

I. ARTYKUŁY

JAN ZDZITOWIECKI

ZASADY BUDŻETOWE, BUDŻET I PLAN GOSPODARCZY NA TLE KONSTYTUCJI POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Budżet ma swoją szczególną pozycję pośród wszelkich planów i programów państwa, czy to ściślej finansowych, czy też gospodarczych. Jednak nie brak opinii, które głoszą, iż instytucja budżetu znajduje się obecnie w tak daleko posuniętym „rozkładzie”, że samo określenie „budżet” stało się pojęciem bez treści, dogodną „etykieta”, pokrywającą mnogość różnych tekstów, sporządzanych i przegłosowywanych przez Izbę Ustawodawczą na marginesach „normalnych” ustaw¹; prawo budżetowe przechodzić ma obecnie tak głęboki kryzys, wszelkie jego tradycyjne zasady są tak kwestionowane, że przestrzeganie ich może przynieść więcej szkody niż pożytku². Niemniej, współczesne skomplikowane życie państwowe nie może obejść się bez jakiejś instytucji, bez jakiegoś aktu, w którym różne zadania państwowe mogłyby być zebrane w całość, zestawione z dostosowanych do siebie części, stanowiących razem pewien ład, przy czym nie chodziłoby tu tylko o arytmetyczne ujęcie i oszacowanie odzwierciedlających owe zadania dochodów i wydatków państwowych w celach statystycznej informacji, czym m. in. retrospektywnie zajmuje się rachunkowość państwowa, lecz także o ich wyraz wartościowy i ocenę ważności³. Potrzebny jest więc akt, który by we współczesnych warunkach był formalną podstawą wszechstronnego zawiadywania sprawami państwowymi, przy czym byłby dostosowany do zasad ustroju i gospodarki państwa. Akt ten oczywiście nie może zawierać tego, dla powstania czego w kraju nie ma ani politycznych ani gospodarczych warunków; innymi słowy budżet musi być owocem stosunków politycznych i gospodarczych istniejących w państwie, nie może być traktowany w oderwaniu nie tylko od warunków ustroju politycznego i gospodarczego, ale i od oceny tych

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

² J. Laferrière, M. Waline, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris 1952, s. 25.

³ H. Laufenburger, *Aspects économiques de la réforme du budget*, w: *La réforme budgétaire*, t. II, Paris 1954, s. 13.

warunków w szczególności przez organy stanowiące budżet oraz od poglądów na potrzebę utrzymania czy też zmiany istniejącego stanu rzeczy. Praktyczny znawca spraw państwowych⁴ rzekł 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 formalnym ustroju oraz w poszczególnych jego instytucjach, a wśród nich i w budżecie.

Budżet jest, a przynajmniej powinien być, usystematyzowaną całością, porządek przeto, w jakim ma być ułożona jego zawartość powinien opierać się na pewnych prawidłach, prawidła zaś te zwykło określać się jako zasady budżetowe. I choć wprowadzić trudno byłoby znaleźć jakieś opracowanie poświęcone sprawom budżetowym, w którym nie byłoby mowy o owych zasadach, to jednak, pomimo że czasem uważa się je za samo przez się zrozumiałe, nie zawsze są one zbyt dokładnie ustalone i opisane⁵. „Lista” zaś ich jest niemal nie do wyczerpania — wymieniano ich kilka lub kilkanaście, zależnie od rozumienia sprawy przez omawiających je. Podstawą, z której one niejako wyrastały były najczęściej przepisy prawa budżetowego i praktyka finansowa, ale i inwencja zajmujących się tymi zagadnieniami mogła dorzucić tu nowe pomysły; zapewne to ostatnie skłoniło do wysunięcia zastrzeżenia, że jednak zasady budżetowe nie powinny być jakby „wystrzelone z pistoletu spekulatywnej konstrukcji”⁶. Do dziś dnia literatura finansowa — jak wspomniano — poświęca wiele uwagi owym zasadom budżetowym⁷; nieco dawniejsza utrzymuje, że są one w nauce finansów ustalone i zgoła bezsporne⁸, lub że nieprzestrzeganie przynajmniej głównych zasad sprawia, że „budżet” właściwie nie byłby już budżetem⁹; późniejsza dowodzi, że są one podstawą piano-

⁴ W. S. Churchill, według J. Burkehead, *Government Budgeting*, New York—London 1956, s. 303.

⁵ F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*. Jena 1929, str. 121.

⁶ Ibidem, s. 124, zdanie A. Schäfflego.

⁷ J. Eurkehead. op. cit., s. 106. Polskie piśmiennictwo: L. Kurowski, *O potrzebie wykorzystania zasad prakseologii w dziedzinie budżetowej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki, 1961, z. XXIX: *Ze studiów nad budżetem*; J. Lubowicki, *Budżet i zasady budżetowe*, Państwo i Prawo 1964, nr 8 i 9; J. Wierzbiński, *W sprawie przebudowy zasad gospodarki budżetowej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1967, nr 1; M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1965, s. 48 i n.; J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 45 i n.; C. Kosikowski, *Zasady budżetowe na tle projektowanych zmian w prawie budżetowym PRL*, Finanse 1967, nr 5; J. Zdzitowiecki, *Nowa treść niektórych zasad budżetowych*, Państwo i Prawo 1953, nr 2; tenże, *Zasady budżetowe w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1968.

⁸ J. Bogolepoff *Das Budget Sowjetrusslands als Wirtschaftsplan*, w: *Beiträge zur Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1928, s. 273.

⁹ F. Neumark, op. cit., s. 122.

wania budżetu¹⁰, tam zaś, gdzie nie uwzględnia się podstawowych zasad, trzeba uciekać się do improwizacji¹¹. Poglądy te zostały jednak z czasem podważone.

Warunki, w których kształtował się przed laty budżet i wraz z nim formułowane były zasady, na których miał się on opierać — z czasem zupełnie się zmieniły. Zadania i funkcje państwa niepomniernie wzrosły i dawna postać oraz treść budżetu musiała być do tych nowych okoliczności jakoś dostosowana. Różne urzędy, instytucje i organizacje państwowe zajmują się dziś już nie tylko, jak to bywało dawnymi laty, sprawami administracji, lecz w jakże rozległej mierze także i gospodarką kraju; w tych nowych warunkach budżet nie mógł pozostać nadal narzędziem tylko administracyjno-finansowym i dawne zasady, na których opierał się kiedyś, musiały wypełnić się nową treścią. Niemal wszystkie one, tak jak były rozumiane dawniej, są dziś poddawane co najmniej w wątpliwość, omijane, przechodzą przez ciężką próbę konfrontacji ze współczesną rzeczywistością, domagają się rewizji i większej elastyczności w ich stosowaniu¹². Łagodna krytyka powiada, że sporne jest tylko to, jak dalece można dziś stosować uświęcone zasady¹³, surowa — iż są one już „beznadziejnie nierealne”¹⁴. Krańcowe poglądy rzadko bywają jednak trafne i bodaj lepiej zgodzić się z opinią, która głosi, że przynajmniej niektóre z dawnych zasad są, choć z pewnymi zmianami w ich treści, nadal przydatne¹⁵. Nie bez podstaw jest jednak i trzeźwe spostrzeżenie, że bywa i tak, że rządy o kwitującym stanie finansów (są takie?) nieustannie łamią wszelkie „zasady budżetowe”¹⁶. Zaburzenie w dziedzinie zasad budżetowych wynika przede wszystkim z przepojenia budżetu cechami ekonomicznymi obok dawnych politycznych i administracyjnych; takie wybrnięcie z trudności przestrzegania zasad budżetowych, które powiada że zasady są do stosowania tylko w administracyjnej części budżetu, w pozostałych zaś nie¹⁷, narażałoby chyba ten w zasadzie jednolity akt na rozbitcie; czy nie trafniejsze jest spostrzeżenie, że zasady

¹⁰ A. Baczurin, *Ekonomiczeskoje sodierżanije biudżeta pri socjalizmie*, Moskwa 1957, s. 147.

¹¹ M. Figère, op. cit. s. 1 (Zdanie M. Allixa).

¹² H. Laufenburger, *Traité d'économie et de législation financière*, t. I, Paris 1956, s. 38 i n.; P. Harvieu, *La présentation du budget*, w: *La réforme budgétaire*, Paris 1953, s. 31 (i wielu innych przytaczanych tu autorów).

¹³ F. Neumark, op. cit., s. 122.

¹⁴ J. Burkehead, op. cit., s. 107.

¹⁵ w. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1931, s. 125; H. Laufenburger, *Budget et Trésor*, Paris 1948, s. 45; F. Neumark, *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1952, s. 573.

¹⁶ J. Burkehead, op. cit., s. 107.

¹⁷ S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1963, s. 86. Por. J. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 156.

budżetowe zatraciły swą przydatność ekonomiczną zachowując znaczenie polityczne¹⁸.

Budżet jest jedną z instytucji, ustanowionych w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ale Konstytucja nie jest zbiorem szczegółowych postanowień z rozmaitych dziedzin działalności państwa i nie formułuje wyraźnymi słowami wszystkich założeń, na których wspierać się powinien budżet państwa. Widoczne są w niej ogólne zasady ustroju politycznego, gospodarczego czy społecznego, treścią których powinna być przesiąknięta struktura i działalność wszelkich urządzeń państwowych i społecznych. Te powszechne i podstawowe zasady ustrojowe są więc niejako podwaliną także i budżetu państwa, ale — choć niekiedy opierają się na nich i zasady budżetowe — to jednak zaliczanie tych pierwszych do liczby zasad budżetowych nie byłoby wskazane. Zasady budżetowe to takie, na których opiera się zwłaszcza, a może tylko, budżet. Oczywiście Konstytucja ich nie wymienia (zresztą podobnie jak i ogólnych zasad ustroju, z jednym wyjątkiem praworządności, art. 4 i 43), lecz z postanowień jej można, (a czasem należy) je niejako wywnioskować¹⁹, jednak z należyłą ostrożnością²⁰.

Jak już wspomniano — „zasady budżetowe”, jeśli nie wszechstronnie, to powszechnie, bywają jakby katalogowane i omawiane w literaturze finansowej; wymieniana bywa różna ich ilość, czasem zasady o jednokowej treści nazywane bywają różnorodnie, niekiedy większa uwaga zwracana bywa na tę, innym razem na inną cechę tej samej zasady. Chodzi tutaj wszelako o co innego, tj. nie o mniej lub więcej pełny spis owych zasad, lecz o to, czy — i jeśli tak, to dla których z tych zasad można znaleźć podstawy w Konstytucji PRL. Niektóre zasady budżetowe mogą wypływać z ogólnych założeń ustroju państwa, ujętych, choć niekoniecznie wymienionych, w Konstytucji; zwrócenie uwagi na taką właśnie zasadę budżetową nie może być jednak uważane za próbę omówienia któregoś z ogólnych założeń ustroju; może to być tylko próba wskazania na jedno z następstw owego ogólnego założenia.

Te artykuły Konstytucji PRL, w których mieszczą się postanowienia o politycznym, gospodarczym czy społecznym ustroju państwa są na tyle znane, że nie ma potrzeby przytaczania ich tu.

Jako jedna z głównych zasad budżetowych powszechnie wymieniana bywa zasada jedności budżetu²¹, i to zarówno przez dawniejszą literaturę finansową, jak i przez współczesną. Objąsniana była na ogół w podobny sposób, tj. rozróżniano formalną jedność budżetu, gdy wszystkie

¹⁸ H. Brochier, P. Tabatoni, *Économie financière*, Paris 1959, s. 548.

¹⁹ G. Ingrosso, *Diritto finanziario*, Napoli 1956, s. 45.

²⁰ K. Opalek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 131 i n.

²¹ Per. M. Weralski, op. cit., s. 52; L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe* Warszawa 1968, s. 63.

dochody i wydatki państwa zestawione są w jednym dokumencie i jedność materialną, gdy dochody i wydatki umieszczone są w paru aktach, ale stanowiących razem zwartą całość. Formalna jedność budżetu zapewniała jego jedność materialną, często zaś jedność budżetu wiązano z zasadą jego zupełności, a zalety jedności widziano tak w dziedzinie finansowej, jak i politycznej²².

Mimo wciąż podkreślanych zalet zasady jedności budżetu nie zamykano jednak oczu na wzmagające się trudności jej przestrzegania; z czasem, gdy budżet rozszerzał swój zasięg, gdy począł stawać się narzędziem polityki gospodarczej państwa, coraz trudniej było mieścić w jednym akcie przejawy finansowej działalności gospodarczych, społecznych czy politycznych przedsięwzięć państwowych²³. Niewątpliwie trudności z przestrzeganiem zasady jedności budżetu wzmagaly się, ale były to raczej trudności utrzymania tej zasady w takiej formie, jak była ona rozumiana dawniej; w nowych warunkach politycznych i gospodarczych zasada jedności bywa nadal podtrzymywana, jednak treść jej jest dziś już inna²⁴.

Wprawdzie Konstytucja PRL uznaje indywidualną własność ziemi, co stanowi podstawę dla indywidualnych gospodarstw rolnych, zarazem mówi ona o rozwoju różnych form ruchu spółdzielczego, obie zaś te dziedziny gospodarstwa krajowego nie opierają się na państwowej własności środków produkcji, to jednak właśnie ta dziedzina gospodarki, w której właścicielem jest państwo i którą zawiaduje ono bezpośrednio, przesądza o charakterze całości tejże gospodarki. Wszystkie zaś trzy dziedziny powiązane są ze sobą jednolitym planowaniem ich działania i rozwoju w ten sposób, że całość gospodarki kraju stanowi pewną jedność przejawiającą się także — i nie na ostatnim miejscu — w jednolitym systemie finansów tej gospodarki, gdzie poszczególne człony powinny być ze sobą tak zestrojone, by razem stanowiły właśnie jedność. Potrzebę jednolitego kierownictwa finansami państwa widziano już dawno²⁵, tym bardziej wyraźne i stosowane jest ono w warunkach, gdzie mamy nie tylko jednolitą bazę gospodarczą oraz jednolite planowanie całej gospodarki, ale

²² H. Laufenburger, *Budget et Tresor*, op. cit., s. 59 i n.; M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1963, s. 261 i n.; G. Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen 1927, s. 250; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce*, Warszawa 1932, s. 149; także wielu innych autorów.

²³ F. Neumark, op. cit., s. 216 i n.; H. Laufenburger, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Paris 1956, s. 36 i n.; M. Duverger, op. cit., s. 262 i n.; L. Trotabas, *Institutions financières*, Paris 1962, s. 145 i n.

²⁴ G. Dobbert, *Der Zentralismus in der Finanzverfassung der U.d. S.S.R.*, Jena 1930, s. 24, 60 i n.; I. A. Dymzic i in. *Finansy i kriedit SSSR*, Moskwa 1956, s. 27; A. Baczurin, op. cit., s. 13, 148 i n.; D. A. Ałachwerdian, N.N. Lubimow (red.), *Finansy SSSR*, Moskwa 1958, s. 41 in.; E. Rohde, H. Fengler, *Der Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1959, s. 10.

²⁵ F. Neumark, op. cit., s. 64; por. M. de la Bigné de Villeneuve, *L'activité étatique*, Paris 1954, s. 12.

gdzie i ustrój polityczny i społeczny państwa oparty jest na jednolitych podstawach, zawiadywanie zaś całością spraw państwowych stanowi niejako organiczną jedność. Aktem, uprawniającym i zobowiązującym organy władzy i administracji do politycznego i gospodarczego działania jest budżet państwa. Treść i kształt jego muszą być dostosowane do charakteru bazy politycznej i gospodarczej, której główną cechą, zgodnie z Konstytucją PRL, jest jedność. Tak przeto można mówić o jedności budżetu państwa w PRL, co znaczy że, bezpośrednio czy pośrednio, ma on odzwierciedlać całość życia kraju. Tak ujęta zasada jedności budżetowej, podobnie jak współczesne stosunki polityczne i gospodarcze nie dają się utożsamiać z tymiż stosunkami z lat dawniejszych.

Konstytucja PRL zna jednak budżet państwa stanowiący przez Sejm, oraz budżety terenowe stanowiące przez rady narodowe, wreszcie mamy też budżet centralny, którego to określenia Konstytucja jednak nie wymienia. Czy wobec tego można więc mówić o swoistym pluralizmie budżetowym? Wydaje się, że nie. Wszystkie bowiem wymienione budżety, wyrastając z tych samych podstaw gospodarczych ujętych w Konstytucji, w swoim zakresie odzwierciedlają plan gospodarczy państwa. Postępowanie przy sporządzaniu tych projektów oraz wykonywanie ich jest jednolite, wreszcie tak budżet centralny, jak i terenowe razem składają się na jeden budżet państwa, który nie zawiera nic ponad to, co mieści się właśnie w tych składnikach, aczkolwiek o różnym stopniu szczegółowości. W końcu — ta całość, czyli budżet państwa, uchwalany jest przez jedyny najwyższy organ władzy państwowej — Sejm. I jeśli gdzie można by mówić o braku jakiejś większej różnicy w rozumieniu jedności budżetu w szrankach dawnych i współczesnych finansów²⁶, to chyba właśnie wobec utrzymania i dzisiaj tej formalnej jedności budżetu państwa.

Jak już nieco wyżej napomknięto — zasadę jedności budżetu czasem niemal utożsamia się z inną, zasadą zupełności, a jeśli nawet nie utożsamia, to przynajmniej obie omawia się w bliskim sąsiedztwie ze sobą, choć podkreślając niekiedy także i różność tych zasad, które nie zawsze muszą chodzić w parze²⁷: „Jednolity i zarazem i zupełny budżet [. . .] jest mazeniem teoretyków”. Wiadomo, że — pokrótce mówiąc — „zasada zupełności budżetu wymaga, by wszystkie wydatki i wszystkie dochody państwowe były wstawiane do budżetu państwowego •[. . .]”²⁸ i jeszcze: „zasada zupełności albo wyników brutto [. . .]”²⁹. Czyli warunkiem zupełności budżetu jest wpisanie doń wszystkich pozycji brutto; czasem mówi się o konieczności budżetowania brutto, nie wspomina zaś o tym, że zu-

²⁶ Jak chciał M. Duverger, *Institutions financières*, Paris 1957, s. 325.

²⁷ T. Grodyński, op. cit., s. 105 i n.; K. Heinig, *Das Budget*, t. I, Tübingen 1950, s. 21; M. Weralski, op. cit., s. 62; L. Kurowski, M. Weralski, op. cit., s. 63.

²⁸ T. Grodyński, op. cit., s. 104.

²⁹ M. Duverger, *Institutions...*, op. cit., s. 364.

pełny budżet ma mieścić wszystkie dochody i wydatki państwa³⁰. Nie bez racji powiedziano³¹, że zasada zupełności budżetu „[...] jest sama przez się zrozumiała [. . .]”, rzeczywistość bowiem zestawienie nie wszystkich, lecz jakichś tylko wybranych sum dochodów i wydatków państwowych może być potrzebne, ale nie będzie budżetem państwa; budżet taki powinien dawać obraz całości działalności państwowej³². Mimo tak — zdawałoby się — prostej sprawy, wciąż uzasadnia się potrzebę zupełności budżetu, m. in. ze względu na jej polityczne znaczenie, tylko przez przestrzeganie jej możliwa jest jakaś rzeczywista kontrola poczynań wykonującego budżet rządu, zwłaszcza przez przedstawicielstwo ludności. Ale nie brak też zastrzeżeń, albo takiego tłumaczenia tej zasady, które ogranicza jej — jeśli można tak rzec — absolutyzm; tak np., że budżet państwa powinien mieścić wszystkie wydatki i dochody zrealizowane przez ogół *centralizowanych instytucji (services) państwowych*³³, to znów, że trzeba ją rozumieć — w szerokim sensie i w wąskim³⁴, że ma swe zalety, ale także i wady³⁵, oraz że zupełność realnego budżetu jest zawsze tylko względna³⁶.

Zasada zupełności budżetu, podobnie zresztą jak i inne zasady budżetowe, wiąże się z szeroko rozumianym ustrojem państw: dość rzucić okiem na karty historii skarbowości czy finansów, a w szczególności budżetu, by się o tym przekonać. I z chwilą rozciągnięcia działalności państwa na dziedziny gospodarcze, gdy „[...] organizuje (ono) gospodarkę planową, opierając się na przedsiębiorstwach, stanowiących własność społeczną [. . .]”, gdy rozbudowuje „państwowy przemysł socjalistyczny”, co musiało pociągnąć za sobą przebudowę systemu finansowego — zaraz powstały trudności ze stosowaniem m. in. zasady zupełności w strukturze budżetu państwa. Trudności te, w mniejszym stopniu znane nie od dziś, zrazu traktowane były jako „[...] wyjątki od zasady powszechności (zupełności) budżetu”³⁷. Tam, gdzie przedsiębiorstwa państwowe stały się jednym z podstawowych ogniw ustroju gospodarczego kraju, wcześniej odbiło się to na składzie budżetu: w ZSRR „[...] budżet nie mieści szczegółowych bilansów przedsiębiorstw, lecz tylko dodatnie lub ujemne salda rozrachunku [. . .]”³⁸. Zupełność budżetu nie jest przeto

³⁰ A. Amonn, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, cz. 1, Bern 1947, s. 94; G. Ingrosso, op. cit., s. 45.

³¹ G. Jèze, op. cit., s. 215.

³² M. Heckel, *Das Budget*, Leipzig 1898, s. 81.

³³ P. Hervieu, *La présentation du budget*, w: *La réforme budgétaire*, t. I, op. cit., s. 36.

³⁴ H. Laufenberger, *Théorie économique...*, op. cit., s. 46 i n.

³⁵ T. Grodyński, op. cit., s. 121; F. Neumark, op. cit., s. 130.

³⁶ F. Neumark, op. cit.;

³⁷ T. Grodyński, op. cit., s. 121; F. Neumark, *Theorie und Praxis...* s. 575; K. Heinig, op. cit., s. 321 i n.

³⁸ S. Gaschkel, *Le mécanisme des finances soviétiques*, Paris 1946, s. 157; G. Dobbert, op. cit., s. 52.

dziś zbyt powszechnie i w pełni stosowana — współczesne budżety nigdzie nią są już zupełne i brutto, lecz „mieszanią” pozycji ujętych brutto i netto³⁹. Sprawa nie jest więc nowa, ale właściwie dojrzała ona niejako dopiero w ustrojach socjalistycznych. Przedsiębiorstwa społeczne, w szczególności zaś państwowe, ustanowione przez Konstytucję PRL w szrankach gospodarki planowej — z istoty ich działalności nie mogą być tak samo zarządzane, jak organy administracji państwowej. Rzecz powszechnie znana: życie gospodarcze źle znosi zbyt szczegółowe i sztywne przepisy postępowania, zawsze jest jakoś związane z wahaniami popytu, a także wymiany międzynarodowej. Budżet jest planem na przyszłość, zupełność jego domagałaby się sztywnego ustalenia tak pozycji dochodów, jak i wydatków, t.j. czegoś, co nie godzi się ze sprawnym gospodarowaniem. Trudno też wyobrazić sobie debatę w Izbie Ustawodawczej, która wnikałaby w różne szczegóły gospodarki różnych przedsiębiorstw państwowych — groziłoby to niebezpieczeństwem o jakim pisał Boy-Żeleński: „[. . .] każdy mówi o czym innym, jak zwykle w kółku rodzinnym”. Nie brak też sceptycznej uwagi (co do dyskusji w izbie francuskiej): Parlament w taki sposób kosztuje więcej, niż subwencjonowane teatry⁴⁰.

Czy wobec tego wszystkiego zasadę zupełności trzeba zarzucić, w szczególności — czy nie może mieścić się ona w postanowieniach Konstytucji PRL, przesądzających o treści i kształcie budżetu państwa? Zapewne, gdyby budżet był aktem tylko gospodarczym, przy sporządzaniu i wykonywaniu go mogłyby być brane pod uwagę tylko względy gospodarcze. Ale budżet jest także aktem politycznym i czy wobec tego można by mówić wówczas o Sejmie, jako o najwyższym organie władzy państwowej, skoro przedstawiano by mu niepełny obraz gospodarki kraju dla zadecydowania o niej, lecz tylko jakieś jej fragmenty? W budżecie państwa w taki czy inny sposób przejawiają się wyniki tak gospodarki przedsiębiorstw państwowych jak i gospodarki organów terenowych, a poza tym zupełność tego aktu nie może być dziś rozumiana tak, jak w zaraniu kształtowania się owych zasad budżetowych; chodzi bowiem o to, by budżet dał wystarczająco pełny obraz życia kraju, że Sejm, który go uchwała, nie był przy tej sposobności narażony na odgrywanie tylko dekoracyjnej roli. Byłoby to sprzeczne ze stanowiskiem wyznaczonym temu organowi władzy państwowej przez Konstytucję PRL i pozbawiło należytego znaczenia przedstawiane mu przez Najwyższą Izbę Kontroli uwagi o wykonaniu budżetu. Można więc sądzić, że mimo ustanowionego w Konstytucji PRL ustroju gospodarczego kraju, naczelna ta ustawa domaga się sporządzenia budżetu należycie odzwierciedlającego działalność różnych organów państwowych, tj. — wedle możliwości — zupełnego.

Zupełność budżetu można odczytać, zwłaszcza w zakresie jego gospo-

³⁹ B. Moll, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Berlin 1930, s. 72.

⁴⁰ H. Laufenburger, *Teorie économique...* : op. cit., s. 323.

darczych pozycji, raczej z ogólnych postanowień Konstytucji, osobliwie tych, w których mowa o organach władzy, w szczególności co do udziału ich w stanowieniu i wykonywaniu budżetu, czy kontroli jego wykonania. Natomiast trudniej jest znaleźć w Konstytucji ślady jej stanowiska wobec innej zasady budżetowej, niejako sprzężonej z zasadą zupełności, wobec zasady szczegółowości⁴¹. Zasada ta czasem uznawana bywa za najważniejszą spośród wszystkich⁴², ale lepiej nie ustanawiać tu jakiejś hierarchii między nimi. Niechybnie — uchwalenie przez Sejm kredytów budżetowych en bloc, co będąc przeciwieństwem zasady szczegółowości nie byłoby zgodne z tą rolą Sejmu (czy rad narodowych), która przepisana mu jest przez Konstytucję, tak jak niezgodne z nią byłoby nieprzestrzeganie specjalizacji budżetu w czasie: Sejm uchwała corocznie budżet państwa. Gdyby budżet nie był w jakimś stopniu szczegółowy — co najmniej uszczuplone byłoby tak znaczenie przedstawiania przez Radę Ministrów projektu budżetu państwa, oraz corocznego sprawozdania z wykonania tego budżetu, jak i uwag o wykonaniu go, przekazywanych Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli. Te okoliczności zaś mogłyby zmienić wzajemny stosunek między organami władzy i administracji, ustalony przez Konstytucję. A to już jest zagadnienie polityczne i właśnie w uzasadnianiu potrzeby szczegółowości podkreślane bywa to jej znaczenie polityczne⁴³. Szczegółowość budżetu jest jednak postulatem z tych czasów, gdy zakres jego był stosunkowo szczupły i gdy mieściła się w nim niewielka część dochodu narodowego; w czasach tych wołano, by szczegółowość ta była możliwie daleko posunięta⁴⁴. Ale dziś, gdy w budżecie jest mnogość pozycji natury gospodarczej, taka daleko posunięta szczegółowość nie byłaby w zgodzie ze zwykłymi sposobami gospodarowania, a wiadomo, jakie znaczenie w gospodarce kraju Konstytucja PRL przypisała działalności gospodarczej państwa, w szczególności przedsiębiorstw państwowym. Wszystko powinno jednak mieć swe granice, a więc i szczegółowość budżetu. Zakreślenie jednak tej granicy nie jest łatwe i jest sprawą raczej praktyki, niż teorii⁴⁵. Zalecane bywa więc, by szczegółowość budżetu posunąć na tyle, aby pokazywał on główne kierunki działalności państwowej, rzeczy ważne o znaczeniu „strategicznym”, oraz by zbyt szczegółowy rachunek budżetowy ustąpił raczej miejsca szerokiej syntezy gospodarczej⁴⁶. Oczywiście, łatwiej to wszystko powiedzieć niż zrobić, ale tak rozumiana szczegółowość budżetu byłaby zapewne zgodna tak z nakreśloną w Konstytucji rolą władz państwowych, jak i organów admini-

⁴¹ M. Weralski, op. cit., s. 72, L. Kurowski, M. Weralski, op. cit., s. 64.

⁴² M. Duverger, *Finances publiques*, op. cit., s. 291.

⁴³ F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, op. cit., s. 301, W. Lotz, op. cit., s. 132; T. Grodyński, op. cit., s. 80 (i wielu innych autorów).

⁴⁴ M. Heckel, op. cit., s. 12.

⁴⁵ T. Grodyński, op. cit., s. 82.

⁴⁶ M. Figère, op. cit., s. 331 i n.; J. Burkehead, op. cit., s. 476.

stracji oraz z wymaganiami sprawnego działania gospodarki kraju, zarysowanej w naczelnej ustawie PRL. Można więc chyba utrzymywać, że Konstytucja, choć nie wyraźnymi słowami, z jednej strony domaga się pewnej szczegółowości budżetu, z drugiej zaś określa jej granice.

Wiele mniej kłopotów sprawia odnalezienie w Konstytucji podstaw dla niektórych innych zasad budżetowych, przede wszystkim dla zasady jawności i uprzedniości uchwalania budżetu państwa, tj. uchwalania go przed rozpoczęciem nowego okresu (roku) budżetowego. O pierwszej z wymienionych przed chwilą zasad, o zasadzie jawności, powiedziano kiedyś⁴⁷ (co prawda nie w związku z Konstytucją PRL), że można ją uważać za „zasadę zasad”. Jak trzeba ową zasadę rozumieć? Być może, że można ją rozumieć rozmaicie⁴⁸, ale na pewno nie jako zatajanie przed ludnością kraju treści budżetu. Budżet jawny to taki, który nie tylko każdy, kto ma obowiązek zapoznania się we właściwym czasie z treścią tego aktu (np. członkowie izb ustawodawczych) rzeczywiście może się z nim zaznajomić, ale który jest łatwo dostępny i zrozumiały dla każdego w całym kraju⁴⁹. Bez tej jawności nigdy nie ma zdrowych finansów państwowych⁵⁰. Jawność jest (a przynajmniej powinna być) cechą rządu we współczesnym państwie, wynika ona wprost z zasad demokratyzmu ustroju⁵¹. Nie od rzeczy będzie przypomnienie opinii J. B. Colberta — ministra nie demokratycznego przecież państwa, że: „[. . .] sprawy finansowe powinny być tak proste, by mogły być łatwo rozumiane przez wszystkich, zawiadywane zaś przez nielicznych [. . .]”. Mimo tej recepty ogłoszenie przez J. Neckera rachunków królewskich w 1781 r. zrobiło w ówczesnym świecie bodaj większe wrażenie, niż w kilka lat później zdobycie Bastylji. Dziś zaś „[. . .] zupełna jawność i publiczność budżetu jest jedną z głównych cech systemu budżetowego [...]” (tak w ZSRR)⁵². Może jednak i dziś nie w pełni uzasadniona byłaby opinia, że jawność budżetu jest niejako samo przez się zrozumiała i nie ma potrzeby uzasadniania jej⁵³. Mało kto jednak liczył się z tym zdaniem i zasadę tę wielokrotnie uzasadnia się tak względami finansowymi i gospodarczymi, jak też i politycznymi⁵⁴, zarazem zaś wskazuje się na warunki, spełnienie których ma zapewnić jawność budżetu. Nie mówiąc o takich raczej formalnych okolicznościach, jak ogłoszenie nie tylko już uchwalonego budżetu, lecz

⁴⁷ G. Ingrosso, op. cit. s. 48.

⁴⁸ A. Amonn, op. cit., s. 100.

⁴⁹ B. Moll, op. cit., s. 69 i n. Zresztą w różnych odmianach piszą o tym wszyscy, zajmujący się budżetem.

⁵⁰ G. Jèze, op. cit., s. 6.

⁵¹ W. Lotz, op. cit., s. 125; A. Amonn, op. cit., s. 100.

⁵² A. Baczurin, op. cit., s. 167; por. W. Sokolewicz, *Rozwój demokracji w państwie radzieckim*, Warszawa 1963, s. 45.

⁵³ B. Moll, op. cit., s. 69.

⁵⁴ F. Naumark, *Theorie . . .*, op. cit., s. 593.

w jakiś sposób i jego projektu, by ten ostatni był w stosownym czasie znany przynajmniej członkom izb ustawodawczych, powszechnie wymienia się jawność obrad budżetowych tych izb, ze świadomością, że czasem obrady w komisjach izbowych więcej dają, niż dyskusje toczone na pełnych sesjach parlamentów. Wszystko to ma ułatwić kontrolę — tak parlamentarną, jak i społeczną — finansów państwowych⁵⁵, choć niektórzy patrzą dość sceptycznie na skuteczność tej kontroli przez czasem nie dość obznajmionych z tymi sprawami deputowanych⁵⁶. Zważywszy na wszelkie te uzasadnienia jawności nie wydaje się, by można ją było uważać za zasadę o tylko proceduralnym znaczeniu⁵⁷, chyba że traktować się ją będzie zgola formalnie, nie bacząc na rzeczywiste jej znaczenie⁵⁸. Zapewne, że przestrzeganie jawności we wszystkich stadiach postępowania budżetowego nie jest z wielu względów łatwe — i temu też przypisać można to, że na ogół rządy stosują się do niej bez zapału. Sztywne stosowanie jej, podobnie zresztą jak i innych zasad budżetowych, nie dałoby pewnie zbyt zachęcających rezultatów, dlatego też nie przeczą samej zasadzie wyjątki od niej; znane są jednak również i zadawane jej gwałty⁵⁹. Chyba nie ma natomiast potrzeby wyodrębniania jako samostojnych takich zasad, jak np. przejrzystość czy też prawdziwość budżetu: brak przejrzystości lub fałszywe dane w budżecie, zwłaszcza jeśli go świadomie tak przedstawiono, byłyby ukryciem rzeczywistego stanu rzeczy, innymi słowy — nieujawnieniem go. Trudności mogą też być z powiązaniem jawności budżetu z jego szczegółowością; oczywiście — budżet zbyt ogólnikowy nie byłby dostatecznie jawny, z drugiej jednak strony, zasypanie członków izb gradem szczegółowych danych byłoby jednym z lepszych sposobów na to, by w tej rozproszkowanej masie nie mogli doszukać się oni przewodniej myśli czy to całego budżetu, czy też poszczególnych jego części. Gdzie więc wytyczyć granicę szczegółowości tak, by za mało jej, albo jej zbytek nie mąciły obrazu? Na to może dać odpowiedź chyba tylko doświadczenie praktyki.

Z całej Konstytucji PRL przebijają zasada jawności działania wszelkich organów państwa, z organami władzy na czele. „Obrady Sejmu są jawne” (choć Sejm może uchwalić i tajność swych obrad), budżet zaś jest uchwalany przez Sejm, Uchwalany on jest na podstawie projektu Sejmu przedstawionego mu przez Radę Ministrów. A więc ujawniony jest już sam projekt, nie tylko uchwalony budżet. Podobnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa. Budżet ma postać ustawy, te zaś, a więc i budżetowa, mają być ogłaszane w Dzienniku Ustaw. Nie tylko wysokie organy, lecz wszystkie organy władzy i administracji mają opierać się na

⁵⁵ A. Baczurin, op. cit., s. 167 (i wielu innych autorów).

⁵⁶ J. Burkehead, op. cit., s. 311.

⁵⁷ T. Grodyński, op. cit., s. 43.

⁵⁸ F. Neumark, op. cit., s. 593, 594.

⁵⁹ Ibidem.

świadomym, czynnym udziale mas ludowych i obowiązane są zdawać narodowi sprawę ze swej działalności, wyjaśniać masom pracującym zasadnicze cele i wytyczne polityki władz w poszczególnych dziedzinach. Zaś budżet państwa jest właśnie obrazem działalności państwowej, tak w dziedzinie gospodarczej, jak i kulturalnej: powinien być nie tylko jawny, ale i objaśniany — i nie tylko w Sejmie. Sejm uchwała budżet państwa corocznie, wynikałoby stąd, że co roku budżet trzeba nie tylko ogłaszać, ale i objaśniać. Ten stosunkowo krótki okres dopomaga jawności finansów, a jeszcze Luca Paccioli (XV stulecie!) mówił, że częste zdawanie rachunków zapewnia długotrwałą przyjaźń między zdającym je i tym, komu są one przedstawiane.

Jeśli któraś z zasad budżetowych nie potrzebowałaby szczególnych uzasadnień — to chyba uprzedniość budżetu; uprzedniość, tj. przygotowanie projektu i uchwalenie budżetu przez Izbę Ustawodawczą przed rozpoczęciem tego okresu budżetowego, w którym uchwalony akt ma obowiązywać. Z kolei — i ta zasada uznana została za „pierwszą” pośród innych⁶⁰. Nie wchodząc w sprawę ustalenia jakiejś kolejności znaczenia zasad budżetowych, ani nie sprzecząc się o to, czy znaczenie zasady uprzedniości jest w ostatnich czasach mniejsze⁶¹, trzeba pamiętać, że budżet jest programem, planem, a nikt nie obmyśla planów na przeszłość, lecz właśnie na przyszłość; o przeszłości mówią sprawozdania, a że przedstawiona w nich przeszłość nie zawsze jest podobna do tej, jaka rzeczywiście przeminęła — to już inna sprawa. W uchwalonym budżecie nigdy nie chodzi (a przynajmniej nie powinno chodzić) o przyjmowanie do wiadomości przez Izbę faktów już dokonanych, lecz o wskazanie tych, które mają nadejść w przyszłości. Izba ma decydować co do tych ostatnich — i m. in. w tym sposobie objawia się jej rola polityczna w życiu państwa; wobec tego można wątpić w to, czy zasada uprzedniości budżetu jest zasadą tylko proceduralną⁶². Budżet należy sporządzić i uchwalić uprzednio, tj. przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego. Zasada uprzedniości jest więc związana z ustawowymi terminami uchwalania budżetu i nie bez słuszności spostrzeżono⁶³, iż włączenie budżetu uchwalonego na jeden rok w tryb wieloletniego planu gospodarczego i finansowego — niejako rozciąga zasadę uprzedniości na ten dłuższy okres, na który opiewają plany.

Konstytucja PRL ustanowiła jednoroczny okres obowiązywania poszczególnego budżetu państwa, zarazem zaś postanowiła, że Rada Ministrów corocznie przedstawia projekt tego budżetu do uchwalenia. Oczywiście jest, że „projekt” nie zajmuje się tym, co było — projekt budżetu państwa dotyczy przeto przyszłości, można rzec co rok nowej; tak, jak

⁶⁰ K. Heinig, op. cit., s. 188.

⁶¹ Ibidem, s. 211.

⁶² T. Grodyński, op. cit., s. 43; K. Heinig, op. cit., s. 84.

⁶³ Itydem, s. 275.

i uchwalana corocznie przez Sejm ustawa budżetowa ma być przez Radę Ministrów wykonywana w przyszłym roku, nie w poprzednim. Te postanowienia uzupełnione są przepisem o obowiązku Rady Ministrów corocznego przedstawiania Sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu państwa, wobec którego i po rozpatrzeniu go przez Najwyższą Izbę Kontroli, Sejm zajmuje stanowisko. Inne postanowienia Konstytucji oparły gospodarkę kraju na planach — budżet zaś jest włączony w system gospodarki planowej. Z zespołu tych wszystkich postanowień wynika, że sporządzanie budżetu państwa ma być oparte na zasadzie uprzedniości, co i tu nie wyklucza uzasadnionych i zgodnych z prawem, a znanych nauce finansów państwowych wyjątków⁶⁴.

Mniej wyraźnie niż niektóre z wymienionych tu zasad budżetowych rysuje się w Konstytucji zasada równowagi budżetu. Może to i prawda, że do dziś jest ona mocno zakorzeniona w opinii publicznej, przez tak długi czas będąc „zwozikiem” budżetu⁶⁵. I to prawda, że rozważaniami o tej zasadzie można zapelnąć całe biblioteki⁶⁶; uznawano ją za „złotą regułę” zawiadywania gospodarką państwową⁶⁷, za jedną z najważniejszych cech budżetu⁶⁸, za jego „rację bytu”⁶⁹, a nawet „najlepiej ułożony wykaz wydatków i dochodów” nie będzie zasługiwał na miano budżetu, jeśli nie będą one razem „ujęte w całość, wyrażającą się równowagą budżetową”⁷⁰. Poglądów na zalety równowagi budżetowej jest wiele i niemal każdy z nich zwraca uwagę na jakąś mniej lub bardziej odmienną jej cechę — zazwyczaj w zależności od tego, jak owa równowaga jest rozumiana. Wedle dawnego i najprostszego jej rozumienia, budżet wówczas jest zrównoważony, gdy całość wydatków państwa pokryta jest przez jego dochody. Właśnie ustanowienie tej równowagi jest jednym z celów samej instytucji budżetu i trudne odmówić słuszności zdaniu, że jeśli w ogóle sporządza się budżet (jak to przewiduje Konstytucja PRL), to dla możliwości porównania w nim dochodów i wydatków państwa; gdyby skreślić z listy zasad budżetowych równowagę, to właściwie przez to niejako anulowane byłoby samo pojęcie budżetu, zatracona sama potrzeba i sens wspomnianego zestawienia i porównania; pozostałby tylko wykaz (spis) dochodów i drugi — spis wydatków. Zapewne i to byłoby pożyteczne, ale jeśli obojętny byłby ich wzajemny stosunek, to w ogóle po co miałyby się je razem zestawiać? Trzeba jednak pamiętać o tym, że „dogmat” równowagi

⁶⁴ F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan...* op. cit., s. 284 i n.; M. Weralski, op. cit., s. 66; L. Kurowski, M. Weralski, op. cit., s. 65.

⁶⁵ M. Duverger, op. cit., s. 219.

⁶⁶ K. Heinig, II, op. cit., s. 91.

⁶⁷ H. Young, według F. Neumark, *Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung*, w: *Handbuch...*, I, op. cit., s. 614; tenże, *Der Reichshaushaltsplan...*, op. cit., s. 5, 22.

⁶⁸ G. Jèze, op. cit., s. 274.

⁶⁹ G. Ingrosso, op. cit., s. 59.

⁷⁰ T. Grodyński, op. cit., s. 6.

budżetowej⁷¹ kształtował się w czasach, gdy państwo tylko w jakimś nieznacznym stopniu zajmowało się bezpośrednio gospodarowaniem, wobec czego jego finanse były niemal izolowane od życia gospodarczego. Przewidywanie wydatków i dochodów państwowych dla tych dziedzin życia kraju, którymi zajmowało się wówczas państwo było stosunkowo nie tak trudne, a więc i utrzymanie równowagi w budżecie nie było w zasadzie zadaniem ponad siły. Z czasem jednak stosunki zmieniły się — już w okresie między dwoma wielkimi wojnami państwa poczęły zajmować się wprost gospodarką kraju, a wówczas stanęły wobec zmienności życia gospodarczego, z jego koniunkturalnymi czy cyklicznymi zmianami, które trzeba było w jakiś sposób opanowywać. Podatnym narzędziem ku temu zdawał się być właśnie budżet. Ale cykliczne ruchy gospodarstwa ciągnęły się dłużej niż jeden rok objęty budżetem, przy pomocy tego ostatniego nie można było przeto nadażyć za zmianami w życiu gospodarczym, przelewały się one poza granice czasu wyznaczone dla budżetu. Stąd powstały szczególne trudności w realizacji równowagi budżetowej i z czasem „ideał” corocznej równowagi został „zdetronizowany”⁷², a współczesna nauka finansów nie uznaje już bez zastrzeżeń jego „świętego charakteru”⁷³. Jak wiadomo, coroczną równowagę budżetu starano się zastąpić równowagą osiąganą w ciągu cyklu koniunkturalnego, albo też polityką systematycznych deficytów budżetowych. Jednak pomysły te, jak i praktyka oparta na nich nie dawały w pełni zadawalających rezultatów. Zresztą owe zabiegi nie odrzucały samej zasady równowagi, lecz jakby rozszerzały ją z jednego roku na czas trwania cyklu⁷⁴. Aż wreszcie — nowy ustrój gospodarczy, oparty na uspołecznionych, głównie upaństwowionych środkach produkcji i zasadzie planowania, jeszcze bardziej zmienił położenie. Gospodarstwo publiczne objęło szeroki zakres i zmieniła się jego jakość. Budżet stał się, prawda że szczególnym, ale tylko jednym z planów gospodarczych i finansowych, finanse państwowe, w tym właśnie i budżet, zostały mniej lub więcej powiązane z całą gospodarką kraju. W tych warunkach tylko rachunkowa równowaga samego budżetu nie mogła już wystarczyć ani jako busola gospodarowania, ani jako probierz i świadectwo sprawnego gospodarowania przez państwo. Nie wydaje się, by znaczyło to, że budżet nie może, czy nawet nie powinien być zrównoważony, jednak równowaga jego powinna niejako wpływać ze stabilizacji i równowagi całej gospodarki kraju⁷⁵. Nie zdaje się, by pojęcie, czy zasada

⁷¹ F. Neumark, *Grundsätze*_____, op. cit., s. 635.

⁷² Ibidem, s. 664.

⁷³ M. Duverger, op. cit., s. 220.

⁷⁴ H. Brochier, P. Tabatoni, op. cit., s. 549; Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, Warszawa, 1965, s. 30i.

⁷⁵ J. Berák, *Le caractère et l'importance de budget d'Etat dans la République Tschécoslovaque*, w: *Les effets économiques des dépenses publiques*, wyd. Institut International de Finances Publiques, Paris 1957, s. 234; Por. A. Baczurin, op. cit., s. 151; M. Bogolepoff, op. cit., s. 293.

równowagi była poniechana — raczej i tu została ona rozszerzona nie tylko w czasie (obok roku budżetowego — okres planu), lecz również i co do treści — obok równowagi rachunkowej i niejako przed nią — równowaga finansowa, gospodarcza i społeczna, tak ilościowa, jak i jakościowa. Dla oceny budżetu nie wystarczy już porównanie wysokości sumy jego dochodów i wydatków, potrzebna jest tu analiza struktury budżetu w powiązaniu z rozpatrzeniem innych planów finansowych i gospodarczych. Równowaga ta jest obecnie o wiele rozleglejsza od takiej, jaką rozumiano dawniej, zarazem o wiele bardziej syntetyzująca. Ale jest też o wiele trudniejsza do osiągnięcia oraz zbadania.

Konstytucja PRL — jak wiadomo — utrzymała instytucję budżetu państwa, zarazem zaś formalnie ustanowiła socjalistyczny ustrój gospodarki kraju oraz oparła go na zasadzie planowania. Wszystko to razem sprawia, że dawne rozumienie równowagi budżetu już nie może być przydatne ani dla budowy czy funkcjonowania, ani dla oceny finansów państwowych w ogóle, budżetu państwa zaś w szczególności. Związanie ze sobą w Konstytucji PRL spraw finansowych, gospodarczych i społecznych sprawia, że potrzebne jest ich wzajemne zestrojenie, zapewnienie takich warunków finansowych, by się one harmonijnie rozwijały, by — można powiedzieć — utrzymana była równowaga tego rozwoju, szale jego zbyt nie przechylały się w tę, czy inną stronę, co groziłoby naruszeniem stabilizacji stosunków, rozumianej nie jako zastój, lecz właśnie jako równomierny rozwój. W tym rozumieniu zdaje się, że można powiedzieć, iż Konstytucja PRL podtrzymuje zasadę równowagi gospodarki kraju, w jej szrankach zaś — równowagę budżetu. Oczywiście — widoczne tu jest, jak to samo słowo znaczy, coś wprawdzie niezupełnie różnego od treści wlewanej w nie dawnymi laty, lecz coś znacznie przestającego to dawne znaczenie.

Podobnie z innymi zasadami budżetowymi. Wszystkie one razem składają się na pewien system i właściwie trudno traktować każdą z nich z osobna a jeśli się tak postępuje, to raczej dla ułatwienia ich opisu. Są one jednak tak ze sobą powiązane, że uszczerbek w którejkolwiek z nich albo jakieś nieaktualne rozumienie którejś pociągnąć może za sobą uszkodzenie i innych.

Zapewne trudno byłoby znaleźć kogoś, kto jawnie utrzymywałby, że budżetowi obca powinna być jedność, że dobrze, żeby był niezupełny, nieszczegółowy, niejawny (a może nawet tajny?), uchwalany ex post i w końcu — niezrównoważony. Innymi słowy zasady budżetowe powinny być przestrzegane, przynajmniej na miarę tego, jak to można odczytać w Konstytucji. Ale trzeba też pamiętać o tym, że wszystkiego nie da się umieścić w przepisach, nawet szczegółowych; w realizacji zasad dobrze by było pozostawić jakiś margines dla zdrowego rozsądku wykonawców,

W końcu — przestrzeganie zasad przynajmniej w tym rozmiarze, jaki zdaje się wynikać z Konstytucji PRL ma niemałe znaczenie polityczne.

I gdyby nawet nie dało się przestrzegać ich w jakimś pełniejszym wymiarze, wystarczy na tyle, by Sejm miał dostateczną podstawę dla zajęcia rzetelnego stanowiska w sprawie budżetu.

To prawda, że dawne rozumienie zasad przeżyło się — i na ogół wiadomo, dlaczego. Ale sama ich krytyka i ewentualne odrzucenie nie byłoby zadawalającym rozwiązaniem. Czy nie warto byłoby raczej zastanowić się, czym owe zasady albo zastąpić albo uzupełnić? Oczywiście — niełatwa to sprawa i każdy może powiedzieć: lepszy przykład niż rada.

Ale chyba najgorszym wyjściem z trudnego położenia byłoby, gdyby budżet, nadprzyrodzonym sposobem obdarzony mową, powtórzył za lordem Henrykiem z *Portretu Doriana Greya*: „jedyną moją zasadą jest nie mieć żadnych zasad”.

*

„Budżet — słowo barbarzyńskie. Trzeba je zastąpić określeniem: bilans potrzeb i zasobów państwa”⁷⁶. Nie wchodząc w etymologiczny wstręt do samego słowa „budżet” trzeba przyznać, że określenie proponowane kiedyś zamiast niego zdaje się wcale niezgorzej oddawać sens współczesnych tendencji poszerzonego, w stosunku do dawnych budżetów, planowania gospodarczego i finansowego. Plany gospodarcze w powiązaniu z budżetem — rzecz nie nowa; pisano o nich i pod koniec zeszłego stulecia, nie tylko zaś pisano, lecz próbowano zestawiać — u jego początków⁷⁷. I zresztą nic w tym dziwnego: wszelkie finanse publiczne, jeśli nie mają być przedsięwzięciem z dnia na dzień, „from hand to mouth”, są niejako z natury planowe, obliczone na jakiś dłuższy ciąg czasu⁷⁸ i to tym bardziej, im szerszy zakres stosunków mają one objąć, czy obsłużyć. Trzeba zaś pamiętać, że zakres działania współczesnego państwa jest, można powiedzieć, powszechny i że zjawiska niefinansowe są nie tylko powiązane ze stosunkami gospodarczymi i finansowymi, ale że często wywierają też na nie swój wpływ.

O zasięgu działania państwa Konstytucja PRL mówi właściwie już we swym wstępie oraz w I rozdziale, gdzie wymienione są cele, do osiągnięcia których ma zmierzać Polska Rzeczpospolita Ludowa, „państwo demokracji ludowej”. W szczególności zaś ów zasięg działalności państwa zarysowany jest w II rozdziale Konstytucji, choć ujawnia się on i w innych jej rozdziałach. Przy tym w zasięgu obowiązków do spełniania przez

⁷⁶ Z raportu J. B. Saya, rok XI, według J. Stourm, *Le Budget*, Paris 1913, s. 4.

⁷⁷ Np. M. Heckel, op. cit., s. 7 i n.; K. Heinig, op. cit., II, s. 76 i n.

⁷⁸ G. Dobbert, op. cit., s. 40; L. Kurowski, *Les finances dans les Etats socialistes*, Paris 1962, s. 8; M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 30; G. Schmolders, *Finanzpolitik*, Berlin - Heidelberg - New York 1965, s. 58; J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1966, s. 11 i n.; Z. Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1966, s. 157.

państwo znajduje się nie tylko życie gospodarcze kraju, lecz także i inne dziedziny. Życie gospodarcze — rozumiane najszerszej, organizowane w zasadzie na podstawie państwowej lub społecznej własności środków produkcji, albo też przy otaczaniu opieką państwa i udzielaniu przez nie pomocy tym dziedzinom gospodarki, które opierają się na indywidualnej własności, tj. przede wszystkim chłopskiej gospodarce rolnej.

Obszerny zasięg działalności państwa, zarysowany w przed chwilą wspomnianych ustępach Konstytucji, ustalony jest na miarę wszechstronnych celów tej działalności, celów obejmujących szeroko rozumiane dziedziny stosunków politycznych i społecznych, kultury, gospodarki oraz całości tego życia w jego rozwoju. Każda z tych dziedzin domaga się właściwego sobie gospodarowania oraz środków na realizację wytyczonych jej celów. Cele do realizowania w poszczególnych dziedzinach życia kraju nie są osobnymi, zamkniętymi kręgami, lecz przeciwnie, wszystkie razem stanowią pewną całość złożoną właśnie z dostosowanych do siebie fragmentów. I dlatego wyglądając nawet w sprawy gospodarstwa lub finansów dobrze jest pamiętać o tym, że ogólniejsze cele funkcjonowania ustalone bywają nie w ich szrankach, lecz że są one tu niejako z góry dane⁷⁹. I stąd — dla ogólnej oceny działalności państwa, osiągnięcia przez nie czy też nieosiągnięcia wytyczonych celów, także w dziedzinie gospodarstwa i finansów — nie w pełni przydatne jest uznane w niektórych szczegółowych poczynaniach kryterium zysku; raczej należałoby pilniej baczyć tu na ogólną produktywność gospodarstwa państwowego⁸⁰, ale pojawia się pytanie, jak rozumieć ową produktywność? Tylko materialne jej pojęcie wydaje się być w świetle przepisów Konstytucji PRL niewystarczające. Gospodarowanie jest postępowaniem, którego celem jest zaspokojenie potrzeb⁸¹. Konstytucja PRL tak szeroko pojmuje zasięg gospodarstwa, bezpośrednio lub nawet pośrednio zawiadywanego przez państwo, że służy ono już nie tylko zaspokojeniu tego rodzaju potrzeb, które określane bywają jako państwowe, albo szerzej, społeczne, lecz również i tych, które zwykło się określać jako indywidualne, wszystko tak materialnej, jak i innej natury.

Wprawdzie Konstytucja wymienia wiele rozmaitych, niejako osobnych celów istnienia i działania państwa, w szerokim tego słowa znaczeniu gospodarowania przez nie, to jednak ogólnie można powiedzieć słowami wstępu do niej, że generalnym celem ma być „wzrost sił” (Ojczyzny), lub dalej — nieustanne podnoszenie poziomu życiowego mas pracujących, gdy „praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru k a ż d e g o

⁷⁹ A. Tautscher, *Die öffentliche Wirtschaft*, Berlin 1953, s. 63 i n.

⁸⁰ M. Heckel, op. cit., s. 4 i n.; W. Andrae, *Grundlegung einer neuen Staatswirtschaftslehre*, Jena 1930, s. 6 i n.; C. Cosciani, *Principii di scienza della finanza*, Torino 1953, s. 148 i n.; J. Burkehead, op. cit., s. 35 i n.

⁸¹ A. Tautscher, op. cit., s. 127 i n.; W. Gerloff, *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I, op. cit., s. 55 in.

obywatela" i „każdemu według jego pracy". Innymi słowy, ogólnym celem działania państwa ma być „stały wzrost dobrobytu", pomnażanie „sił, dobrobytu [. . .] narodu"; zaś praca „podnosi dobrobyt narodu". Przy tym pojęcie dobrobytu lepiej jest tu rozumieć wszechstronnie, nie tylko jako stan nasycenia potrzeb materialnych, które zresztą i tak dość trudno izolować od poczucia zaspokojenia wszelkich innych potrzeb⁸². I rozumieć nie tylko jako dobrobyt odczuwany indywidualnie przez każdego z osobna, ale jako dobrobyt społeczny — odczuwany przez każdego z osobna jako pomyślny stan całego kraju.

Państwo może posługiwać się różnymi sposobami dla osiągnięcia i rozwijania dobrobytu, który wzrasta nie tylko przez mnożenie dóbr, zaspokajających potrzeby, lecz również przez powszechnie uznany za właściwy w danym czasie — ich rozdział. W obu przypadkach jednym z narzędzi osiągnięcia tego celu jest działalność finansowa państwa.

Do szeroko zakrojonego celu działalności państwa powinny być dostosowane inne elementy, bez istnienia których niełatwo byłoby dopiąć swego. Za takie warunki można uznać odpowiednie podstawy gospodarowania oraz sposób, w jaki działalność państwowa ma być prowadzona. I o jednym i o drugim mówi Konstytucja.

Zręby ustroju społeczno-gospodarczego wspomniane zostały w I rozdziale ustawy zasadniczej, nieco dokładniej zaś zarysowane w jej rozdziale II. PRL opiera się więc na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, ma też wpływać na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej. „Mienie ogólnonarodowe", w szrankach którego Konstytucja mieści właściwie całość wszelkich dóbr i środków gospodarowania, „podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli", ale podczas gdy „opiekę wszystkich obywateli" — w zestawieniu z innymi postanowieniami Konstytucji można rozumieć jako ogólny moralny obowiązek obywatelski, to „uspołecznione środki produkcji" oraz „troskę i opiekę państwa" — w zestawieniu z ustępami, poświęconymi sprawom gospodarki i administracji, jak np. z tym, w którym mowa o „państwowym przemyśle socjalistycznym", czy o państwowyc h złożach mineralnych, wodach, lasach, kapalniach, drogach, transporcie kolejowym, wodnym, powietrznym itd., itd. — w zestawieniu więc z tymi postanowieniami określenie „uspołecznione" i słowa „troska i opieka" lepiej tu rozumieć po prostu jako upaństwowienie, jako państwową własność wszystkich tych dziedzin⁸³.

⁸² A. Angelopoulos, *L'Etat et la prospérité sociale. Nouveaux principes des finances publiques*, Paris 1949, s. 23, 35; C. Cosciani, op. cit., s. 117 i n.; F. Neumark, *Theorie und Praxis...* op. cit., s. 595.

⁸³ H. Laufenburger, *Budget et Trésor...*, op. cit., s. 179 i n.; R. W. Davies, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge 1958, s. 139 i n.; L. Kurowski, op. cit., s. 1 i n.

Sposób, w jaki działalność budżetowa ma być prowadzona ujęty jest w Konstytucji krótkimi słowami: „na podstawie narodowego planu gospodarczego”; a że nie tylko „życie gospodarcze” lecz i „kulturalne” kraju ma być rozwijane właśnie na podstawie Narodowego Planu Gospodarczego, więc stąd zdaje się wynikać, że nie tylko polityka gospodarcza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ma być planowana, lecz że i całość życia kraju ma być ujęta w planie. Planowanie jako metoda rozwijania i kierowania losami kraju jest przeto zasadą konstytucyjną⁸⁴. I właściwie musi ona wynikać z takich podstaw gospodarstwa państwowego, jakie zarysowane są w Konstytucji, jak też i z wszechstronnie w niej ujętego celu działalności państwowej. I jeszcze stąd, że życie kraju nie jest zjawiskiem — jeśli można tak rzec — krótkoterminowym, lecz rozwijającym się w dłuższych, a wciąż uchodzących w przeszłość i nadchodzących okresach czasu oraz zmieniającym się w ich ciągu tak ilościowo jak też i jakościowo⁸⁵. W tych warunkach, przy ogromnej masie wciąż różnie kształtujących się spraw z różnych dziedzin — zestrojenie ich w harmonijną i płynną całość jest oczywiście zadaniem wielkiej wagi. Zadanie to ma być rozwiązywane przez plany gospodarcze, wobec czego zasada gospodarki planowej jest na tyle ważka, że zapewne to zdecydowało o umieszczeniu jej w Konstytucji. W gospodarstwie państwowym jest wiele różnych planów — tak ogólnych, gospodarczych, jak też w szczególności finansowych. Ale ogólne — jeśli można tak określić — konstytucyjne, tj. wymienione w Konstytucji są właściwie tylko trzy: dwa — narodowe plany gospodarcze, na okres kilkuletni oraz roczny i jeden finansowy — budżet państwa⁸⁶. Wypływa stąd sprawa wzajemnego stosunku owych planów gospodarczych i budżetu państwa⁸⁷.

Ze struktury gospodarki kraju tak, jak ona jest ustalona w Konstytucji PRL, z roli państwa w tej gospodarce, a raczej w całym życiu kraju, w pełni jego losów, państwa — czyli praktycznie biorąc organów

⁸⁴ S. Rozmaryn, *O nowe pojęcie polskiego systemu skarbowego. Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, pod red. L. Kurowskiego, Toruń 1945, s. 9. Podobnie tenże, *Uwagi o ustawach konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r.*, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1947, nr 3.

⁸⁵ M. Heckel, op. cit., s. 7 i n.; M. Bogolepoff, op. cit., s. 295 i n.

⁸⁶ Można by jeszcze wymienić terenowe plany gospodarcze i budżety terenowe, ale w ten czy w inny sposób mieszczą się one w planach wymienionych w tekście.

⁸⁷ M. Weralski, *Rola budżetu...*, op. cit.; J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej. Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, op. cit.; L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, *Państwo i Prawo* 1961, nr 8-9; Z. Pirożyński, *Planowanie budżetowe w ramach planowania ogólnoeconomicznego*, *Finanse* 1961, nr 12; tenże, *Budżet państwa jako narzędzie polityki gospodarczej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1962, nr 3-4; S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty prawa budżetowego*, *Ruch Prawniczy...* 1963, nr 3; J. Zajda, *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „economicznego” w państwie kapitalistycznym*, *Rocznik PTE* 1958/1959, Poznań 1960.

władzy i administracji, które są jedynymi formalnymi ośrodkami decyzji i ich wykonania, z całokształtu tych warunków wynika konieczność stosowania planowania, w kierowaniu gospodarką⁸⁸: państwo, jego organy władzy i administracji, obejmuje całość życia kraju i wszystkie części tej całości muszą być razem zestrojone, łącznie posuwane po jakiejś jednej przewodniej drodze. Decentralizacja administracji państwowej, zwłaszcza zaś spraw finansowych, ma swą starą tradycję, niekiedy odżywającą jeszcze w stosunkowo niedawnych czasach, choć z różnych powodów⁸⁹. Jednak we współczesnym świecie, zwłaszcza wobec szczególnego rozwoju wszelkich środków komunikacji, wzrastającej gęstości zaludnienia i wynikających stąd ścisłych związków, wzajemnie łączących wszystkich i wszystko — tradycja ta ma niewielkie widoki powodzenia; „na przykład — program centralnych władz rolnictwa co do stabilizacji cen produktów rolnych musi być rozpatrywany w zestawieniu z handlem zagranicznym, którego władze rolnicze mogą albo nie znać, albo lepiej może je znać urząd spraw zagranicznych lub handlu” — podobnie w innych dziedzinach⁹⁰; to, co amerykański pisarz spostrzegł na tle tamtejszych stosunków — *mutatis mutandis* może być odniesione i do innych krajów, nawet o zgoła różnym ustroju. Współczesna polityka gospodarcza, w szczególności także finansowa, zmierza do kształtowania nie tylko jakichś wybranych zakresów życia kraju, lecz jego całości⁹¹. Wszystkie te okoliczności musiały doprowadzić do objęcia planem działania władz państwowych właśnie całości życia kraju, wszystkie te okoliczności prowadzą do centralizacji decyzji w kierowaniu losami państwa.

Konstytucja PRL ustanawiając taki ustrój polityczny i gospodarczy, jaki obrazują jej postanowienia — dostosowała doń i narzędzia jego funkcjonowania: narodowy plan gospodarczy obejmuje całość życia kraju, budżet państwa mieści w sobie — szczegółowo lub mniej szczegółowo, bezpośrednio lub pośrednio — całość przedsięwzięć finansowych państwa, tj. tych przedsięwzięć, których finansowa realizacja ma być corocznie poddawana decyzji najwyższego organu władzy państwowej. Narodowy plan gospodarczy na okres kilkuletni, którego fragmentami w czasie są roczne plany gospodarcze, nie jest jedynym planem w gospodarce kraju, podobnie jak budżet państwa nie jest jedynym budżetem. Nie wchodząc w szczegóły — nie mogą to jednak być ani plany ani budżety chodzące luzem, tj. gdzieś poza narodowym planem gospodarczym i budżetem państwa, nie mogą zmierzać do innych celów, niż te główne akty; wynika to z całokształtu postanowień Konstytucji. Częściowe te plany i budżety są wprawdzie prawnie wyodrębnione, jednak gospodarczo i fi-

⁸⁸ E. Rohde, H. Fengler, op. cit., s. 31.

⁸⁹ D. Thomson, *Democracy in France since 1870*, Oxford 1964, s. 117.

⁹⁰ J. Burkehead, op. cit., s. 279.

⁹¹ M. Duverger, op. cit., s. 269.

nansowo zintegrowane z planami ogólnymi⁹² — do czego prowadzi m. in. ekonomizacja finansów⁹³. Ale przez to nie tracą one swego znaczenia, są niejako wyrazem z jednej strony centralizacji decyzji, z drugiej zaś — decentralizacji, ale tylko wykonania⁹⁴.

Wzajemny stosunek planów i budżetów, wymienionych w Konstytucji nie tylko skupia na sobie uwagę⁹⁵, lecz ma, czy może nawet przede wszystkim ma też swoje polityczne znaczenie dla zarządzania państwem. Osobnym zagadnieniem jest związek budżetów terenowych z budżetem państwa, innym — stosunek między rocznym planem gospodarczym i Narodowym planem gospodarczym i wreszcie jeszcze innym — wzajemny stosunek tego ostatniego i budżetu państwa.

Pierwszą trudnością formalną jest tu pewna niejasność, wpływająca z takiego samego brzmienia przepisu Konstytucji o uchwalaniu narodowego planu gospodarczego na okresy kilkuletnie i budżetu państwa: i jeden i drugi akt Sejm „uchwala”. Nie wynika stąd, czy Sejm powinien, czy też nie, uchwalać oba te akty w jednakowej postaci prawnej, ustawy, czy też uchwały; w innych artykułach Konstytucji mowa jest o „ustawach”, określenie rodzaju aktu prawnego dla planu i budżetu pozostawiono szczegółowym przepisom prawnym.

Konstytucja postanawia iż PRL „rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego. ...” Plan przeto jest tu środkiem do osiągnięcia celu, planowanie, jak każda metoda czy sposób, zajmuje w hierarchii działalności organów politycznych i administracyjnych miejsce właściwe narzędziom, nie celom. Jednocześnie jednak Konstytucja nigdzie w jakiś podobny sposób nie wspomina o budżecie państwa; owszem, trzeba z jego wykonania, podobnie jak z wykonania planu, składać sprawozdania Sejmowi, ale nie jest on określony jako „podstawa” rozwoju życia kraju. Zapewne trzeba by stąd wywnioskować, że w rozumieniu Konstytucji plan jest głównym aktem, wytyczającym losy kraju. Można by dojść do tego samego bacząc na charakter jednostek miary przedsięwzięć rządowych, stosowanych w planie i w budżecie; w planie jest wiele rzeczowych jednostek miary (acz różnie wyrażonych), w budżecie zaś są tylko pieniężne, plan mówi o najrozmaitszych dobrach, budżet o tym, ile trzeba na nie pieniędzy i skąd wziąć te pieniądze. Można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że poza producentami utopijnych programów na użytek powszechności, ale nie własny, nikt nie będzie utrzymywał, że pieniądź jest w ogóle nikomu niepotrzebny, a zwłaszcza rządowi, czemu w szczególności przeczy doświadczenie. Niemniej „prawdziwą prawdą” jest, że potrzeby kraju, ludności, bezpośrednio za-

⁹² Ibidem.

⁹³ H. Sultan, *Finanzwissenschaft und Soziologie*, w: *Handbuch...*, I, op. cit., s. 83, 84.

⁹⁴ A. Amonn, op. cit., s. 72; G. Dobbert, op. cit., s. 149 i n.

⁹⁵ Por. odsyłacz 87.

spokajane są dobrami, nie pieniędzem. Najpierw trzeba wiedzieć czego się chce, a dopiero później — ile to będzie kosztować; inna rzecz, że po tym zestawieniu zbyt często dochodzi się do wniosku, że na to, czego się chce — nie stać nas. Plan gospodarczy jest więc aktem pierwotnym, budżet zaś — planem wtórnym, z czego bynajmniej nie wynika, że jest on bez znaczenia: współczesna gospodarka jest gospodarką pieniężną. Wprawdzie Konstytucja nie zwraca na te sprawy szczególnej uwagi, ale można przypuszczać, że używa określenia „plan gospodarczy” lub „budżet” w powszechnym rozumieniu tych określeń. Konstytucja widzi w narodowym planie gospodarczym podstawę rozwoju życia gospodarczego i kulturalnego, zarazem jednak uznaje istnienie indywidualnych gospodarstw rolnych pracujących chłopów, wspomina o rzemieślnikach, które to działy gospodarki oczywiście nie mogą być objęte planem gospodarczym w taki sam sposób, jak dziedzina właściwej gospodarki państwowej; możliwe i stosowane jest tu oddziaływanie pośrednie. Z tym zastrzeżeniem można jednak uznać, że narodowy plan gospodarczy obejmuje całość życia kraju i jest jakby wyrazem jego jedności⁹⁶: „[...] plan nie może być skutecznie zrealizowany jeśli nie jest planem zbiorczym całej gospodarki narodowej [...]”⁹⁷.

Konstytucja zna narodowe plany gospodarcze na okresy kilkuletnie i także plany roczne. Ale różnicą między tymi planami jest nie tylko czas ich trwania, lecz również i to, kto ma je uchwalać — kilkuletnie Sejm, roczne zaś Rada Ministrów⁹⁸. Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej, Rada Ministrów zaś, wprawdzie naczelnym, ale wykonawczym i zarządzającym organem właśnie władzy państwowej. Z tej różnicy stanowiska zajmowanego przez Sejm i Radę Ministrów w hierarchii organów państwowych wynika i różnica w wadze planów gospodarczych, przypisanych im do uchwalenia przez Konstytucję: głównym aktem ma być narodowy plan gospodarczy Sejmu, wykonawczym zaś w stosunku do niego, niejako rozkładającym wytyczne jego na poszczególne lata — plan Rady Ministrów.

Budżet państwa jest jeden i jest on corocznie uchwalany przez Sejm. I znów, podobnie jak we wzajemnym stosunku planów gospodarczych, kilkuletniego i rocznego, stosunek budżetu państwa do rocznego planu trzeba widzieć w świetle wzajemnego stosunku Sejmu i Rady Ministrów; nie należy, by ta ostatnia umieszczala w swoim planie gospodarczym takie pozycje, których w tym samym roku nie ma w budżecie państwa, będącym wyrazem stanowiska Sejmu. Jednak rzecz wygląda inaczej w stosunku budżetu państwa do kilkuletniego planu gospodarczego, co może mieć też i pewien praktyczny wpływ na stanowisko tegoż budżetu w stosunku do rocznego planu. Kilkuletni narodowy plan gospodarczy

⁹⁶ G. Dobbert, op. cit., s. 27.

⁹⁷ Ch. Bittelheim, *La planification soviétique*, Paris 1945, s. 82.

⁹⁸ Por. art. 32, pkt 3 Konstytucji. W praktyce uchwała go także Sejm.

uchwała Sejm. Bez takiej kilkuletniej perspektywy gospodarowania na przyszłość we współczesnych warunkach obyć się nie można. Ale oprócz pewnych trudności z ustaleniem mocy obowiązującej pozycji planu gospodarczego", są też i inne niedogodności — mianowicie ustalenie wielkości gospodarczych i finansowych na dłuższy okres nie może być zbyt dokładne ani co do rodzaju ich, ani — i tym bardziej — co do wielkości. Skoro budżet na jeden rok musi być w ciągu tego stosunkowo krótkiego okresu czasu poprawiany — tym bardziej kilkuletniego planu nie można zestawiać zbyt dokładnie, jeśli nie chce się ryzykować jakiejś większej jego przebudowy, bo w takim razie po co go uchwalać, skoro z góry wiadomo, że będzie znacznie zmieniony? Nasuwa się więc potrzeba jakiegoś zbliżenia wykonania kilkuletniego planu do zmieniających się z roku na rok warunków życia kraju, zmieniających się w sposób nie zawsze możliwy do obliczenia; tym bardziej zaś niemożliwe byłoby sprawienie takiego usztywnienia, niemal unieruchomienia życia kraju przez rygorystyczne wykonywanie planu, by na daleką przyszłość, rok po roku, można było dokładnie i szczegółowo wiedzieć to, co nastąpi. To zbliżanie wykonania kilkuletniego planu do zmieniającego się z roku na rok, mimo że planowanego, rozwoju życia kraju możliwe jest przez podział realizacji planu na krótsze okresy i narzędziem przewidzianym w Konstytucji — można przypuszczać, że w tym celu jest z jednej strony roczny plan narodowy, z drugiej zaś budżet państwa. Ten ostatni jest więc narzędziem realizacji kilkuletniego planu gospodarczego w kolejno upływających latach okresu planu gospodarczego¹⁰⁰, jest on przeto niejako podporządkowany planowi¹⁰¹. Zdaje się to wynikać także i z tego, że właśnie w planie wymienione są — jeśli można tak rzec — właściwe cele działalności państwa i rządu, tj. dobra rzeczowe i usługi mające zaspokajać potrzeby, podczas gdy budżet, choć wprowadzie także wymienienia te cele, to jednak przede wszystkim mówi o jednym ze środków ku temu, mówi mianowicie o środkach pieniężnych.

Plan gospodarczy ma być podstawą życia gospodarczego i kulturalnego kraju, o różnych przejawach którego to życia Konstytucja mówi w wielu swych postanowieniach; można stąd wnosić, że plan ma obejmować całość tego życia. Podobnych wskazań co do budżetu państwa w Konstytucji nie ma; oczywiście — realizacja niemal wszystkich postanowień Konstytucji musi pociągać za sobą jakieś skutki finansowe, a więc odbić się w budżecie państwa; ale choć wprowadzie finanse, pieniądz jest związany ze wszystkim, to jednak nie jest wszystkim w życiu kraju. Wre-

⁹⁹ Por. W. Brzeziński, J. Kaleta, L. Marten, M. Weralski, *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 9 in., s. 33 in.

¹⁰⁰ L. Kurowski, J. Lubowicki, *Prawo finansowe*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 129.

¹⁰¹ A. Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, New York 1955, s. 461.

szcie — wieloletni plan gospodarczy da się niejako podzielić na krótsze, roczne stadia jego realizowania, czyli budżet państwa, akt przepisany na jeden rok, może się pomieścić w planie, przeto właśnie plan obejmuje budżet, nie odwrotnie. A więc choć wprawdzie w Konstytucji nigdzie nie jest to powiedziane wyraźnymi słowami, to jednak z różnych jej postanowień dostatecznie jasno wynika pierwszeństwo planu gospodarczego przed budżetem państwa, co pociąga za sobą następstwa w dalszych, praktycznych losach obu aktów, czym się Konstytucja już nie zajmuje.

Wszystko to bynajmniej nie znaczy, by budżet państwa miał tak w ustroju państwowym jak i w życiu kraju tylko bierną rolę do odegrania. Wprawdzie Konstytucja zaleca coroczne przedstawianie przez Najwyższą Izbę Kontroli uwag także i o wykonaniu narodowego planu gospodarczego i nie ma powodów po temu, by Sejm nie mógł przeprowadzić pełnej kontroli wykonania tego planu¹⁰², to jednak tylko sprawozdanie z wykonania budżetu państwa może być podstawą dla uchwały Sejmu w przedmiocie absolutorium dla Rządu¹⁰³. Jest to ta funkcja ustrojowo-polityczna budżetu państwa, której Konstytucja nie przypisuje narodowemu planowi gospodarczemu; niemniej, ponieważ budżet państwa jest niejako praktycznym finansowym realizatorem celów narodowego planu gospodarczego w każdym z kolejnych jego lat — uchwalenie przez Sejm absolutorium dla Rządu z wykonania budżetu w danym roku jest także jakby pośrednim potwierdzeniem wykonania w tym roku narodowego planu gospodarczego, przynajmniej w tych dziedzinach, w których budżet państwa odzwierciedla plan; podobnie jak odmowa absolutorium byłaby pośrednim wyrazem stanowiska Sejmu także i w sprawie wykonania planu w danym roku, przynajmniej jego finansowej realizacji.

Jak już wspomniano, zadaniem budżetu jest m. in. rozłożenie realizacji planu gospodarczego na krótsze okresy. Ta specjalizacja czasowa¹⁰⁴ realizacji planu ma swoje przyczyny w zmienności losów życia kraju w ogóle, gospodarczego zaś w szczególności. Z chwilą gdy państwo przejęło na siebie zadanie kierowania w jakikolwiek sposób życiem kraju, w szczególności gospodarczym, a tym bardziej, gdy podjęło się bezpośredniego gospodarowania, z tą chwilą musiało się ono w jakiś sposób zacząć liczyć ze szczególnymi zjawiskami, zachodzącymi w tym życiu i ani nigdzie nie było, ani nie ma na tyle wszechmocnych władz państwowych, które by mogły wymaganiom życia bez reszty narzucić swoją, zwłaszcza sprzeczną z nimi wolę¹⁰⁵.

Życie gospodarcze ma swój rytm, który nie zawsze z roku na rok jest jednaki, skąd powstawały znaczne niewygody w spełnianiu przez bud-

¹⁰² M. Figère, op. cit., s. 17; J. Burkehead, op. cit., s. 344.

¹⁰³ Dalszy ciąg w artykule o funkcjach budżetu, który niebawem się ukáže.

¹⁰⁴ F. Neumark, op. cit., s. 590 i n.

¹⁰⁵ M. Figère, op. cit., s. 73; H. Lanfenburger, *Budget...*, op. cit., s. 177.

żet jego funkcji utrzymywania równowagi gospodarczej w kraju¹⁰⁶. Złemu starano się zaradzić przez dostosowanie polityki budżetowej do okresów cyklów koniunkturalnych, ale okazało się to mało pomocne: nikt naprzód nie wiedział, jak długo taki cykl będzie się ciągnął — „od sześciu do dwunastu lat”¹⁰⁷ i do tego zgoła bez regularnego rytmu¹⁰⁸. Zmiany koniunkturalne trudno było przewidzieć i zmierzyć¹⁰⁹, a w końcu nawet zaczęto się zastanawiać, czy te cykle koniunkturalne w ogóle jeszcze istnieją¹¹⁰. Życie wszelkich krajów, w szczególności życie gospodarcze, jest ciągłe, ale zarazem zmienne; m. in. z dążenia do zapobieżenia szkodliwym następstwom tych zmian, zbyt często nie do przewidzenia i wymierzenia — zrodziła się myśl niwelowania ich polityką, jak się zdawało, stosownego zestawiania budżetów w ten sposób by realizacja ich zdołała w ciągu cyklu koniunkturalnego jakoś dopomóc do utrzymania równowagi gospodarczej. Wyniki tej polityki nie spełniły pokładanej w niej nadziei.

Kraje o ustrojach socjalistycznych lub zbliżonych do nich poszły inną drogą — zapragnęły ująć bieg życia gospodarczego w plany tak zestawione, by tym sposobem można było wyeliminować, a przynajmniej złagodzić następstwa zbyt gwałtownych zmian w rytmie gospodarstwa kraju. Budżet państwa przez stopniowe, rozłożone na roczne etapy, realizowanie przezeń celów kilkuletniego planu gospodarczego ma być narzędziem zapewnienia równomiernego, bez kryzysowych wstrząsów, biegu życia gospodarczego. Metoda inna, niż stosowana gdzie indziej i w dawniejszych latach, ale w podobnym celu; i widocznie wyniki jej stosowania uznawane są za obiecujące, skoro w wielu różnych państwach coraz częściej rządy uciekają się do ujmowania życia kraju w plany, czy programy na dłuższe okresy.

Celem planu gospodarczego bynajmniej nie jest jakaś petryfikacja życia kraju, nie zakłada on niezmienności jego składników — przeciwnie, ma on być nie tylko wyrazem dążenia do spowodowania zmian w tym życiu, lecz i do pokierowania tymi zmianami; przy jego pomocy „życie gospodarcze i kulturalne kraju” ma się, wedle słów Konstytucji — rozwijać, przemysł rozbudowywać, poziom życiowy podnosić. Wieloletni plan zrealizowany może być po upływie kilku lat, ale realizowany corocznie; i „regulatorem”¹¹¹ tej realizacji z roku na rok ma być właśnie budżet państwa, sporządzanie którego jest swego rodzaju „systemem dozowania”¹¹², przedsięwzięciem, które uruchamia plan gospodarczy, jednocześnie

¹⁰⁶ F. Neumark, *Grundsätze und Arten...*, op. cit., s. 536 i n.; H. Laufenburger, *Theorie économique...*, op. cit., s. 248 i n.; A. Tautscher, op. cit., s. 105 i n. i wielu innych.

¹⁰⁷ J. A. Maxwell, *Fiscal Policy*, New York 1955, s. 45.

¹⁰⁸ J. Lafférière et M. Waline, op. cit., s. 44.

¹⁰⁹ F. Neumark, op. cit., s. 664 i n.

¹¹⁰ H. Laufenburger, op. cit., s. 202; M. Duverger, op. cit., s. 248.

¹¹¹ H. Laufenburger, op. cit., s. 25.

¹¹² H. M. Groves, *La finanza di uno stato moderno*, Milano 1953, s. 599.

nie będąc związanym kierunkiem i wielkościami, zawartymi w tym ostatnim; kolejne budżety, choć formalnie stanowiące osobne akty prawne, faktycznie jednak, w szczególności gospodarczo, są jakby ciągiem jednej postępującej całości: wieloletniego planu gospodarczego. Tak, jak realizacja przez budżet państwa wytycznych planu gospodarczego w ciągu jednego roku jest podstawą do dalszej ich realizacji w następnym roku, realizacja całego planu w ciągu jego okresu przez kolejne budżety tego czasu staje się podstawą do zbudowania planu gospodarczego na następny kilkuletni okres.

Wprawdzie Konstytucja nie mieści szczegółowych przepisów, ustalających związku narodowego planu gospodarczego z budżetem państwa, ale też i nie jest ona ani ordynacją budżetową, ani też ordynacją, wedle której ma być sporządzany i wykonywany narodowy plan gospodarczy. Z jej postanowień można jednak wy wnioskować, że związek między narodowym planem gospodarczym i budżetem państwa mniej więcej tak się ma układać, że zadaniem tego budżetu jest właśnie coroczna finansowa realizacja tych dziedzin planu, które ujęte są w budżecie; wykonywanie rocznego budżetu państwa powinno nadawać wykonaniu narodowego planu gospodarczego pewien pożądany rytm, w miarę możliwości chronić gospodarkę narodową od niespodziewanych zwrotów niekontrolowanej koniunktury gospodarczej, życie zaś całego kraju od szkodliwych wstrząsów, wzlotów i upadków.

Ale to nie wszystko, związki budżetu państwa z narodowym planem gospodarczym objawiają się też i w inny sposób. Konstytucja stawia przed państwem i jego organami wiele zadań do przeprowadzenia, zadania te mają być realizowane „na podstawie narodowego planu gospodarczego”. Ale nie jest w mocy ludzkiej, ani państwa i jego choćby najwyższych i naczelnych organów, dokonanie wszystkiego na raz, zresztą życie rozwija się i wciąż stawia przed nowymi obowiązkami. Plan nie jest aktem, który by obejmował wszystko raz na zawsze i do końca, jest aktem sporządzanym dla służenia krajowi tylko w ciągu kilku lat. Jednak i te cele, które mieści w sobie plan — mogą być realizowane jedynie stopniowo, rok za rokiem, nie od razu, niejako u wstępu tak, by przez następne lata nic już nie pozostawało do zdziałania, aż do najbliższego, za kilka lat, „wielkiego skoku”. I nie jest wszystko jedno co i ile zrealizuje się z zadań planu gospodarczego w kolejno nadchodzących latach: pewne potrzeby kraju domagają się wcześniejszej realizacji, bo albo są oceniane jako ważniejsze lub pilniejsze od innych, albo też tych innych, może właśnie najważniejszych, nie dało by się zaspokoić, celów osiągnąć, bez wcześniejszego zrealizowania poprzednich, niejako wstępnych. Są to zagadnienia ustalenia jakiejś hierarchii w realizacji różnych celów planu. Następnie — na plan gospodarczy, zresztą tak jak i na życie kraju, wprawdzie składa się wiele rozmaitych pierwiastków, lecz wszystkie razem są one, lub powinny być tak ze sobą zharmonizowane, by nadmierny rozrost jednego

z nich nie tłumił, nie hamował rozwoju innych — wszystkie powinny bytować właśnie jako całość; inaczej — jeśli to można tak określić — statyka całej budowy byłaby niepewna. Plan gospodarczy wysuwa cele do realizacji w ciągu kilku lat, ale to, co z tych celów ma być realizowane w tym, a nie w innym roku — i w jakich rozmiarach, jest już zagadnieniem finansowego wykonania planu, tj. budżetu państwa. Można tu przy okazji zauważyć, że decyzje co do tego, co ma być umieszczone w budżecie w danym roku bynajmniej nie są decyzjami tylko finansowymi, albo nawet tylko gospodarczymi, że są to decyzje polityczne w szerokim znaczeniu tego słowa¹¹³, że „zasada kierująca finansami jest wiele szersza i bardziej złożona”¹¹⁴.

Plan gospodarczy jest obrazem całego bytu i rozwoju kraju i wszystkie składniki tej struktury na to, by trwała ona krzepko, powinny być ze sobą skoordynowane nie tylko w samej konstrukcji planu, lecz nade wszystko w toku jego realizacji; skoordynowane w każdym z lat z osobna, jak też i z roku na rok, by w końcu po zrealizowaniu całości planu wszystkie składniki planu mieściły się w nim we właściwych wzajemnych proporcjach¹¹⁵. Finansowa realizacja planu gospodarczego jest zadaniem budżetu, ustalenie pożądaných proporcji, podobnie jak i ustanowienie uznanej za właściwą hierarchii, kolejności w osiągnięciu celów planu i skoordynowanie wszystkich tych elementów i poczynań, cel obok celu w każdym z lat we wszystkich nich w toku planu — jest jednym z niepoślednich zadań polityki finansowej¹¹⁶, realizowanym poprzez budżet.

Budżet jest „regulatorem” wykonywania planu także i z tego względu, że w nim właśnie ustalona jest „rata” dochodu narodowego do przejęcia przez państwo w danym roku, innymi słowy — wysokość obciążeń gospodarstwa narodowego oraz ludności w tym roku¹¹⁷.

Budżet nie jest jedynym narzędziem polityki rządowej w osiągnięciu wszystkich tych celów, cele zaś te i sposoby ich urzeczywistnienia są tu rozpatrywane tylko w świetle związków narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa. Właściwie Konstytucja tylko parokrotnie wymienia słowo „budżet” oraz parę razy mówi o raczej proceduralnych sprawach odnoszących się do tego aktu, nieco więcej merytorycznych spraw wiąże z narodowym planem gospodarczym. Jednak, ustanawiając oba te akty, niejako zmusza do jakiegoś ułożenia wzajemnego stosunku między nimi w szczegółowych przepisach prawa finansowego. Przepisy te powinny wy-

¹¹³ G. Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, Oxford 1955, s. 9.

¹¹⁴ E. Morselli, *Corso di scienza della finanza pubblica*, Padova 1930, s. 39.

¹¹⁵ J. Tinbergen, G. Stuvell, *Das Nationalbudget*, w: *Handbuch...*, op. cit., s. 537; D. A. Ałachwerdian, N. N. Lubimow, op. cit., s. 329; I. A. Dymisz i in., op. cit., s. 274; A. Baczurin, op. cit., s. 23.

¹¹⁶ J. Burkehead, op. cit., s. 68.

¹¹⁷ J. Tinbergen, G. Stuvell, op. cit., s. 552; H. Laufenburger, op. cit., s. 75; J. Burkehead, op. cit., s. 312.

nikać z takiego czy innego rozumienia różnych postanowień ustawy zasadniczej. Rozumienie ich zdaje się doradzać dostatecznie szerokie ujęcie wzajemnego stosunku planu i budżetu, w szczególności zaś uznanie w budżecie państwa nie tylko finansowo-rachunkowego zestawienia jakichś liczb — i byle w końcu suma „ma” i „winien” ich zgadzały się, wszystko powinno być uznane za najpomyślniej załatwione. Cele budżetu państwa, właśnie zwłaszcza w powiązaniu jego z narodowym planem gospodarczym, są bogatsze. Dawniejsze, a czasem i nowsze rozumienie tego niekiedy wydaje się dla współczesnych stosunków już za wąskie¹¹⁸. Budżet jest dziś wszystkim tym co dawniej, ale także i czymś więcej¹¹⁹, tak jak w ogóle współczesna polityka finansowa obejmuje szersze dziedziny niż dawniejsza¹²⁰. „Dokonywanie wydatków publicznych z jednej strony, z drugiej zaś pozyskiwanie takichże dochodów pociąga za sobą wiele poczynañ władz państwowych, w wyniku których w życiu społeczności politycznej powstaje niezliczona ilość stosunków i przeróżnych zjawisk”¹²¹.

Budżet, oprócz tego, że jest podstawą działalności organów administracji państwowej z Radą Ministrów, zdającą z wykonania budżetu państwa sprawozdanie Sejmowi na czele, jest planem działalności Rządu, jest jego ilościowo wymierzonym programem politycznym¹²² — innymi słowy polityka finansowa i instytucje przez które jest ona prowadzona, w szczególności zaś budżet państwa we współczesnych warunkach gospodarki kraju obejmuje szeroki zakres¹²³ na miarę wskazań narodowego planu gospodarczego. Niemniej nie należy utożsamiać go z pełnym odpowiednikiem narodowego planu, ogólnym planem (programem) finansowym¹²⁴, o którym zresztą Konstytucja nie wspomina, zapewne uważając go za wewnętrzny akt administracyjny.

„[...] w systemie gospodarczym, opartym w całości na zasadzie planowego kierownictwa i planowego działania w którym gospodarka planowa nabiera rozstrzygającego znaczenia, system skarbowy szczególnie silnie jest nasycony elementami planu [...] Budżet jest [...] w ustroju takim jedną z form planowania gospodarczego, jest aktem, opartym na ogólnym narodowym planie gospodarczym i częścią tego planu, zharmonizowaną z innymi planami”¹²⁵. Oczywiście, z jednoczesnego istnienia i przestrzegania różnych planów gospodarczych i finansowych powstaje wiele trudności

¹¹⁸ M. Heckel, op. cit., s. 1 i n.; W. Lotz, op. cit., s. 100 i n.; G. Ingrosso, op. cit., s. 60.

¹¹⁹ A. Tautscher, op. cit., s. 113 i n.

¹²⁰ J. Burkehead, op. cit., s. 77; G. Colm, *Haushaltung, Staatsbudget und Nationalbudget*, w: *Handbuch ...*, op. cit., s. 529.

¹²¹ E. Morselli, op. cit., s. 6.

¹²² F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan...*, op. cit., s. 10; J. Burkehead, op. cit., s. 448; H. Sultan, op. cit., s. 81.

¹²³ D. A. Ałachwerdian, N. N. Lubimow, op. cit., s. 24, 38.

¹²⁴ T. Grodyński, op. cit., s. 10; *Ibidem*, s. 39; G. Dobbert, op. cit., s. 40.

¹²⁵ S. Rozmaryn, op. cit., s. 10.

tak w toku sporządzania ich, jak też i wykonywania; ale to nie wystarczy do tego by uznać, że jakiś jeden generalny plan — jeśli zestawienie go byłoby możliwe — powinien we wszystkim wszystkie plany zastąpić. Życie kraju jest zbyt skomplikowane i zmienne, by niejako za jednym zamachem można było wszystko w nim rozstrzygnąć, a to, że budżet nie mieści w sobie szczegółowo wszystkich dziedzin ogólnego planu gospodarczego bynajmniej nie znaczy, że jest aktem zbędnym, czy nawet tylko podrzędnym; dopiero gdyby oba akty miały tę samą treść i spełniały taką samą rolę, przeznaczoną im przez Konstytucję — rzeczywiście byłyby to dwa grzyby w barszczu. Różnica między narodowym planem gospodarczym i budżetem państwa nie zasadza się tylko na tym, że są to formalnie osobne akty¹²⁶, osobno uchwalane przez Sejm; gdyby nie było innych różnic — istotnie można by się było wówczas dziwić: po co jest plan, albo — po co budżet, albo raczej — po co oba na raz? Plan jest aktem ogólnym, wytyczającym kierunek losów kraju, zapewniającym ciągłość ich przynajmniej w okresie swego oddziaływania, przedstawiającym łączny obraz spraw; natomiast budżet takiej całości nie obejmuje ani rzeczowo, ani też w upływie czasu — obowiązuje tylko jeden rok. Z ogólnego zasięgu planu i z tego, że sporządzany on jest na kilka lat, budżet zaś jest jednorocznym fragmentem tego okresu, musi wynikać, że wytyczne planu poprzedzają budżet, który idzie za nimi¹²⁷. Ale znaczenie obu aktów w różnych stadiach ich bytowania jest inne — podczas gdy w toku planowania niejako prowadzącym aktem jest plan gospodarczy, to w ciągu finansowej realizacji zaplanowanych przedsięwzięć czynniejsza rola przypada budżetowi, to on właśnie wówczas jakby „dyscyplinuje” to postępowanie¹²⁸; oba akty są ze sobą związane, ale nie grają tej samej roli ani w całości, ani we fragmentach¹²⁹. Realizacja wskazań kilkuletniego planu gospodarczego jest przez budżet corocznie jakby rewidowana i — jeśli można to tak określić — uściślana¹³⁰, z drugiej zaś strony kilkuletni plan może lepiej, niż to było przy do niedawna stosowanych sposobach zapobiegać temu, by budżet nie był sporządzany niemal na ślepo¹³¹, bez jakiegokolwiek większej perspektywy. Uchwalenie planu formalnie nie zapewnia jeszcze finansowania jego realizacji, przynajmniej w tych dziedzinach, które obejmuje budżet, stąd gdy ten ostatni nie jest należycie wykonany, odbija się to na realizacji planu gospodarczego, jak też zresztą i odwrot-

¹²⁶ E. Rohde, A. Fengler, op. cit., s. 31 i n. Por również R. W. Davies, op. cit., s. 186 i n.; A. Tautscher, op. cit., s. 111 i n.

¹²⁷ D.A. Ałachwerdian, N.N. Lubimow, op. cit., s. 331; J. Burkehead, op. cit., s. 37, 247.

¹²⁸ J. Burkehead, op. cit., s. 247.

¹²⁹ E. Rohde, H. Fengler, op. cit., s. 12.

¹³⁰ M. Duverger, *Institutions...*, op. cit., s. 311; J. A. Dymisz i in., op. cit., s. 295, 303

¹³¹ M. Duverger, *Finances...*, op. cit., s. 31.

nie¹³²; zaś dzięki rocznemu okresowi realizacji budżetu — Sejm może też lepiej śledzić rytmikę nie tylko finansowej, ale i rzeczowej strony wykonania planu, co uzupełnia coroczne sprawozdania z takich właśnie etapów realizacji samego planu¹³³. Odpowiedzialność za wykonanie obu aktów jest dzięki budżetowi bardziej skonkretyzowana. Wreszcie — określenie Konstytucji „narodowe plany gospodarcze na okresy kilkuletnie”, tj. plany uchwalane przez Sejm, które mogą być dla tego najwyższego organu władzy państwowej formalną podstawą dla domagania się od Rządu sprawozdania z ich wykonania, nie przesądza długości tego okresu, przeto nie daje też dostatecznej konstytucyjnej podstawy dla regularnego zdawania sprawy Sejmowi przez Radę Ministrów z jej działalności.

Roczny narodowy plan gospodarczy Rada Ministrów może sama sobie uchwalić i wprowadzić, ale nie musi składać sprawozdania z jego wykonania Sejmowi („Sejm może powołać komisję dla zbadania określonej sprawy” — „sprawą” taką może być i wykonanie rocznego planu gospodarczego). Pomijając już to, czy wskazania narodowego planu mają moc wiążącą prawnie, co do czego wypowiedane bywały wątpliwości¹³⁴, postanowienia Konstytucji dotyczące zdawania sprawy z wykonania budżetu mają swe znaczenie polityczne, którego Konstytucja nie wiąże z wykonywaniem narodowego planu gospodarczego. Niepodobna nie spostrzec tego, że oba akty, plan i budżet, są w Konstytucji blisko ze sobą spokrewnione, ale trzeba też widzieć i to, że oba one mają różne zadania do spełniania — co zdaje się dość wyraźnie wynikać właśnie z różnych postanowień ustawy zasadniczej. Można by powiedzieć, że narodowy plan gospodarczy jest jakby drogowskazem, budżet zaś państwowy — podróźnym; pożytek z drogowskazu, gdy nie ma wędrowca, jest wątpliwy, wędrowiec zaś bez drogowskazu narażony byłby na zbłądzenie. Niemniej — to nie podróźny służy drogowskazowi, lecz odwrotnie, podróźny zaś musi umieć odczytać i zrozumieć drogowskaz.

Istnienie w strukturze prawnej państwa dwóch pokrewnych aktów (nie zapominając, ale i nie wspominając tu o innych z tych samych dziedzin) nie powinno prowadzić do roztrząsania spraw — który z nich jest zbędny, czy czasem plan gospodarczy nie czyni z budżetu jakiejś pozostałości dawnych czasów, która już dziś jest przeszkodą, a wkrótce stanie się wprost niemal zawadą na drodze ku lepszej przyszłości. Już dziś plan gospodarczy miał wyzucić budżet z jego zadań, stracić własną dynamikę na rzecz automatycznego podążania za planem¹³⁵, przewaga zaś planu

¹³² E. Ronde, H. Fengler, op. cit., s. 31.

¹³³ L. Trotabas, op. cit., s. 140.

¹³⁴ J. Laferrière et M. Waline, op. cit., s. 33 i n.; W. Brzeziński i in., op. cit.

¹³⁵ M. Figère, op. cit., s. 84. Ale nieco dalej (s. 349) autor ten omawia „dynamikę budżetową” właśnie w powiązaniu z planem gospodarczym.

nad budżetem ma świadczyć o przydaniu pierwszeństwa funkcji przewidywania (plan) nad funkcją autoryzacji (budżet)¹³⁶.

To prawda, że taka struktura i rola budżetu, jak ją rozumiano dawniej, jest w nowych czasach zbyt sztywna¹³⁷, jak też prawdą jest i to, że wszelkie zmiany niesione przez te czasy w życiu gospodarczym i politycznym krajów doprowadziły do gruntownych przekształceń w zakresie spraw budżetowych¹³⁸. Ale przecież to, że pojawiają się nowe instytucje, albo też, że będące dotąd w cieniu wysuwają się na najwidniejsze miejsce, bynajmniej nie musi znaczyć, by dawne przestały spełniać jakieś tradycyjne czy również nowe funkcje. Rzadko kiedy nowe instytucje burzą dawne, najczęściej prowadzą do poprawienia ich (ostrożniej mówiąc — do zmian w nich), często do bardzo istotnego ich uzupełnienia, a najczęściej skłaniają do nazwania tych jakoś zmodyfikowanych starych — nowymi imionami. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Konstytucja utrzymała wypróbowaną instytucję budżetu, formalnie zaś powołała do życia nową — narodowy plan gospodarczy. I obu tym aktom przypisała osobne zadania do spełniania. Podczas gdy w planie gospodarczym mieszczą się wytyczne o szerokim zasięgu tak rzeczowym, jak i czasowym (by nie nadużywać słowa — makrodecyzje), to budżet jest szczegółowym określeniem porządku rzeczy¹³⁹, jest szczegółowo wnikającym w życie kraju aktem organizującym je. Wcale nie wynika też z postanowień Konstytucji by był on organizacyjnie czy administracyjnie w jakiś sposób podporządkowany planowi gospodarczemu¹⁴⁰ (choć rzeczowo — tak), natomiast on właśnie jest podstawą prawną działalności Rządu, jest aktem dla określonej jednostki prawnej, tak jak i budżety terenowe są przypisane określonym jednostkom prawnym¹⁴¹, co ma swe znaczenie w ustalaniu odpowiedzialności za jego — czy ich — wykonanie, podobnie jak i za przestrzeganie tzw. dyscypliny budżetowej. Skłonność do przypisywania wszelkich zadań planowi gospodarczemu i do utrzymywania, że budżet zbyt wielu ich się wyzbył, stając się mniej lub więcej pustym naczyniem, lub w najlepszym razie mniej lub więcej szacownym wspomnieniem dawnych czasów, zdaje się wpływać z przypisywania zupełnej przewagi sprawom gospodarczym przed politycznymi. Tendencja ta byłaby jak najbardziej zrozumiała i godna pochwały w szrankach przedsiębiorstw, ale nie trzeba zapominać o tym, że państwo to nie przedsiębiorstwo, lecz organizacja polityczna, przede wszystkim, organizacja polityczna. A tymczasem narodowy plan gospodarczy, choć — jak niemal każdy akt państwowy, zwłaszcza o tym zasięgu — nie jest pozbawiony pierwiastków

¹³⁶ M. Figère, op. cit., s. 341.

¹³⁷ P. Hervieu, op. cit., s. 31.

¹³⁸ M. Duverger, op. cit., s. 9.

¹³⁹ A. Tautscher, op. cit., s. 111.

¹⁴⁰ R. A. Davies, op. cit., s. 152.

¹⁴¹ P. Hervieu, op. cit., s. 34.

politycznych, formalnie politycznych funkcji — przynajmniej według Konstytucji PRL — nie spełnia. Te przypisane są budżetowi państwa: jest to autoryzacja budżetu przez Sejm i odpowiedzialność Rady Ministrów przed Sejmem za wykonanie budżetu; wystarczy tu przypomnieć tę główną funkcję polityczną budżetu, choć wiadomo, że spełnia on i inne z tej dziedziny. Czy narodowy plan gospodarczy może lub powinien spełniać tę funkcję — to inna sprawa; jednak obowiązująca Konstytucja PRL obarczyła nią nie plan, lecz budżet państwa. Czy budżet państwa obecnie należycie spełnia tę swą konstytucyjną funkcję, to znów inne zagadnienie. Nie brak uwag i rozważań co do tego, czy oba te plany mogą czy powinny być jakoś łącznie traktowane tak w toku ich uchwalania, jak i wykonywania i wreszcie — spełniania przez nie różnych zadań, dotychczas spełnianych przez nie osobno¹⁴². Konstytucja PRL na dzień dzisiejszy nie przewiduje takiego urządzenia spraw, a przyszłość pokaże, jak się one rozwiną później.

*

To oczywiste, że Konstytucja nie jest kodeksem praw, zwłaszcza nie jest kodeksem norm finansowych, jest natomiast podstawową ustawą, mieszczącą cały zespół postanowień i ustanowień, odnoszących się, choć w sposób ogólny, do całokształtu życia kraju. Budżet państwa jest jedną z instytucji, funkcjonujących w tym życiu i Konstytucja wiąże go z wieloma innymi instytucjami oraz przejawami tego życia. Powiązanie to nie zawsze jest — jeśli można tak rzec — bezpośrednio ukazane w Konstytucji, nie zawsze ucieleśnione w wyraźnym jej przepisie¹⁴³. Tym niemniej jest niesporne i wyraźne. Jednak samo choćby najwierniejsze, niejako fotograficzne odtworzenie norm prawnych nigdy nie wyczerpuje sprawy: nie dość jest wiedzieć, że jakieś normy są, warto też zająć się śledzeniem ich „życia” — innymi słowy działania i oddziaływania ich w różnych dziedzinach bytowania kraju — i nawzajem. Wymagałoby to osobnych dociekań — z różnych względów niełatwych!

Wiedzą to wszyscy zajmujący się zagadnieniami budżetowymi — i przy każdej okazji nie omieszkują wspominać o tym, że budżet nieustannie ulegał rozmaitym zmianom, na ogół równoległe, zwłaszcza do strukturalnych zmian politycznych, ustroju i zadań państwa, oraz ekonomicznych, najczęściej dostosowując się do nich, rzadziej wyprzedzając, czy tylko przyspieszając je. Można sądzić, że budżetowi PRL przypadła niejako podwójna rola — z jednej strony dostosowania się do struktury państwa, mieszcząc w tym i sprawy gospodarczo-społeczne, z drugiej zaś służenia za narzędzie przyspieszenia budowy nowych stosunków w kraju. Opis i uogólniające rozwikłanie tego procesu nie bywają jednak tak proste, jakby mogło się zdawać, że być powinno, m. in. dlatego, że różne opra-

¹⁴² H Laufenburger, op. cit., s. 3; S. Bolland, op. cit.,

¹⁴³ K. Opalek, W. Zakrzewski, op. cit., s. 131 i n.

cowania tych zagadnień często posługują się tymi samymi słowami i nazwami dla określenia różnych spraw i rzeczy — oraz odwrotnie, używają tych samych określeń w różnym znaczeniu¹⁴⁴.

Jakiegokolwiek jeszcze piętrzyłyby się przeszkody na drodze dociekania roli i znaczenia budżetu — z wielu postanowień Konstytucji przebija znamieny rys tak całego ustroju i gospodarki kraju, jak też i wskazań odnoszących się do ich funkcjonowania, mianowicie jakby organiczne związanie ze sobą wszelkich części całej tej struktury, jedność wszelkich planów¹⁴⁵, pośród których niepoślednie miejsce zajmuje budżet. W szczególności przez finansowe środki realizacji zamierzeń wiąże on ze sobą i koordynuje sprawy gospodarcze ze społecznymi czy kulturalnymi oraz politycznymi¹⁴⁶. Można więc powiedzieć, że budżet jest dziś „rachunkiem” dotyczącym całości w państwie, jest budżetem całego narodu¹⁴⁷, instytucją demokratyczną, instytucją przy tym przeznaczoną nie dla płonnej ilustracji życia kraju i nie tylko dokumentem, świadczącym o zamierzeniach na dany okres, lecz wskazującym i na środki realizacji tych zamierzeń. Jak kiedyś powiedziano¹⁴⁸, całość budżetu pozwala dostrzec „nie tylko las, ale i drzewa”, a można dodać że pozwala nie tylko dostrzec owe drzewa, ale pokazuje i to, po co i — co nie najmniej ważne — za co je hodować. Konstytucja nie mówi tego, jaki system budżetowy byłby lepszy, jaka treść budżetu najlepsza; mówi tylko to, jaki jest system budżetowy i jaka jest treść budżetu. Ale — rzecz oczywista — bynajmniej nie stanowi to tamy ku pomysłom zmian, w intencji twórców tych projektów — mających ulepszyć istniejący stan rzeczy. Jak w każdej dziedzinie, tak i w sprawach budżetowych złożoność życia utrudnia wyodrębnienie skutków pojedynczych działań, czy funkcjonowania osobnych instytucji, ale okoliczność ta pozwala za to na łatwiejsze konstruowanie schematów teoretycznych w rozmaity sposób ujmujących wszelkie powiązania, przyczyny czy następstwa wszystkiego. W szczególności co do budżetu wiadomo, właśnie wynika to z zespołu postanowień Konstytucji, że powiązany on jest ze wszystkim w życiu kraju, wiadomo że wiele okoliczności wpływa na jego kształt i treść, jak również i to wiadomo, że wywiera on wszechstronny wpływ; zupełne jednak wyizolowanie tych przyczyn i następstw jest chyba niemożliwe. Stąd wszelkie teoretyczne próby w tej dziedzinie bywają — czasem nader pomysłowymi, ale raczej hipotezami, niż wiernymi zwierciadłami rzeczywistości lub koncepcjami realnych zmian. Nie znaczy to wcale, by były konstrukcjami jałowymi i zbędnymi: każda ukazuje większy czy mniejszy, ale często prawdziwy fragment skompliko-

¹⁴⁴ H. Lutz, *Public Finance*, New York 1936, s. 645.

¹⁴⁵ G. Dobbert, op. cit., s. 24.

¹⁴⁶ I. A. Dymzic, op. cit., s. 296.

¹⁴⁷ F. Neumark, *Theorie und Praxis...*, op. cit., s. 556.

¹⁴⁸ U. Hicks, *Public Finance*, Cambridge 1958, s. 337.

wanego bytu badanej instytucji, albo też podsuwa jakiś sposób choćby częściowego jej ulepszenia.

Konstytucja wskazała cele, które ma osiągać Polska Rzeczpospolita Ludowa. Wprawdzie w urzeczywistnieniu tych celów mogą współdziałać różne instytucje i środki, to jednak głównym ich realizatorem — co także wynika z wielu postanowień Konstytucji — ma być państwo. Jako jedno z narzędzi osiągnięcia celów państwa Konstytucja ustanowiła budżet; a choć nigdzie nie mówi ona wyraźnie o działalności finansowej państwa, to skądinąd wiadomo, że właśnie budżet ma być jednym z głównych narzędzi tej działalności, lecz podczas gdy dawniejszymi laty również były kłopoty z rozpoznawaniem tego, co należy uważać za działalność finansową¹⁴⁹, to jednak na dobre wzmogły się one wraz z rozszerzeniem zasięgu spraw państwowych¹⁵⁰. Nie wyczerpuje sprawy i nie usuwa wszystkich trudności skądinąd słuszne spostrzeżenie¹⁵¹, że działalność finansowa rozpoczyna się od gospodarczego ustalenia potrzeb, kończy zaś na takimże dostarczeniu środków na ich zaspokojenie. Niemniej zdaje się z tego wynikać jedno: ogólne i — jeśli można tak rzec — ostateczne cele państwa ustalone zostały w Konstytucji, a że realizacja ich domaga się działalności finansowej, m. in. przez budżet, przeto Konstytucja jest tą generalną orbitą, w szrankach której mieszczą się wskazania dla przebiegu działalności finansowej państwa. Oczywiście, owe cele konstytucyjne, są to cele niejako podstawowe, które domagają się aktualizowania ich celami jakby częściowymi, bieżącymi, nasuwającymi się w danym czasie i okolicznościach, realizacja zaś każdego z nich powinna być kolejnym etapem na drodze realizacji generalnych celów konstytucyjnych. Jedno wydaje się być pewne — finansowanie celów niezgodnych z tymi ostatnimi należałoby uznać za działalność sprzeczną z Konstytucją. Przestrzeganie tej zasady w praktyce, bodaj nie jest tak proste, jakby mogło się może здаwać. Państwo jest wielkim uczestnikiem produkcji materialnej, jest głównym właścicielem jej środków oraz organizatorem jej procesu; również — przez budżet — jest też rozdzielcą dóbr (dochodu narodowego). Wiadomo zaś jakie trudności piętrzą się na drodze odnalezienia właściwego miernika powodzenia w toku działalności gospodarczej i finansowej państwa¹⁵². Konstytucja przepisuje, iż PRL (państwo) „zabezpiecza stały wzrost dobrobytu [. . .]”. Czy działalność gospodarcza i finansowa, która przeszkodziła w osiągnięciu tego celu (w jakim czasie i w jakim stopniu?) może być uznana za sprzeczną z postanowieniami Konstytucji? Są to sprawy, a zapewne można by wskazać i inne, które mieszczą się w ocenie przez Sejm przedstawionych mu przez Radę Ministrów sprawozdań

¹⁴⁹ M. Heckel, op. cit., s. 4 i n.; E. Morselli, op. cit., s. 6 i n.

¹⁵⁰ H. Laufenburger, op. cit., s. 36; J. Burkehead, op. cit., s. 60 i n.

¹⁵¹ W. Gerloff, *Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft, ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften*, w: *Handbuch...*, op. cit., t. I, s. 43 i n.

¹⁵² Por. J. Burkehead, op. cit., s. 35.

z wykonania budżetu i mogą wpłynąć na brzmienie wniosku Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rządu.

Niechybnie — wszelka działalność organów i instytucji państwowych ma dążyć do realizacji celów państwa; te wypisane są jednak w Konstytucji. Czasem streszcza się owe cele państwa w określeniu: dobro powszechne¹⁵³, m. in. by zwrócić uwagę na to, że państwo nie jest celem samo dla siebie. Pominąwszy już nawet niezbyt przejrzyste znaczenie podobnych określeń, nie wolnych od niebezpieczeństwa różnego ich rozumienia, sprawa gmatwa się przez to, że — z jednej strony — państwo jest podmiotem gospodarującym, z drugiej zaś — reprezentantem potrzeb kraju, czyli występuje niejako w podwójnej roli: tego, kto działa i tego, na rzecz którego działa się¹⁵⁴. Chyba nie dałoby się zestawić jakiejś pełniejszej listy trudności, związanych z tym wszystkim — jedną z nich jest bodaj to, że dość trudno jest ustalić potrzeby do zaspokajania przez państwo, bowiem są to nie tylko łatwiej wymierne zadania gospodarcze czy finansowe, lecz także (czasem zwłaszcza) polityczne¹⁵⁵. Niełatwo jest utrzymać właściwy stosunek między zakresem, pozostawionym własnej trosce obywatela i tym, czym miałyby się zająć państwo. Zwiększanie się tego ostatniego zakresu jest nie tylko spostrzeżeniem z życia, ale również — choć nie wszędzie i nie zawsze w jednaki sposób realizowanym postulatem. Konstytucja wyznacza szerokie pole działalności państwa, ale przecież nie może tego ustalić ani ściśle, ani sztywno, granica między „minimum egzystencji” państwa i takimże obywatela musi być do pewnego stopnia elastyczna; w dopuszczalnych ze względów konstytucyjnych rozmiarach zmienność ta przejawia się w corocznym budżecie. Powstają tu znów nowe trudności spowodowane przepisem Konstytucji ustanawiającym parę rodzajów budżetów — państwowy i wszelkie stopnie terenowych¹⁵⁶. Można też zwrócić uwagę na pokrewną trudność, tj. już nie tylko na możliwość terytorialnego rozszczępienia decyzji, także finansowych, lecz na wynikającą z przepisów Konstytucji konieczność dokonywania przez państwo wydatków na realizację tego samego celu, który ostatecznie będzie dopiero kiedyś w przyszłości osiągnięty, po jakimś dłuższym okresie czasu¹⁵⁷. Wprawdzie każdy budżet formalnie jest sam dla siebie zamkniętą całością, ale cele, na które łoży się już dziś — mogą być niekiedy zrealizowane dopiero pojutrze. Czy owa pojutrzejsza hierarchia potrzeb będzie tak samo widziana, jak dziś? Zwłaszcza, że przewodnim regulatorem finansów są nie tylko względy gospodarcze.

¹⁵³ M. De la Bigné de Villeneuve, op. cit., s. 35 i n.

¹⁵⁴ S. Głabiński, *Teoria ekonomiki narodowej*, Lwów 1927, s. 57, 75; O. Pfeliderer, *Staatwirtschaft und das Sozialprodukt*, Jena 1930, s. 37.

¹⁵⁵ W. Gerloff, op. cit., s.

¹⁵⁶ J. Due, *Government Finance*, Homewood 1953, s. 405, 424; M. Figère, op. cit., s. 139, 264 i n.

¹⁵⁷ E. Morselli, op. cit., s. 39.

Nie tylko zanik wiary w harmonię automatyzmu w gospodarstwie¹⁵⁸ doprowadził do ustanowienia gospodarki planowej będącej u nas zasadą konstytucyjną. Niemniej przyjęcie zasady planowania jako podstawy gospodarowania, i to oczywiście planowania wieloletniego, nakłaniać może do rozpatrzenia wpływu tej okoliczności na inną, dotychczas niejako bezkonkurencyjną zasadę postępowania budżetowego, tj. zasadę corocznej autoryzacji budżetu przez parlament. Sprawę tę wysuwa sama Konstytucja, ustanawiając razem tak budżet z autoryzowaniem go przez Sejm, jak też wieloletnie plany gospodarcze.

Gospodarka publiczna, tak jak rysuje się w postanowieniach Konstytucji, staje się wielkim i wielostronnym urządzeniem, sprawne kierowanie którym nie jest prostym i łatwym zadaniem: grozi niebezpieczeństwem zsunięcia się na drogi administrowania, nie gospodarowania; życie zapewne wyważy tu jakieś stosowne granice przedsięwzięcia i ustanowi właściwe mierniki jego powodzenia. Zdaje wysuwać się tu nowa rola przedstawicielstwa kraju — Sejmu. Nie dlatego, by Sejm (w praktyce — posłowie) więcej wiedział od zestawiających i wykonujących budżet (bo a ten akt tu chodzi), lecz dlatego — mówiąc pokrótce — że wie, albo powinien wiedzieć on co innego, a raczej że patrzy, czy powinien patrzeć z innego punktu widzenia. Wówczas coroczne podsumowanie i ocena gospodarki państwowej tak, jak ona odbiła się w budżecie, powinno być dokonane według — jeśli nie zawsze nowych mierników spraw, to w każdym razie choćby częściowo innych niż te, którymi posłużyły się organy zestawiające i wykonujące budżet. A jeśli nawet i nie to, to wobec tego, że Sejm jest według Konstytucji „najwyższym wyrazicielem ludu pracującego miast i wsi” — do toku budżetowego przez udział w nim przedstawicielstwa ludności powinien być wniesiony pierwiastek demokratyzmu, upowszechnienia, a zarazem i skonkretyzowania odpowiedzialności za losy kraju. Właśnie „ustrój demokratyczny” był środowiskiem, w którym ukształtowała się pierwotna postać budżetu państwa¹⁵⁹; pierwotna, tj. oparta na dawnym rozumieniu podstawowych „zasad budżetowych”, wywodzących się jeszcze z doktryny podziału władz¹⁶⁰. Ale — rzecz oczywista — wraz z zamieraniem i rozszarpieniem dawnych stosunków tak gospodarczych, jak społecznych i gospodarczych, musiała nadejść kolej i na zmianę treści i roli budżetu oraz na jakieś przekształcenie jego postaci. O zmiany te — w skromniejszym czy obszerniejszym rozmiarze — dopominano się z dawna. W 1912 r. napisano¹⁶¹: „Na ogół program, z nowym zapałem głoszony w ostatnich latach, można streścić w taki sposób: utrzymać jedność budżetu, udoskonalić jego zakres, usunąć niejasności,

¹⁵⁸ A. Tautscher, op. cit., s. VII.

¹⁵⁹ K. Heinig, op. cit., t. I, s. 213.

¹⁶⁰ Ibidem, s. 271.

¹⁶¹ R. Stourm, op. cit., s. VIII.

odchylenia, zamęt w dochodach i wydatkach, zwalczać kredyty dodatkowe, rozrzutność, a raczej marnotrawstwo, zmiany, zmusić wykonawców do akuratego przestrzegania uchwał parlamentu, powściągać kredyty, pilnie nadzorować wykonanie budżetu, sprawić, by wykonawcy składali sprawozdania rachunkowe [...]". Wszystkie te zamiary można pochwalić, ale dopiero zasadnicza zmiana wszelkich stosunków, konieczność obsłużenia przez budżet wielkiej różnorodności dziedzin życia i zwiążanie go z różnorodnością wielu innych instytucji i aktów gospodarczych, finansowych i innych — dopiero te okoliczności pociągnęły za sobą istotne zmiany w treści, kształcie i znaczeniu budżetu państwa. Nadszedł czas, by bez gubienia dawnych swych zadań — budżet odnalazł sobie nowe, należne mu miejsce tak w życiu, jak też i w teorii finansów.

Mickiewicz napisał kiedyś:

„Aż tu minister skarbu, jakby z drągiem,
Wybiega z ogromnym budżetu wyciągiem.
Zaczyna mieszać mowę o procentach,
O cłach, opłatach, stemplach, remanentach;
[.....]
Aż się dowiedzą wszyscy na ostatku,
Że była mowa tylko — o podatku".

Tak było. Ale współczesny budżet nie jest już „mową tylko o podatku", powinien zaś być w właściwy sobie sposób realizatorem Konstytucji i w niej mieć miarę swego zakresu, treści i znaczenia.

PRINCIPES BUDGÉTAIRES, BUDGET ET PLAN ÉCONOMIQUE EN FONCTION DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Résumé

Le budget tient une place particulière parmi toutes les plans et programmes de l'État, soit strictement financiers soit économiques. Il est adapté aux conditions économiques et politiques et bien que l'on fasse allusion à sa crise et même sa décomposition, il se maintient partout. C'est un tout systématisé et depuis longtemps on reconnaît qu'il devrait s'appuyer sur certaines réalités appelées principes budgétaires. „Cependant ces 'principes' se sont formés il y a longtemps" de leur côté les conditions économiques et politiques subissant des modifications, devaient mener au changement du contenu des principes budgétaires, même si ceux-ci ont gardé leurs anciens noms.

La Constitution de la République Populaire de Pologne ne comporte pas de normes de droit budgétaire détaillées, mais elle définit les principes de base du régime politique économique et social, auxquels doit se soumettre le budget, ceci accompagné de la formation du nouveau contenu des principes budgétaires.

Quelques passages suivants de l'article sont traités du point de vue suivant: peut-on et si oui, comment, déchiffrer le nouveau contenu des principaux principes budgétaires dans les résolutions de base de la Constitution de R.P.P. Il est donc question du principe d'unité du budget, d'entité, de détaillement, de notoriété publique, de préalabilité et enfin du principe d'équilibre du budget. Tous ces prin-

cipes constituent un certain système et il vaut mieux les considérer ensemble, bien que quelques difficultés peuvent résulter d'une telle présentation de la chose. Il est vrai que l'ancienne interprétation des principes budgétaires n'a plus d'actualité, mais cela ne veut pas dire pour autant que le budget d'aujourd'hui puisse être établi avec une totale liberté; les prémisses générales de son établissement sont fournies par les résolutions fondamentales de la Constitution.

Le budget est un plan financier, il est aussi un plan économique. Mais il n'est ni l'unique plan financier de l'État, ni l'unique plan économique. De ce fait naît la délicate question des rapports entre le budget et le Plan Économique National. Ce problème découle de la Constitution elle-même qui confère le droit d'être aussi bien au budget national qu'au Plan Économique National, sans pourtant établir le rapport de l'un à l'autre. On peut toutefois déduire ce rapport des résolutions fondamentales de la Constitution.

Le Plan Économique National concerne la vie du pays dans sa totalité et pendant une période assez longue; le budget pour sa part, concerne les sphères de la vie nationale qui y sont mentionnées, et dure un an. On peut donc dire qu'il est inclus dans le plan et pas inversement. Toutefois dans une année donnée, le plan sera réalisé dans la mesure où les moyens financiers sont prévus pour les différentes sphères dans le budget; ensuite, les tâches du plan seront réalisées dans l'ordre dans lequel elles seront placées dans les budgets suivants au cours de la réalisation d'un plan de quelques années, donc la dépendance entre le plan et le budget est mutuelle. Cette interprétation des choses semble justement découler des prescriptions de la Constitution.

Il est évident que la Constitution ne comporte pas de normes de détail, elle montre cependant les buts qui doivent être atteints par l'activité de l'État; l'un des instruments de la réalisation de ces buts est établi par la Constitution. Cet outil, dans le domaine de l'activité financière de l'État, est le budget. Ce domaine d'activité de l'État est aujourd'hui beaucoup plus large que lors des années précédentes, donc de plus grandes difficultés, aussi bien théoriques, pour sa caractérisation, que pratique.