodzących tu w rachubę sugeruje pogląd, że obowiązujący system budżetowy jest w zasadzie zgodny z założeniami ustrojowymi<sup>2</sup>. Reforma prawa budżetowego miałaby zatem polegać na lepszym, pełniejszym przystosowaniu budżetu do pełnienia tych funkcji, które w zasadzie są już obecnie jego udziałem, na udoskonaleniu systemu budżetowego, który w podstawowych swych zrębach uważany jest za prawidłowy.

Pogląd ten nie wydaje się bezsporny. Wątpliwości dotyczą sprawy zasadniczej, a mianowicie strukturalnej i funkcjonalnej zgodności aktualnego systemu budżetowego z założeniami ustrojowymi, wydolności budżetu do sprostania ciężącym na nim obowiązkom w zakresie funkcji ustrojowo-politycznej. Z tego powodu wątpliwe wydaje się, by jakiegokolwiek zmiany i ulepszenia prawa budżetowego mogły w sposób istotny poprawić tę jego wydolność; niedomogi zdają się bowiem wynikać nie z takich lub innych rozwiązań prawnoorganizacyjnych instytucji budżetu, ale z jego roli w systemie państwowych planów finansowych. Jeśliby wątpliwości te okazały się uzasadnione, to nie negując potrzeby reformy prawa budżetowego, skuteczność jej byłaby z góry ograniczona. Pełnego rozwiązania szukać by należało pod kątem widzenia strukturalnych zmian w systemie planowania finansowego.

### I

Nienadążanie rozwoju form prawnych i struktur organizacyjnych za rozwojem ich treści ekonomicznych i społeczno-politycznych jest zja-

\* Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Nauk Ekonomicznych Oddziału PAN w Krakowie, dnia 26 marca 1963 r.

<sup>1</sup> Por. Z. Pirożyński, *O potrzebie i kierunkach reformy prawa budżetowego*, „Finanse” 1962, nr 12.

<sup>2</sup> Ibidem.

wiskiem powszechnym. Jest ono do pewnego stopnia nieuniknione i do pewnego stopnia nieszkodliwe. Jednakże nadmierne nienadążanie rozwoju tych elementów nadbudowy może wpływać niekorzystnie na rozwój bazy. W instytucji budżetu socjalistycznego nienadążanie to przejawia się w licznych reliktach, tradycjach i nawykach, przejętych wraz z tą instytucją z poprzedniej formacji społeczno-ekonomicznej, a nie mających pokrycia w aktualnych warunkach i treściach<sup>3</sup>. Owe tradycje i nawyki nie pozwalają dojrzeć, że przypisywana budżetowi socjalistycznemu jedność jego funkcji ekonomicznej i funkcji ustrojowo-politycznej jest w naszych warunkach ustrojowych anachronizmem. Respektowanie tego anachronizmu utrudnia nam porzucenie dawnych schematów i znalezienie rozwiązań odpowiadających aktualnym warunkom i potrzebom.

Funkcja ustrojowo-polityczna budżetu państwa zrodziła się w zamierzchłej przeszłości w walce społeczeństwa z panującym o prawo nakładania podatków i wydatkowania „grosza publicznego”, a rozwinęła się wraz z rozwojem parlamentaryzmu, opierając się na doktrynie podziału władz. Istotną treść tej funkcji w formacjach przedsocjalistycznych stanowi ścieranie się w budżecie antagonistycznych interesów klasowych oraz wzajemne ograniczanie zakresu uprawnień rządu i parlamentu. W klasycznej swej postaci budżet państwa kapitalistycznego jest uzupełniającym narzędziem wyzysku klas pracujących i częściowej redystrybucji wartości dodatkowej, zgodnie z interesami reprezentowanymi przez większość parlamentarną. W przetargach, koncesjach i kompromisach związanych z uchwalaniem budżetu wyrażają się sprzeczności tych interesów i programów ekonomicznych, społecznych i politycznych. Budżet ustala kierunek i zakreśla granice realizowanej przez rząd działalności państwa, gdyż stanowi wyłączną w zasadzie podstawę finansową tej działalności. Ukształtowane w praktyce, rozwinięte przez teorię i skodyfikowane w prawie budżetowym zasady: jedności, zupełności, szczegółowości, jawności budżetu itd., stoją na straży tej jego funkcji ustrojowo-politycznej, polegającej na wyłącznej i pełnej kontroli nad gospodarką finansową państwa.

Ta ustrojowo-polityczna funkcja budżetu, będąca wykwitem określonego procesu historycznego i uwarunkowana określonymi stosunkami produkcji, znalazła swój wyraz w konstytucjach państw kapitalistycznych, które uchwalanie budżetu i rozpatrywanie sprawozdań z jego wykonania zaliczają do podstawowych uprawnień legislatywy.

Jakkolwiek w socjalizmie warunki ustrojowe i treść społeczno-ekono-

<sup>3</sup> Por. M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 196.

miczna budżetu są zupełnie odmienne, zarówno nauka, jak i doktryna prawno-państwowa przypisują budżetowi państwa, obok funkcji ekonomicznej, również funkcję ustrojowo-polityczną<sup>4</sup>. Również i konstytucje państw socjalistycznych zaliczają uchwalanie budżetu i rozpatrywanie sprawozdań z jego wykonania do podstawowych prerogatyw ludowych organów przedstawicielskich — parlamentów tych państw.

Oczywiście, w państwie socjalistycznym, w którym podstawowe środki produkcji są własnością społeczną, funkcja ustrojowo-polityczna budżetu nie może polegać na wykorzystywaniu go jako narzędzia wyzysku i ucisku. Nie ma bowiem klas wyzyskujących i wyzyskiwanych, a masy pracujące stanowią w zasadzie całość społeczeństwa socjalistycznego. Budżet nie może też stanowić płaszczyzny rozgrywek między partiami czy stronnictwami politycznymi, gdyż w państwach socjalistycznych bądź to przyjęty jest system monopartyjny, bądź też — przy systemie wielopartyjnym — wszystkie partie czy stronnictwa są reprezentantami interesów ogólnospołecznych. Funkcja ustrojowo-polityczna budżetu nie może również polegać na wzajemnym ograniczaniu się władzy ustawodawczej i wykonawczej w swych uprawnieniach, gdyż ustrój socjalistyczny odrzucił doktrynę podziału władz i oparł budowę aparatu państwowego na zasadzie zwierzchnictwa ludowego i jednolitości władzy państwowej<sup>5</sup>. Na czymże więc funkcja ta polega? Dlaczego akcentują ją zarówno nauka, jak i norma konstytucyjna? Odpowiedzi na to pytanie szukać należy w przypisywanej budżetowi — okaże się, czy słusznie — roli w kształtowaniu podstawowych kierunków, wielkości i proporcji rozwojowych społeczeństwa socjalistycznego.

W ustroju opartym na społecznej własności środków produkcji decyzje dotyczące głównych kierunków wykorzystania tych środków i podstawowych proporcji podziału wytworzonego produktu kształtują bezpośrednio poziom zaspokojenia materialnych i kulturalnych potrzeb całego społeczeństwa. Przy danym stanie sił wytwórczych sposób ich wykorzystania decyduje o wielkości i strukturze rzeczowej produktu globalnego i dochodu narodowego. Od tych wielkości i od sposobu ich podziału zależy zarówno kształtowanie się życia społeczeństwa w chwili obecnej, jak i możliwości jego rozwoju w przyszłości. Dokonywanie aktów wyboru między wielu możliwymi tu alternatywami, np. ustalanie proporcji między rozwojem przemysłu i rolnictwa, między produkcją środków produkcji i produkcją środków spożycia, ustalanie proporcji

<sup>4</sup> Por. m. in. Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 64; tenże, *Budżet państwowy w świetle konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne konstytucji PRL*, t. II, Warszawa 1954; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 185; M. Weralski, op. cit., 8. 178—182.

<sup>5</sup> Por. A. Burda, op. cit., s. 160—161.

podziału dochodu narodowego między spożycie i akumulację, podziału funduszu spożycia pomiędzy różne warstwy i grupy ludności itd., wymaga decyzji o charakterze politycznym. Decyzje te, jako dotyczące najżywotniejszych spraw całego społeczeństwa, mogą być podejmowane tylko przez suwerenny podmiot polityczny — lud pracujący, działający poprzez swój przedstawicielski organ władzy państwowej — parlament socjalistyczny. Realizacja ustalonych przez parlament zadań należy już do administracji, organów wykonawczych i zarządzających. Jednakże administracja nie może sama ustalać tych zadań, do wykonania których została powołana. Byłoby to sprzeczne z zasadą zwierzchnictwa ludowego<sup>6</sup>. Zasada ta znajduje swój wyraz m. in. w tych postanowieniach konstytucji, które zastrzegają dla parlamentów socjalistycznych uchwalanie narodowego planu gospodarczego i budżetu.

Wspomniane wyżej podstawowe kierunki, wielkości i proporcje są planowane bezpośrednio, jako zadania rzeczowe narodowych planów gospodarczych. Zarazem, zważywszy towarowo-pieniężny charakter gospodarki socjalistycznej, zadania te są planowane w ujęciu wartościowym, jako zadania finansowe. Zadania te polegają na gromadzeniu i rozdzielaniu zasobów pieniężnych, na kształtowaniu pieniężnych dochodów i wydatków. Zadania finansowe są bądź to środkiem, bądź też wynikiem realizacji zadań rzeczowych<sup>7</sup>. Zarazem planowanie zadań finansowych jest metodą koordynacji zadań rzeczowych: jedynie w ujęciu wartościowym, pieniężnym, możliwe jest ustalenie wzajemnej niesprzeczności zadań rzeczowych, co wyraża się w zbilansowaniu planów finansowych.

Doniosła rola form i metod finansowych w realizacji podstawowych decyzji gospodarczych o charakterze politycznym została doceniona przez doktrynę prawnopaiństwową, co znajduje swój wyraz w normach konstytucyjnych, nadających budżetowi państwa rangę aktu ustawodawczego. To wysokie usytuowanie budżetu łączy się zresztą z pewnym niedocenianiem narodowego planu gospodarczego, dla którego konstytucje socjalistyczne bądź to w ogóle nie przewidują formy ustawodawczej, bądź też, jak w konstytucji PRL, forma ta wymagana jest tylko dla pla-

<sup>6</sup> Oczywiście, zadania te nie mogą być również ustalane przez najwybitniejszych nawet fachowców-specjalistów. Fascynacja postępami nauk, zwłaszcza technicznych, jest źródłem technokracji, poglądu, że decyzje o kierunkach i drogach rozwoju społecznego powinny być oddane w ręce specjalistów w zakresie poszczególnych dziedzin. Pogląd ten jest oczywiście błędny. Zadaniem specjalistów jest przedstawienie alternatywnych rozwiązań określonych zagadnień w sposób umożliwiający ich ocenę we właściwych dla danego zagadnienia aspektach oraz dobór środków realizacji tych rozwiązań. Jednakże sama ocena alternatyw, wybór celu, a nie środka, jest decyzją polityczną, nie zaś fachową ani administracyjną.

<sup>7</sup> Por. N. S. Margolin, *Planowanie finansowe*, Moskwa 1960, s. 23—25.

nów wieloletnich, podczas gdy budżet musi być uchwalany przez sejm corocznie<sup>8, 9</sup>.

Dlaczego właśnie budżet? Przecież zadania finansowe, odpowiadające co do zakresu zadaniom narodowego planu gospodarczego, są rozdzielone pomiędzy cały system planów finansowych. W systemie tym, który powstawał stopniowo, budżet państwa zajmował jednak od początku miejsce szczególne. On jeden bowiem, spośród innych planów finansowych, które trzeba było dopiero tworzyć i wypróbowywać, w chwili powstania państwa socjalistycznego był już ukształtowany i dysponował rozwiniętymi formami prawno-organizacyjnymi, które — jakkolwiek w ograniczonym zakresie — można było zaadaptować do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. Z drugiej zaś strony, próby skonstruowania planu finansowego, który obejmowałby całokształt procesów finansowych i stanowił pieniężny odpowiednik całokształtu zadań rzeczowych narodowego planu gospodarczego, a zarazem plan ich sfinansowania, nie dały — jak wiadomo — pozytywnego rezultatu<sup>10</sup>. Względy te zdecydowały o uznaniu budżetu przez teorię i praktykę za „podstawowy, nadrzędny, kierujący i koordynujący państwowy plan finansowy”<sup>11</sup>. Zrozumiałe jest, że z przyznaniem budżetowi nadrzędnego stanowiska w systemie państwowych planów finansowych łączyło się przypisanie mu odpowiedniej funkcji ustrojowo-politycznej: „Budująca podstawy socjalizmu klasa robotnicza w sojuszu z pracującym chłopstwem realizuje

<sup>8</sup> Konstytucja PRL, art. 19. Mimo braku wymogu konstytucyjnego, począwszy od 1951 r. sejm uchwała jednak corocznie narodowy plan gospodarczy równocześnie z budżetem, przy czym budżet ma formę „ustawy”, a narodowy plan gospodarczy, formę „uchwały”.

<sup>9</sup> Jest to jeden z wspomnianych wyżej przejawów nienadążania form prawno-organizacyjnych za ich treścią społeczno-ekonomiczną. W rzeczywistości bowiem zadania finansowe mają charakter wtórny w stosunku do zadań rzeczowych, wobec czego plany finansowe, z budżetem państwa włącznie, są podporządkowane narodowemu planowi gospodarczemu, a nie odwrotnie. Por. A. A. Kurski, *Teoria produkcji i niektóre zagadnienia socjalistycznego planowania*, Warszawa 1960, s. 129—130; Z. Pirożyński, *Budżet państwa jako narzędzie polityki gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 4, s. 201.

<sup>10</sup> Por. m. in. J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Biblioteka Zakładu Skarbowości UMK, Toruń 1949; Z. Pirożyński, *Zagadnienie budowy ogólnego planu finansowego*, tamże; tenże, *Od budżetu do planu finansowego*, „Gospodarka Planowa” 1947, nr 5; M. Weralski, op. cit., s. 187—195.

<sup>11</sup> E. Droźniak, *Zasady nowego systemu budżetowego*, „Finanse” 1951, nr 2, s. 24. Uchwała Rady Ministrów z 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951 postanawia przebudowę systemu budżetowego w kierunku „nadania budżetowi państwa charakteru podstawowego planu finansowego” i „podporządkowania budżetowi państwa planów finansowych poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej”.

swe cele przez Narodowy Plan Gospodarczy, którego wyrazem operatywnym w zakresie zadań finansowych jest Budżet Państwa" <sup>12</sup>.

To założenie, które łącząc w budżecie państwa operatywną funkcję ekonomiczną z funkcją ustrojowo-polityczną leżało u podstaw budowy naszego systemu budżetowego w 1950 r., uważane jest nadal za aktualne i prawidłowe; założenie to zakreśla ramy przygotowywanej obecnie reformy prawa budżetowego. Celem niniejszego opracowania jest podważenie tego założenia, wykazanie niemożności zespolenia w budżecie państwa pełnionej przez niego funkcji ekonomicznej i przypisywanej mu tylko funkcji ustrojowo-politycznej, a tym samym wykazanie potrzeby rozszerzenia ram reformy. Tezę tę zamierzamy przeprowadzić na gruncie analizy stosunku budżetu do narodowego planu gospodarczego i do innych planów finansowych.

Rola budżetu w realizacji zadań narodowego planu gospodarczego jest ograniczona do redystrybucji w formie pieniężnej dochodu narodowego, i to tylko jego części, jakkolwiek części przeważającej <sup>13</sup>. Redystrybucja zasobów pieniężnych odpowiadających pozostałej części dochodu narodowego odbywa się poza budżetem. Przede wszystkim zaś całkowicie poza budżetem dokonują się procesy finansowe związane z wytwarzaniem produktu globalnego i z podziałem pierwotnym dochodu narodowego, jak również z wydzielaniem tej części produktu globalnego, która stanowi fundusz odtworzenia zużytych w produkcji środków materialnych <sup>14</sup>. Te procesy finansowe ujęte są w innych planach i bilansach finansowych. Owe plany i bilanse są wprawdzie powiązane z budżetem, jednakże powiązania te nie tylko nie zapewniają budżetowi stanowiska nadrzędnego czy koordynującego, ale nawet nie dają rozeznania w podstawowych kierunkach, wielkościach i proporcjach tych procesów.

<sup>12</sup> W tych słowach nota budżetowa na rok 1951 — zarządzenie ministra finansów z 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa na rok 1951 formułuje „zasadę polityczności budżetu”.

<sup>13</sup> W 1961 r. redystrybucja budżetowa obejmowała 56,5% dochodu narodowego. Por. przyp. 15. Jest to redystrybucja budżetowa brutto. Można jej przeciwstawić redystrybucję budżetową netto, po wysaldowaniu dochodów i wydatków pochodzących z tych samych tytułów. Por. J. Albrecht, *Aktualna sytuacja w gospodarce kraju i zadania planu i budżetu na 1963 r.*, „Finanse” 1963, nr 1, s. 10. Por. też J. Bień, *Próba sformułowania pojęcia czystej redystrybucji budżetowej i udziału budżetu państwa w dochodzie narodowym*, Prace Zakładu Naukowo-Badawczego Ministerstwa Finansów, seria A, Warszawa 1960, nr 16. (Maszynopis powielony).

<sup>14</sup> Wyjątek stanowi centralizowana w budżecie część funduszu amortyzacyjnego.

Produkt globalny i dochód narodowy wytwarzane są, jak wiadomo, w gałęziach produkcji materialnej. W gospodarce socjalistycznej jednostki produkcyjne zorganizowane są w formie przedsiębiorstw działających na zasadzie rozrachunku gospodarczego. Przedsiębiorstwa te powiązane są z budżetem państwa jedynie rozliczeniami wynikowymi, na zasadzie budżetowania netto. Ich obroty: dochody i wydatki brutto, nie przechodzą przez budżet państwa, który przejmuje jedynie przeważającą (w obecnym systemie zarządzania gospodarką narodową) część ich akumulacji lub pokrywa deficyt. Abstrahując od formy i techniki tych rozliczeń, z samej zasady budżetowania netto wynika, że kwoty tych rozliczeń są jedynie pośrednim i bynajmniej nie jednoznacznym odzwierciedleniem rozmiarów produkcji i obrotu: zależnie od relacji cen i płac, podobne wielkości produkcji i obrotu w różnych gałęziach gospodarki narodowej i w różnych okresach czasu mogą wyrażać się i rzeczywiście wyrażają się w budżecie państwa zupełnie innymi kwotami wyników finansowych, nadwyżek lub strat. I odwrotnie, za takimi samymi kwotami rozliczanych z budżetem nadwyżek lub strat kryją się zupełnie różne wielkości produkcji i obrotu.

Zadania produkcyjne przedsiębiorstw są ujęte w ich planach, które są rozwinięciem zadań narodowego planu gospodarczego. Plany te zawierają zarazem zadania finansowe, w szczególności w zakresie kosztów i akumulacji finansowej (ewentualnie deficytu). Przy określonych zadaniach rzeczowych owe zadania finansowe są w zasadzie funkcją cen i płac. Relacje cen i płac są narzędziem realizacji określonych proporcji podziału pierwotnego dochodu narodowego. Ceny i płace wyznaczając, caeteris paribus, wysokość kosztów produkcji i dochodów z jej sprzedaży, wyznaczają tym samym zarówno pieniężny udział pracowników sfery produkcyjnej w dochodzie narodowym, jak i wielkość akumulacji finansowej przedsiębiorstw, która z kolei stanowi główne źródło dochodów budżetu i podstawę jego działalności redystrybucyjnej<sup>15</sup>. Tak więc podstawowa, wyjściowa wielkość budżetu państwa jest zdeterminowana już przed jego uchwaleniem przez parametry wartościowe: relacja płac i cen, które nie tylko leżą całkowicie poza gestią budżetu, ale nawet nie dają się z budżetu odczytać.

Ten stan rzeczy z gruntu podważa pozycję budżetu jako rzekomo podstawowego czy nadrzędnego planu finansowego i stawia pod znakiem zapytania przypisywaną mu funkcję ustrojowo-polityczną. Budżetowanie netto przedsiębiorstw socjalistycznych, obiektywnie uzasadnione wymogami ich samodzielności gospodarczej, z góry wyłącza gestię budżetu

<sup>15</sup> W budżecie państwa na 1963 r. z ogólnej sumy dochodów budżetowych w kwocie 263,6 mld zł przypada na wpłaty przedsiębiorstw łącznie z wpłatami z tytułu ubezpieczeń społecznych 220 mld zł, tj. 80%.

z procesów podziału produktu globalnego na fundusz odtworzenia i dochód narodowy, jak i z procesów podziału pierwotnego tego dochodu. Zapewne, struktura rzeczowa produktu a tym samym główne proporcje jego podziału są dane przez założenia narodowego planu gospodarczego. Ale funkcja finansów socjalistycznych polega przecież na współdziałaniu w realizacji tych założeń przez wykonywanie odpowiednich zadań finansowych. Zadania te jednak bądź to nie figurują w budżecie i budżet nie jest ich realizatorem, bądź też realizuje tylko ich odcinek, podczas gdy pozostałe odcinki są realizowane przez inne plany finansowe. Skutkiem tego, podczas gdy budżet, z właściwą mu szczegółowością do tysiąca złotych, zajmuje się redystrybucją wydzielonej mu części czystego dochodu przedsiębiorstw, gdy parlament obraduje nad drobnymi nieraz poprawkami do rządowego projektu budżetu, równocześnie poza jego ramami przepływają setki miliardów złotych, kilkakrotnie przewyższające wolumen całego budżetu, a reprezentujące tę część produktu globalnego i dochodu narodowego, która nie podlega redystrybucji budżetowej<sup>16</sup>. Czy można więc uważać za podstawowy taki plan finansowy, w którym nie znajdują pełnego wyrazu podstawowe wielkości finansowe, jak i koszt wytworzenia oraz wartość produktu globalnego, wartość nowo wytworzona — dochód narodowy społeczeństwa socjalistycznego, jak i podział tego dochodu na część „dla siebie” i na część „dla społeczeństwa” ?

Oczywiście, nie można mieć pretensji do budżetu o to, że taki właśnie, a nie inny jest jego zakres. Zakres poszczególnych planów finansowych jest kwestią organizacji i techniki planowania, o przyjęciu takich a nie innych rozwiązań techniczno-organizacyjnych decydują względy sprawności i przydatności praktycznej. Równie jednak oczywiste jest, że np. kształtowanie się zarobków robotników jest zagadnieniem politycznym na pewno nie mniejszej wagi niż kształtowanie się wynagrodzeń urzędników państwowych. Tymczasem, podczas gdy fundusz płac pracowników tzw. sfery nieprodukcyjnej jest szczegółowo ustalany w budżecie, w trybie ustawodawczym, równocześnie dochody pieniężne przeważającej większości pracujących<sup>17</sup>, w tym całej klasy robotniczej, są ustalane poza budżetem, w zupełnie innym trybie, w innych planach finansowych. Oczywiście więc jest, że w tej podstawowej dla społeczeństwa socjali-

<sup>16</sup> W 1961 r. wartość produktu globalnego wynosiła 1,053 mld zł, z czego na fundusz odtworzenia (koszty materialne) przypadało 637 mld zł, dochód narodowy wytworzony wynosił 416 mld zł, a budżet państwa (dochody) 235 mld zł. Wg Rocznika Statystycznego 1962.

<sup>17</sup> W sektorze uspołecznionym pracownicy sfery nieprodukcyjnej stanowią ok. 17%, a pracownicy produkcji materialnej ok. 83% ogółu zatrudnionych. Wg Rocznika Statystycznego 1962.

stycznego sprawie, jaką jest poziom wynagrodzeń, kształtowanie się dochodów pieniężnych ludności, rola budżetu nie jest bynajmniej decydująca. Nic więc nie uzasadnia przypisywania mu w tym zakresie jakiejś funkcji ustrojowo-politycznej. Równie dobrze, a nawet lepiej funkcję tę można by przypisywać planom finansowym przedsiębiorstw, gdyż ich rola w kształtowaniu dochodów pieniężnych ludności jest większa aniżeli budżetu.

Udział budżetu w kształtowaniu dochodów pieniężnych ludności jest typowy dla fragmentarycznej, odcinkowej roli, jaką pełni budżet w finansowej realizacji zadań narodowego planu gospodarczego. Tak np. zadania narodowego planu gospodarczego w zakresie inwestycji produkcyjnych finansowane są wprawdzie głównie z budżetu, częściowo jednak w trybie zdecentralizowanym, z nie przechodzącej przez budżet części akumulacji finansowej i funduszu amortyzacyjnego przedsiębiorstw. Przeciwnie zaś remonty kapitalne urządzeń produkcyjnych, finansowane są głównie z funduszy zdecentralizowanych, tzn. poza ramami budżetu. Zadania narodowego planu gospodarczego w zakresie wzrostu środków obrotowych, tworzenia zasobów i rezerw częściowo pokrywane są kredytem bankowym, częściowo finansowane z funduszy własnych przedsiębiorstw, częściowo zaś tylko z budżetu. Stosownie do przydzielonego budżetowi zakresu finansowania różnych tych zadań kształtowane są jego dochody. Dochody budżetu z gospodarki społecznej kształtowane są przez dwa mechanizmy, funkcjonujące całkowicie poza ramami systemu budżetowego. Pierwszy z tych mechanizmów to wspomniane już relacje płac i cen detalicznych środków spożycia, które regulując wielkość i proporcje dochodów podstawowych w pierwotnym podziale dochodu narodowego, decydują o globalnych rozmiarach akumulacji finansowej przedsiębiorstw. Drugi — to relacje cen fabrycznych i cen zbytu oraz podział zysku przedsiębiorstw, które decydują o proporcjach podziału tej akumulacji pomiędzy przedsiębiorstwa i budżet. Lokalizacja tych mechanizmów poza ramami systemu budżetowego wyłącza możliwość samodzielnego ustalania przez budżet wielkości dochodów i wydatków. Mniemanie, jakoby ustawa budżetowa ustalała te dochody i wydatki, jest iluzją<sup>18</sup>. Zadania finansowe budżetu, podstawowe kierunki

<sup>18</sup> Opinia publiczna zaczyna niejasno uświadamiać sobie ten stan rzeczy. Oto jak niefachowiec, nieekonomista, ale dziennikarz-felietonista daje wyraz swoim wątpliwościom wobec tego — jak je nazywa — „niepokojącego zjawiska”: „A któż z normalnych śmiertelników jest w stanie zorientować się w tej «sztuce tajemnej»? A skąd ja mam wiedzieć, dlaczego tu taka cyfra, a tam taka? Jaki rzeczywisty stan się za nią kryje? Można się domyślać: no cóż, te wszystkie skomplikowane zależności międzywydziałowe, międzyresortowe, międzyzakładowe i licho wie jakie tam jeszcze; ten wieczny dylemat: komu odjąć, komu dodać. ... To też i ja, otrzymawszy do rąk grubą księgę budżetu, powiedziałem sobie: «Nie ma siły, panie, nie

i wielkości jego dochodów i wydatków wynikają bowiem z podziału zadań narodowego planu gospodarczego pomiędzy system państwowych planów finansowych; budżet jest tylko jednym z ogniw tego systemu. Na równi z innymi planami finansowymi realizuje on przydzielone mu fragmenty narodowego planu gospodarczego, nie zawsze największe ani najważniejsze, przy czym budżet ani nie ustala, jakie to mają być fragmenty, ani nawet z zawartych w budżecie fragmentów nie można odczytać kształtów i rozmiarów całości. Jedynie w zakresie finansowania zadań pozagospodarczych gestia budżetu jest wyłączna i zupełna. Zadania narodowego planu gospodarczego w zakresie tzw. sfery nieprodukcyjnej, w zakresie finansowania oświaty, nauki, kultury, ochrony zdrowia, jak również nie objętych narodowym planem gospodarczym zadań państwowych w zakresie administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, obrony narodowej itd., finansowane są w zasadzie<sup>19</sup> wyłącznie ze środków budżetu. W tym więc i tylko w tym zakresie budżet jest planem finansowym „podstawowym”, gdyż w tym zakresie istotnie obejmuje całokształt zadań finansowych<sup>20</sup>. I tylko do tego zakresu budżetu, przypominającego tradycyjną gospodarkę publiczną, można odnosić tradycyjne zasady budżetowe: jedności, zupełności, szczególności itd.; w odniesieniu do całości budżetu socjalistycznego zasady te utraciły dawny sens, a nie uzyskały nowego, stały się nieadekwatne.

Jednakże ograniczoność funkcji ekonomicznej i iluzoryczność funkcji ustrojowo-politycznej budżetu wynika nie tylko z ograniczoności jego zasięgu. Dalsze, nader istotne ograniczenie tych funkcji wynika stąd, że zakres redystrybucji budżetowej, wycinek zadań narodowego planu gospodarczego przypadający budżetowi do realizacji, nie jest ściśle określony. Liczne zadania finansowe odpowiadające poszczególnym zadaniom rzeczowym narodowego planu gospodarczego mogą bowiem — zależnie od takich lub innych rozwiązań organizacyjnych, a nieraz nawet zależnie od techniki poszczególnych operacji finansowych — być ujęte bądź to w budżecie, bądź w planach finansowych przedsiębiorstw, bądź też w planie kredytowym<sup>21</sup>. Tak np. (zależnie od stopnia centralizacji lub

da rady» (J. Lovell, „*Panie, nie ma siły...*”. *Przemówienia na Sesji Rady Narodowej niasta Krakowa nie wygłoszone z powodów rozmaitych*, „*Życie Literackie*” 1962, nr 52).

<sup>19</sup> W zasadzie, gdyż również i w tym zakresie niektóre zadania narodowego planu gospodarczego są finansowane poza budżetem, z funduszy przedsiębiorstw i organizacji społecznych.

<sup>20</sup> W sprawie dwóch zakresów budżetu por. Z. Pirożyński, *O potrzebie ...*, op. cit., s. 7.

<sup>21</sup> Nie negując obiektywnego charakteru kategorii kredytu w gospodarce socjalistycznej, trudno zgodzić się z poglądem, jakoby zakres zastosowalności

decentralizacji zarządzania gospodarką narodową, finansowanie określonych zadań inwestycyjnych może być przesuwane z gestii budżetu państwa w gestię planów finansowych przedsiębiorstw, i odwrotnie. Pociąga to za sobą odpowiednie zmiany w proporcjach podziału akumulacji finansowej na część centralizowaną w budżecie i na część pozostającą w dyspozycji przedsiębiorstw, jak również odpowiednie zmiany w wielkości wydatków budżetu na finansowanie inwestycji. Skutkiem tego np. zmniejszenie się dotacji inwestycyjnych w budżecie w jednym przypadku może oznaczać spadek nasilenia procesów inwestycyjnych, w innym przypadku może oznaczać tylko przesunięcie części tych procesów w gestię innego planu finansowego. Jednakże z budżetu bynajmniej to nie wynika. Nie wiadomo, czy chodzi o zmianę proporcji podziału ostatecznego dochodu narodowego, czy tylko o zmianę trybu finansowania inwestycji. Podobne efekty dają zmiany relacji cen zbytu i cen fabrycznych. Każda zmiana tych relacji, zmieniając rozrzut akumulacji finansowej przedsiębiorstw, wymaga zmiany zarówno rozmiarów, jak i kierunków redystrybucji budżetowej. Duża międzygałęziowa rozpiętość poziomów akumulacji nakłada na budżet duże zadania w zakresie jej redystrybucji i tym samym powiększa jego dochody i wydatki. Wyrównany lub zbliżony poziom akumulacji zmniejsza zadania redystrybucyjne budżetu, obniżając jego dochody i wydatki. Zmiany te nie mają jednak nic wspólnego ze zmianą zadań rzeczowych narodowego planu gospodarczego. Są one jedynie odbiciem zmian zachodzących w trybie ich finansowania.

Stosunki pomiędzy budżetem a systemem finansowym przedsiębiorstw dają liczne możliwości stosowania takich alternatywnych rozwiązań. Możliwości te stają się wręcz nieograniczone, gdy weźmiemy w rachubę trzeciego partnera, tj. plan kredytowy. W aktualnej praktyce chodzi tu przede wszystkim o finansowanie zadań narodowego planu gospodarczego w zakresie wzrostu środków obrotowych. Od podziału tych zadań pomiędzy budżet, fundusze własne przedsiębiorstw i plan kredytowy zależy wolumen budżetu jak i stosunek jego dochodów do wydatków, wyrażający się równowagą, nadwyżką lub deficytem budżetowym. Im większą część tych zadań finansują same przedsiębiorstwa ze środków własnych, tym oczywiście mniejsze są w tym zakresie zadania

kredytu był również obiektywnie uwarunkowany. Por. Z. Fedorowicz, *System kredytowy a budżet państwa*, „Wiadomości NBP” 1957, nr 3 s. 118. Przeciwnie, rozwój systemów finansowych państw socjalistycznych świadczy o niemal nieograniczonej substytucyjności metody budżetowej i kredytowej. Jednym ze skrajnych tego przykładów jest wprowadzane obecnie w NRD kredytowanie całości nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Kredyt ten ma być refundowany ze środków budżetu w miarę planowej realizacji inwestycji.

tak budżetu, jak i planu kredytowego. Im większą część tych zadań przejmuje budżet, tym większe muszą być jego dochody i wydatki. Im większa zaś ich część obciąża plan kredytowy, tym bardziej maleją wydatki budżetu, gdyż część dochodów pozostaje nie rozdysponowana. Budżet zamyka się wówczas nadwyżką, której lokata w planie kredytowym stanowi główne źródło jego zasobów i kredytowego pokrycia wspomnianych zadań narodowego planu gospodarczego.

Jednakże wyciąganie stąd wniosku, że należałoby dążyć do organizacyjnego uściślenia kompetencji budżetu i innych planów finansowych, byłoby całkiem niesłuszne. Usztywnienie zakresu budżetu, a tym samym i zakresów innych planów finansowych, sztywne rozgraniczenie ich kompetencji jest niemożliwe, gdyż wymagałoby zarazem usztywnienia rozwiązań organizacyjnych systemu zarządzania gospodarką narodową, który wykazuje ciągły rozwój i ewolucyjną zmienność form. System finansowy musi mieć możliwość elastycznego dostosowywania się do tych form i rozwiązań. Elastyczność tę zapewnia mu właśnie funkcjonowanie poszczególnych jego ogniw na zasadzie naczyń połączonych, substytucyjność jego metod: redystrybucji budżetowej, kredytowej i samofinansowania przedsiębiorstw. Zarazem ta właśnie elastyczność zapewnia jedność socjalistycznego systemu finansowego (na której polega jego funkcjonalna wyższość nad finansami kapitalistycznymi), zabezpiecza go przed rozpadnięciem się na odrębne systemy: budżetowy, kredytowy itd. Jedność ta byłaby nie do utrzymania w razie usztywnienia każdego z tych podsystemów i zamknięcia ich w autonomicznych granicach.

Jak wiadomo<sup>22</sup>, nadwyżka budżetowa, niekiedy bardzo znaczna<sup>23</sup>, jaką z reguły zamykają się budżety państw socjalistycznych, sama przez się nie świadczy ani o dobrym, ani o złym stanie gospodarki i finansów. Najwymowniejszym tego dowodem są przypadki występowania nadwyżek budżetowych również w okresach, w których dla utrzymania równowagi gospodarczej i finansowej konieczne było uciekanie się do przejściowej obniżki siły nabywczej ludności w formie pożyczek wewnętrznych, podwyżek cen i restrykcji płac<sup>24</sup>. Nadwyżka budżetowa nie jest bowiem jednorodną kategorią finansową, nie oznacza ona ipso facto jakiegoś

<sup>22</sup> Por. M. Kucharski, *Ekonomiczne znaczenie nadwyżki budżetowej*, „Finanse” 1956, nr 5; tenże, *Ponownie o zagadnieniu nadwyżki budżetowej*, „Wiadomości NBP” 1960, nr 2; tenże, w pracy zbiorowej *Obieg pieniężny i kredyt*, cz. 2, Warszawa—Łódź 1960, s. 61—68; Z. Fedorowicz, op. cit., s. 119; Z. Rajewski, *Syntetyczne bilanse i plany finansowe w praktyce planistycznej NRD i CSR*, „Finanse” 1961, nr 10.

<sup>23</sup> Np. nasz budżet w 1954 r. zamykał się nadwyżką w kwocie 11,9 mld zł, co stanowiło ponad 10% dochodów tego budżetu.

<sup>24</sup> Por. Z. Rajewski, *Powiązania budżetu z systemem finansowym państwa*, „Gospodarka Planowa” 1058, nr 7 s. 37.

nadmiaru środków w stosunku do potrzeb, nie jest kwotą, którą państwo mogłoby swobodnie dysponować. Część tej nadwyżki, i to zazwyczaj przeważająca, jest tylko pozycją rozrachunkową, wewnątrzsystemowym transferem wynikającym z podziału zadań finansowych pomiędzy budżet i plan kredytowy. Środki pieniężne objęte tym transferem zostają poprzez akcję kredytową trwale związane w planowym, niezbędnym wzroście środków obrotowych, zapasów i rezerw. Z punktu widzenia całości systemu finansowego nie jest to więc w ogóle żadna nadwyżka. Wielkość tego transferu musi być, przy danych zadaniach planu kredytowego, dostosowana do kształtowania się innych jego zasobów, w szczególności do przyrostu oszczędności ludności, zarówno w formie wzrostu wkładów oszczędnościowych, jak i w formie wzrostu pogotowia gotówkowego ludności (któremu w pasywach planu kredytowego odpowiada wzrost emisji). W naszym systemie finansowym ta rola oszczędności jest skomplikowana przez fakt, że PKO lokuje wkłady oszczędnościowe nie wprost w zasobach bankowych, lecz w budżecie państwa, który z kolei lokuje swoją nadwyżkę w planie kredytowym. Jeśliby wkłady oszczędnościowe — zgodnie z ich kredytowym charakterem — zasilaly bezpośrednio plan kredytowy, substytucyjność nadwyżki budżetowej i przyrostu wkładów oszczędnościowych byłaby w pełni widoczna: duże przyrosty wkładów oszczędnościowych zmniejszałyby zapotrzebowanie planu kredytowego na nadwyżkę budżetową; i odwrotnie — małe przyrosty oszczędności ludności wymagałyby wygoszparowania przez budżet dużej nadwyżki, celem oddania jej do dyspozycji planu kredytowego. Jeśliby zaś w danym roku przyrost oszczędności ludności był większy od przyrostu kredytów bankowych, wówczas dla zrównowżenia systemu finansowego budżet musiałby zwiększyć swoje wydatki i wykazać deficyt, który zostałby zbilansowany kredytem bankowym (lokata nadwyżki planu kredytowego w budżecie)<sup>25</sup>. Jak nadwyżka budżetowa nie dowodzi dobrej sytuacji finansowej państwa, tak i deficyt ten nie dowodziłby sytuacji złej, raczej przeciwnie. Nie świadczyłby on też bynajmniej o braku równowagi gospodarczej i finansowej, ale przeciwnie, byłby niezbędnym warunkiem jej zachowania.

Charakter rzeczywistej, wolnej nadwyżki budżetowej ma jedynie ta jej część, która stanowi finansowe pokrycie zapasów środków spożycia przekraczających stan niezbędny dla zachowania równowagi rynkowej

<sup>25</sup> Por. M. Kucharski, *Obieg pieniężny i kredyt*, op. cit., s. 68. Jeśli w naszym systemie finansowym sytuacja taka mimo znacznych, ponadplanowych przyrostów wkładów oszczędnościowych nie występuje, to m. in. właśnie z powodu omówionego wyżej sposobu „księgowania” lokat oszczędnościowych. Jest to przykład, jak przy pomocy różnych rozwiązań czysto formalnych można tę samą treść ekonomiczną przedstawić pod różnymi postaciami budżetu.

przy danym poziomie cen i płac (ewentualnie także nadwyżka środków produkcji dodatkowo przeznaczonych na eksport). Równowartość pieniężna tych zapasów stanowi rezerwę dyspozycyjną systemu finansowego, przeznaczoną przede wszystkim dla celów interwencyjnych. Przy pomyślnym przebiegu realizacji zadań narodowego planu gospodarczego część tej nadwyżki, nie zużyta w akcjach interwencyjnych, może być rozdysponowana na obniżkę cen, podwyżkę płac i wzrost spożycia zbiorowego. Tylko więc ta część nadwyżki budżetowej jest symptomem pomyślnej sytuacji gospodarczej, równowagi rynkowej i braku napięcia w sytuacji finansowej, podczas gdy całość nadwyżki, lub jej brak, nie stanowią żadnych prognostyków w tym względzie. Jednakże z budżetu nie wynika, jaki jest charakter jego nadwyżki w danym roku. Jest ona bowiem wykazywana w jednej, łącznej kwocie, bez rozbicia na część „związaną” i „dyspozycyjną”, i bez wskazania jej przeznaczenia. (Nadwyżki lat ubiegłych nie są przy tym wykazywane w budżetach lat następnych).

Znaczenie równowagi budżetowej, do której tradycja i nawyki myślowe przywiązują wagę zgoła fetyszystyczną, jest więc nader względne. Istotne znaczenie ma równowaga całego systemu finansowego, gdyż warunkuje ona koordynację całokształtu zadań narodowego planu gospodarczego i zabezpiecza środki pieniężne niezbędne dla ich realizacji. Jednakże równowaga ta nie wyraża się w równowadze budżetu ani też w jego nadwyżce, przeciwnie, może ona być osiągnięta przy różnych wariantach zbilansowania jego dochodów i wydatków.

Wywody powyższe, dalekie zresztą od wyczerpania tematu, zmierzają do uzasadnienia postawionej na początku tezy, że przypisywana budżetowi funkcja ustrojowo-polityczna nie znajduje oparcia w jego roli czy funkcji ekonomicznej. Jak się wydaje, wykazano, że faktyczna rola budżetu w tym zakresie nie uzasadnia obciążania go odpowiedzialnością za całość państwowego systemu finansowego), a tym samym nie uzasadnia przypisywanej mu funkcji ustrojowo-politycznej. Wynika to nie tylko z fragmentaryczności zakresu budżetu w stosunku do całokształtu zadań narodowego planu gospodarczego, nie tylko z podziału tych zadań pomiędzy budżet i inne plany finansowe, w stosunku do których budżet w rzeczywistości nie zajmuje stanowiska nadrzędnego, ale ponadto z braku stałej korelacji pomiędzy wielkościami i proporcjami narodowego planu gospodarczego a wielkościami i proporcjami budżetu. Wskutek tego budżet jest nie tylko niepełnym, ale i niejednoznacznym odpowiednikiem narodowego planu gospodarczego. Zależnie od takich lub innych rozwiązań organizacyjnych, od takiego lub innego podziału zadań pomiędzy budżet i inne plany finansowe, określone wielkości i proporcje narodowego planu gospodarczego mogą być reali-

zowane przy różnych wariantach budżetu<sup>26</sup>. I odwrotnie: za określonym budżetem mogą kryć się różne, nie zdeterminowane tym budżetem warianty narodowego planu gospodarczego, różne wielkości i różne proporcje gospodarcze. Wskutek tego budżet nie daje również możliwości sprawdzenia, czy i na jakim poziomie zaspokojenia potrzeb społeczeństwa zapewniona jest równowaga gospodarcza i finansowa. Bowiem równowaga ta, lub jej brak, nie wyraża się w budżecie, lub też może się w nim wyrażać w różny sposób.

Ta niejednoznaczność budżetu, niewidoczność w nim tych właśnie elementów, które są przedmiotem podstawowych decyzji gospodarczych i politycznych sprawia, że decyzje te muszą być podejmowane poza ramami budżetu. Budżet nie daje bowiem podstaw do ich podjęcia. Uchwalanie budżetu państwa przez powołany do tego organ przedstawicielski nie jest więc tym aktem władzy, który przypisuje mu doktryna prawno-państwowa, a budżet nie pełni tej funkcji ustrojowo-politycznej, którą przypisuje mu nauka.

### III

Powróćmy do punktu wyjścia, do postawionego na wstępie pytania: co w tym stanie rzeczy może dać reforma prawa budżetowego?

Zagadnienie to rozwija prof. M. Weralski w swej nowo wydanej książce<sup>27</sup>. Stwierdzając niezadowolający stan aktualnych form prawno-organizacyjnych budżetu socjalistycznego, M. Weralski wskazuje kierunek reformy, która miałaby polegać na rozszerzeniu zakresu budżetu. Objęcie przez budżet całokształtu procesów finansowych, wchłonięcie przezeń innych planów finansowych jest oczywiście niemożliwe. M. Weralski widzi jednak możliwości takiego powiązania systemu tych planów, przy którym budżet pełniłby rolę planu nadrzędnego. Jednakże możliwości wprowadzenia jakichś nowych, bezpośrednich powiązań tego rodzaju okazują się raczej niewielkie. Dotyczą one głównie nadwyżki budżetowej i lokat budżetu w planie kredytowym. Proponowane powiązania miałyby więc raczej charakter pośredni, polegałyby mianowicie na dołączaniu do budżetu, jako załączników, zbiorczego planu finansowego przedsiębiorstw, bilansu finansowego państwa i bilansu pieniężnych dochodów i wydatków ludności. Załączniki te (połączone wg projektu M. Weralskiego w tzw. układzie szachownicowym) „umożliwiłyby socjalistycznemu parlamentowi ocenę i analizę całokształtu działalności finansowej jednostek socjalistycznych oraz stanowiłyby dla rządu obo-

<sup>26</sup> Por. M. Weralski, *Rola budżetu...*, op. cit., s. 71.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 195—213.

wiążącą wytyczną w zakresie polityki finansowej"<sup>28</sup>. Budżet miałby uzyskać w ten sposób charakter „rzeczywistego planu podstawowego”<sup>29</sup>, który zabezpieczałby koordynację zadań narodowego planu gospodarczego, realizację założonych w nim podstawowych proporcji oraz ogólną równowagę rynkową.

Przedkładanie parlamentowi przy projekcie budżetu załączników w postaci innych planów i bilansów finansowych byłoby zapewne ze wszech miar pożyteczne. Nasuwa się jednak pytanie zasadnicze: skoro podstawowe proporcje i elementy finansowe, skoro owe obowiązujące wytyczne polityki finansowej zawarte będą nie w budżecie, ale w jego załącznikach, dlaczegoż to właśnie budżet, a nie owe załączniki mają być uchwalane przez parlament? (Gdyż prof. Weralski wyraźnie zastrzega się, że budżet państwa pozostanie jedynym planem finansowym ustalonym w trybie ustawodawczym). Na czym polegać ma owa rzekomo podstawowa czy nadrzędna rola budżetu w stosunku do owych „załączników”, do owego syntetycznego bilansu (sporządzanego w układzie szachownicowym), skoro w istocie rzecz ma się wprost przeciwnie?

Nauka o budżecie zna pojęcie budżetu „obladowanego”<sup>30</sup>. Mianowicie uchwalanie budżetu daje nieraz sposobność włączenia do ustawy budżetowej różnych postanowień luźno tylko związanych, a czasem nawet nie związanych z gospodarką budżetową, które tym sposobem uzyskują sankcję ustawodawczą. Koncepcja prof. Weralskiego polega na swego rodzaju „obladowaniu” budżetu olbrzymim, bo kilkakrotnie przekraczającym jego rozmiary, balastem problematyki pozabudżetowej, zawartej w innych planach i bilansach finansowych. Ponieważ planów tych nie da się włączyć do budżetu, jego uchwalanie ma być niejako pretekstem do przedkładania ich parlamentowi, a tym samym pośrednią, dorozumianą formą ich akceptacji. Ale po co szukać tego pretekstu? Po co „obladowywać” budżet tą rolą? Dlaczego obstawać przy tym, by parlament nadal uchwalał część zamiast całości? Co stoi na przeszkodzie uchwalaniu przez parlament socjalistyczny nie budżetu, albo nie tylko budżetu, ale właśnie owego syntetycznego bilansu, w kontekście którego dopiero budżet uzyskuje określoną treść i znaczenie?

Przeszkody należą do najtrudniejszych do przezwyciężenia. Są nimi siła tradycji i reminiscencje niepowodzenia koncepcji państwowego planu finansowego. Uwarunkowane tymi okolicznościami nawyki myślowe i rutyna zawodowa podtrzymują w teorii i w praktyce mit o budżecie jako podstawowym planie finansowym. Zamiast poszukiwać nowych, realis-

<sup>28</sup> Ibidem, s. 207.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Por. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 99.

tycznych rozwiązań, obracamy się ciągle w nierozwiązalnym dylemacie: w jaki sposób budżet, będący *ex definitione* planem odcinkowym, rozciągnąć ma całość gospodarki finansowej, w jaki sposób plan pieniężnej redystrybucji części dochodu narodowego uczynić zarazem planem finansowym całokształtu społecznej reprodukcji, jak ograniczoną w swym zakresie funkcję ekonomiczną budżetu obciążyć nieograniczoną odpowiedzialnością za funkcję ustrojowo-polityczną, której budżet nie pełni i pełnić nie może.

Nierozwiązalność tego dylematu ogranicza z góry możliwości reformy prawa budżetowego, a zarazem wskazuje kierunek zmian strukturalnych koniecznych dla uwolnienia się od tego rodzaju sprzeczności. Kierunek ten — to oddzielenie od siebie funkcji ekonomicznej i funkcji ustrojowo-politycznej, których rzekoma jedność leży u podstaw naszego systemu budżetowego. Pozostawiając budżetowi funkcję planu operatywnego we właściwym mu, ograniczonym zakresie redystrybucji dochodu narodowego, należy odciążyć go od przekraczającej jego możliwości funkcji ustrojowo-politycznej. Funkcją tą należy obciążyć inny, nadrzędny plan finansowy, którego zakres odpowiadałby zakresowi narodowego planu gospodarczego. Plan taki powinien być rozpatrywany i uchwalany przez parlament socjalistyczny, a nie tylko przedkładany mu jako załącznik do budżetu. W tym właśnie planie, a nie w budżecie wyrażałyby się bowiem owe podstawowe decyzje gospodarcze i polityczne, do podejmowania których ten organ władzy jest wyłącznie powołany i uprawniony.

Nie ma powodu ukrywać, że teza powyższa, wychodząc z przesłanek ekonomicznych i ustrojowych, nawiązuje do koncepcji państwowego planu finansowego. W określonych warunkach historycznych, na określonym etapie rozwoju metod i systemu planowania finansowego, koncepcja ta mogła być przedwczesna i niedojrzała, co nie przesądza, by w obecnych warunkach nie miała się okazać aktualna i prawidłowa. Nawet zresztą retrospektywna ocena tej koncepcji prowadzi do wniosku, że ówczesne jej odrzucenie jako z gruntu błędnej, było niesłuszne<sup>31</sup>. Tym więcej odrzucanie jej obecnie tylko dlatego, że odrzucono ją już niegdyś, byłoby podejściem ahistorycznym i niedialektycznym. Plan taki zresztą — mimo wszystko — istnieje, jest sporządzany i choć pozbawiony splendorów aktu ustawodawczego, pełni faktycznie tę rolę, którą tradycja i doktryna przypisują budżetowi. Planem tym jest bilans finansowy państwa. Nie uchwalany przez organ przedstawicielski, nie prezentowany i nawet nie znany opinii publicznej, bilans ten obejmuje procesy gromadzenia i podziału zasobów pieniężnych odpowiadających w zasadzie

całemu czystemu dochodowi społeczeństwa, w tym również i te procesy redystrybucyjne, których planem operatywnym jest budżet państwa<sup>32</sup>. Bilans finansowy państwa nie obejmuje wprawdzie wszystkich zadań narodowego planu gospodarczego (w szczególności nie obejmuje pełnych obrotów przedsiębiorstw socjalistycznych, lecz tylko ich dochody czyste), jednak zakres jego jest tak szeroki, że umożliwia sprawdzenie zgodności zadań rzeczowych i ich pokrycia finansowego. Zarazem bilans finansowy państwa jest wykorzystywany przy ustalaniu zadań poszczególnych planów finansowych, w tym również i budżetu, oraz ich wzajemnej koordynacji<sup>33</sup>.

O cóż więc chodzi? O postawienie kropki nad „i”. O to, by treść bilansu finansowego państwa, poszerzonego o nie objęte nim dotąd dziedziny, ujęta w odpowiednią formę, była rozpatrywana i uchwalana przez parlament socjalistyczny zamiast lub obok budżetu, równoległe z narodowym planem gospodarczym, jako jego pełny finansowy odpowiednik i obowiązująca dyrektywa polityki finansowej.

Jest do rozważenia, czy i w jakim zakresie potrzebne byłoby dalsze uchwalanie przez parlament również i budżetu. Być może, wystarczające byłoby przedkładanie parlamentowi budżetu (i ewentualnie innych planów finansowych) jedynie jako załączników do projektu tego bilansu (a więc przeciwnie niż to proponuje prof. Weralski). Być może jednak okazałoby się celowe, aby parlament uchwalał również i budżet. W tym jednak przypadku zakres uchwalanych przez parlament szczegółowych pozycji budżetu można by chyba ograniczyć do wydatków na utrzymanie aparatu państwowego i obrony kraju, na finansowanie działalności socjalnej, kulturalnej i spożycia zbiorowego, oraz do dochodów podatkowych od ludności i od gospodarki nieuspołecznionej (do czasu ich zaniknięcia). Fundusz środków pieniężnych przeznaczonych na wymienione cele wynikałby, tak jak zresztą wynika i obecnie, z bilansu finansowego państwa, nie byłoby więc potrzeby ponownego szczegółowego uchwalania go w budżecie. Również zadania budżetowe w zakresie finansowania gospodarki narodowej ustalone byłyby już w tymże bilansie, wobec czego ponowne wyszczególnianie ich w budżecie byłoby zbędne. Budżet państwa stałby się więc „budżetem administracyjnym”, podczas gdy bilans finansowy państwa byłby *sui generis* „budżetem gospodarczym”.

Wśród argumentów wysuwanych w swoim czasie przeciw koncepcji państwowego planu finansowego szczególnie atakowano nieoperatywność tego planu, brak określonego adresata, którego można by obciążyć od-

<sup>32</sup> Por. B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1961, a 395; Z. Pirożyński, *Budżet państwowy...*, op. cit., s. 204.

<sup>33</sup> Z. Pirożyński, *Budżet państwowy...*, op. cit., s. 203.

powiedzialnością za wykonanie całości jego zadań, i co za tym idzie, konieczność powierzania ich realizacji różnym planom odcinkowym, podporządkowanym różnym wykonawcom<sup>34</sup>. Lecz taki właśnie jest obecnie stan faktyczny, mimo że koncepcja państwowego planu finansowego upadła, a zwyciężyła zasada nadrzędności budżetu. Życie wykazało jej nierealność: wbrew tej zasadzie podstawowe wielkości i proporcje finansowe ustalane są nie w budżecie, ale w bilansie finansowym państwa i w oparciu o ten bilans przydzielane są do realizacji poszczególnym planom operatywnym. Zwycięstwo zasady nadrzędności budżetu było zwycięstwem pyrrusowym: budżet zachował de nomine swą najwyższą rangę, ale wskutek strukturalnej niezdolności do pełnienia związanej z tą rangą funkcji ustrojowo-politycznej, funkcja ta de facto wysunęła się z jego gestii. Chodzi więc o przywrócenie zgodności stanu faktycznego z normą ustrojową. Nie można tego osiągnąć poprzez reformę prawa budżetowego na gruncie dotychczasowych zasad, gdyż zasady te, jak staraliśmy się wykazać, nie odpowiadają warunkom ustrojowym. Konieczna jest więc zmiana tych zasad, czyli ustalenie odpowiadającej warunkom ustrojowym struktury hierarchicznej systemu państwowych planów finansowych — co przedstawiono powyżej w ogólnym zarysie.

<sup>34</sup> Znamienne jest, że zarzutu tego nie podnosi się przeciwko narodowemu planowi gospodarczemu, który przecież również jest planem nieoperatywnym i zadania jego są realizowane poprzez plany odcinkowe, podporządkowane różnym wykonawcom. Nikt nie kwestionuje jednak konieczności uchwalania narodowego planu gospodarczego przez parlament socjalistyczny ani też nikt nie domaga się, aby zamiast narodowego planu gospodarczego parlament uchwalał któryś z owych planów operatywnych, np. plan produkcji przemysłu ciężkiego, albo plan produkcji rolniczej. Nie ma bowiem tradycji, która kazałaby w jednym z tych planów, chociażby nawet dotyczył on gałęzi kluczowej, widzieć „podstawowy” plan rozwoju gospodarczego. Planem podstawowym może być bowiem tylko plan obejmujący całość, a nie większą czy mniejszą jej część. Taki zaś plan podstawowy nie tylko nie musi, ale nawet nie może być szczegółowym planem operatywnym.