

*Cezary Kosikowski*

## EWOLUCJA URZĘDU MINISTRA FINANSÓW WE FRANCJI

### 1. WSTĘP

Jest wiele powodów, dla których historia rozwoju administracji finansowej we Francji zasługuje na bliższe poznanie. Francja jest państwem, którego wkład w rozwój administracji oraz światowej myśli i techniki finansowej jest bardzo poważny. Francuskie konstrukcje finansowe oraz związana z ich realizacją administracja i technika zarządzania finansami znalazły szeroki oddźwięk i zastosowanie w wielu państwach europejskich i pozaeuropejskich. Sprawily to nie tylko wpływy polityczne Francji, sięgające w swoim czasie prawie wszystkich kontynentów świata. Instytucje finansowe powstałe we Francji miały również często pionierski charakter i przechodziły do historii jako trwałe dorobek ogólnoswiatowej myśli finansowej.

Powstaje — rzecz jasna — pytanie: czym można tłumaczyć powyższe zjawisko? Wydaje się, iż przyczyn jest kilka. Tkwią one zapewne w tym, iż Francja od zarania swej państwowości aż po czasy współczesne przejawiała wyraźne dążenia do odgrywania w Europie i w świecie roli potężnego mocarstwa, starającego się w różny sposób narzucić innym państwom nie tylko swój system polityczny i społeczno-ekonomiczny, ale także kulturę i sztukę, system oświaty i zdobycze nauki. W ramach Starego Kontynentu dążenia Francji były skierowane przede wszystkim na stworzenie takiego systemu społeczno-politycznego, który będąc różny od systemu angielskiego, stanowić miał wzór dla pozostałych państw europejskich.

Nie bez znaczenia była także wewnętrzna sytuacja społeczno-polityczna Francji. Stworzenie silnego organizmu państwowego wymagało centralizacji życia politycznego i gospodarczego. W tym celu musiano posługiwać się również scentralizowaną administracją. Szczególna rola przypadła administracji finansowej, która stanowiła nie tylko podporę

w sprawowaniu władzy, lecz także jej symbol. Dotyczy to również okresu, w którym interwencyjne funkcje finansów publicznych nie były jeszcze tak rozbudowane, jak w XIX i XX w.

Centralnym ogniwem administracji państwowej były — różne w poszczególnych okresach rozwoju — urzędy zarządzania gospodarką i finansami. Współcześnie bardzo często mówi się, że Francja jest krajem, który zawsze miał szczęście do dobrych ministrów finansów. Jest w tym powiedzeniu trochę przesady, lecz także wiele prawdy. W ogólnosiwiatowym dorobku myśli i techniki finansowej nazwiska francuskich ministrów finansów pojawiają się stosunkowo najczęściej. Jednocześnie jednak urząd ministra finansów znajduje się w ciągłym ogniu krytyki, zarówno społeczeństwa, jak i różnych ugrupowań politycznych. Jest bardzo niewielu ministrów finansów, z których Francja jest dumna, zaś ich zasługi nie są kwestionowane.

## 2. KSZTAŁTOWANIE SIĘ URZĘDU MINISTRA FINANSÓW W OKRESIE MONARCHII

Tworzenie wyspecjalizowanych urzędów ds. skarbowych miało początkowo miejsce jedynie na szczeblu terenowym<sup>1</sup>. Ośrodkiem zarządu sprawami państwowymi był przede wszystkim dwór królewski. Skupiał on grupę urzędników nadwornych, kierujących określonymi gałęziami zarządu państwa. W okresie X—XIII w. najwyraźniej wyodrębnione były urzędy kanclerza (sądownictwo) i seneszela (wojsko). Natomiast zarząd sprawami skarbowymi należał bezpośrednio do króla oraz do jego kolegiального organu doradczego, którym była rada nadworna, czyli kuria.

W okresie rozdrobnienia feudalnego zarząd lokalny w poszczególnych władztwach senioralnych rozwijał się autonomicznie, co osłabiło pozycję polityczną króla. Dlatego też wprowadzono nowy urząd lokalny tzw. prewotów, którym powierzono funkcje skarbowe (ściganie dochodów królewskich w okręgach zwanych prewotalnymi). Prewoci brali swój urząd w dzierżawę za określoną kwotę, płaconą do skarbu królewskiego, zaś wygospodarowane nadwyżki zatrzymywali dla siebie.

Dla kontroli nad działalnością prewotów Filip August zaczął od końca XII w. powoływać specjalnych inspektorów, zwanych baliwami. Z czasem, stanęli oni na czele baliwatów, składających się z kilku okręgów prewotalnych. Byli to urzędnicy mianowani przez króla i przez niego wynagradzani. Rekrutowali się oni spośród osób posiadających

<sup>1</sup> Patrz szerzej M. Szczyński, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 135.

uniwersyteckie wykształcenie prawnicze. Ich kompetencje dotyczyły nie tylko spraw skarbowych, lecz także sądowych i wojskowych.

Zasadnicze przemiany w zarządzie finansami państwa francuskiego nastąpiły na przełomie XIII i XIV w. Na rozwój francuskiej skarbowości i administracji skarbowej szczególnie wpływ wywarły wydarzenia w Anglii, a wśród nich uchwalenie *Wielkiej Karty Wolności* (1215 r.), rozwój kontroli dochodów i wydatków budżetowych i związany z tym rozwój parlamentaryzmu<sup>2</sup>. Francja wkroczyła na drogę reform finansowych, obejmujących nowe dochody państwowe, uchwalone za zgodą Stanów Generalnych. Doprowadziło to do podzielenia skarbu panującego na skarb królewski i publiczny<sup>3</sup>. Pojawiały się także pierwsze zapisy dochodów i wydatków publicznych, będące pierwowzorami planów budżetowych.

Dla zarządu skarbowością powołano nowe organy. Naczelne miejsce wśród nich zajmowała Izba Obrachunkowa, wydzielona w XIV w. z kurii królewskiej<sup>4</sup>. Zajmowała się ona kontrolą niższych organów skarbowych i sprawowała sądownictwo w sprawach skarbowych. Kontrolę nad lokalnymi organami skarbowymi od XIV w. wykonywali powoływani przez króla czterej skarbnicy francuscy (*trésoriers de France*).

Historia odnotowała, iż pierwszym zarządzającym finansami państwa (za panowania Filipa IV) był hrabia Lonqueville — E. de Marigny, który w latach 1301—1315 sprawował urząd „*surintendant des finances*”<sup>5</sup>. Nie są natomiast znane nazwiska osób sprawujących zarząd finansami w latach 1328—1381.

W okresie panowania Karola VII i Ludwika XII finansami państwa zarządzał F. Robertet, nosząc tytuł „*trésorier de France et secrétaire des finances*”. Była to najdłuższa w historii Francji kadencja osoby zarządzającej finansami (1483—1515).

Obok skarbowego aparatu państwowego powstał odrębny aparat skarbowy stanowy<sup>6</sup>. Wyrazem takiego samorządu była instytucja Stanów Prowincjonalnych, które nie tylko uchwały podatki, lecz zajmowały się także ich repartycją i ściąganiem. Podobny dualizm, istnienie aparatu stanowego obok aparatu państwowego, występował także tam, gdzie nie powołano Stanów Prowincjonalnych.

Zarząd dochodów królewskich sprawowali w poszczególnych baliwatach poborcy, podporządkowani czterem skarbnikom Francji. Tymcza-

<sup>2</sup> Por. N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 58 i n.

<sup>3</sup> Por. P. Bloch-Lainé, P. de Voqué, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris 1960, s. 15 i n.

<sup>4</sup> Por. J. Magnet, *La Cour des Comptes*, Paris 1971.

<sup>5</sup> D. Leca, *Du Ministre des Finances*, Paris 1966, s. 97 i n.

<sup>6</sup> Szaniecki, *op. cit.*, s. 156.

sem dla administracji podatków nadzwyczajnych, tj. uchwalanych przez stany, wprowadzono własny aparat. Kraj podzielony został na okręgi skarbowe, zwane elekcjami. Każda elekcja zajmowała obszar jednej diecezji kościelnej i podlegała trzem elektom, wybieranym z każdego z trzech stanów przez Stany Generalne. Na szczeblu centralnym władzę skarbową Stany Generalne powierzyły powołanym ze swego łona czterem generałom finansowym.

Podstawowym celem polityki skarbowej w okresie monarchii stanowej była likwidacja dualizmu w administracji skarbowej oraz wprowadzenie zasady swobodnego nakładania podatków przez króla. Cel ten osiągnięto, nakładając od połowy XV w. nowe podatki bez zgody Stanów Generalnych. Przywilej wyrażania zgody na podatki zachowały jedynie Stany Prowincjonalne oraz stan duchowny.

Pewną jednolitość w systemie administracji skarbowej wprowadziła monarchia już na początku XVI w. przez połączenie funkcji królewskich skarbników i dawniejszego urzędu stanowego generałów finansów w jednej instytucji — skarbników generalnych, postawionych na czele 30 okręgów generalnych. Wskutek wzrostu autorytetu skarbników generalnych doszło do ich uniezależnienia się od kanclerza. Dlatego też wkrótce skarbnicy zostali podporządkowani bezpośrednio królowi. Po uzyskaniu dostępu do Rady Królewskiej urząd ich nabrał znamion urzędu ministerialnego.

Dla centralizacji administracji finansów w 1544 r. stworzono urząd nadintendenta finansów (*surintendant des finances*). Przez następnych 50 lat sprawowało go kolejno 8 osób. W tym czasie urząd ten zaczął coraz bardziej wyodrębniać się z całokształtu aparatu państwowego, w czym upatrywano zagrożenie dla osłabienia pozycji króla i sekretarzy stanu. W konsekwencji podjęto próbę oparcia zarządu finansami na organie kolegialnym.

W 1594 r. Henryk IV powołał 8-osobową Radę Finansową (*Conseil des finances*), na czele której stanął N. de Harlay. Rada ta funkcjonowała do 1616 r., zaś jej kolejnymi przewodniczącymi byli M. Béthune i M. Sully. Ten ostatni, będąc najbardziej zaufanym doradcą Henryka IV, zreorganizował system podatkowy, zniósł przywileje podatkowe i wyegzekwował zaległości podatkowe, doprowadzając do zrównowżenia budżetu. Jego polityka przyczyniła się do rozwoju gospodarki, ponieważ popierał on rozwój rolnictwa i hodowli, znosząc cła wywozowe na zboże i wino.

Idea kolegielnego zarządu finansami podtrzymana została także przez Ludwika XIII. W latach 1611—1616 funkcjonowała bowiem 3-osobowa Dyrekcja Finansów (*Direction des finances*), w skład której wchodził: G. de l'Aubespine (baron Chateaufort), J. de Thon (prezydent parla-

mentu paryskiego) oraz P. Jeannin (prezydent parlamentu burgońskiego).

Po 5 latach Ludwik XIII zlikwidował Dyрекcję Finansową. Za sprawą A. Richelieu doszło do utworzenia nowego urzędu — generalnego kontrolera finansów (*controleur général des finances*), którym został C. Barbin. Polityka Richelieu, który w 1624 r. został powołany do Rady Królewskiej, zmierzała do stworzenia we Francji silnej, scentralizowanej monarchii absolutnej, zajmującej przodujące stanowisko w Europie.

Za panowania Ludwika XIII sekretarze stanu, generalny kontroler finansów i kanclerz byli głównymi ministrami państwa. Mianował ich król dla kierowania różnymi działami zarządu państwa. Ministrowie byli odpowiedzialni przed królem, tworząc jednocześnie jego najbliższą radę. Richelieu został mianowany premierem (*premier ministre*) i do końca życia faktycznie kierował polityką Francji.

Następcy Barbina na krótko powrócili do tytułu nadintendenta finansów. Jednakże wraz z objęciem stanowiska premiera przez Mazarińskiego (1661 r.), przywrócono urząd generalnego kontrolera finansów, powierzając go J. Colbertowi (1661—1683). Zakres jego władzy obejmował nie tylko sprawy finansowe (budżet, podatki, pożyczki itp.), lecz także roboty publiczne, rolnictwo, handel oraz przemysł. Był on więc prawdziwym ministrem „gospodarki narodowej”, mającym możliwość realizowania ówczesnej polityki merkantylizmu. Celem tej polityki było rozwijanie własnej produkcji przez popieranie i zakładanie przedsiębiorstw przemysłowych oraz manufaktur królewskich, a także wprowadzanie odpowiedniej taryfy celnej, zapobiegającej importowi towarów obcych.

Monarchia absolutna stworzyła swoisty etatyzm ekonomiczny. Gospodarka całego kraju została podporządkowana państwu i miała służyć głównie państwu. Wprowadzono w tym celu szeroką i rygorystyczną reglamentację całego życia gospodarczego, ograniczając wszelką wolność gospodarczą. Spowodowało to opór burżuazji, który w konsekwencji doprowadził do kryzysu urzędu generalnego kontrolera finansów.

Ludwik XV zmuszony był do rezygnacji z urzędu generalnego kontrolera finansów i na jego miejsce powołał w 1715 r. Radę Finansową (*Conseil de finance*). Przewodniczył jej książę de Noailles, a od 1717 r. markiz d'Effiat. Po 5 latach Ludwik XV zrezygnował z usług Rady. W poszukiwaniu kandydata na urząd generalnego kontrolera finansów (w 1720 r. krótko był nim Le Pelletier des Forts, nosząc tytuł komisarza generalnego finansów) sięgnął po usługi słynnego szkockiego ekonomisty i finansisty J. Lawa. Był on także zwolennikiem merkantylizmu, chociaż realizował go w inny sposób, niż jego poprzednicy.

Law dowodził, iż obfitość środków płatniczych jest głównym czynnikiem ożywienia gospodarczego. Dlatego też postulował szeroką działalność emisyjną, zabezpieczoną wartością państwowych dóbr ziemskich. Dzięki poparciu Ludwika XV przystąpił on do realizacji swych planów, tworząc bank emisyjny, liczne towarzystwa handlowe oraz Kompanię Zachodnią dla handlu z zachodnią Luizjaną. Kapitał Kompanii pochodził z subskrypcji pożyczek państwowych. Przedsięwzięcia te, w następstwie nadmiernej emisji banknotów i niepowodzeń gospodarczych Kompanii, zakończyły się olbrzymim krachem finansowym. Na długie lata poderwało to zaufanie do działalności finansowej i handlowej ministrów we Francji.

Przeciwwagę dla polityki merkantylizmu miała stanowić nowa teoria ekonomiczna, nazwana fizjokratyzmem. Stworzył ją w latach pięćdziesiątych XVIII w. F. Quesnay i jego uczniowie. Fizjokratyzm wyrósł na tle rozkładu naturalnej gospodarki rolnej i kształtowania się gospodarki farmerskiej. Główna idea fizjokratów polegała na twierdzeniu, iż ziemia jest jedynym dobrem, zaś wielkie rolnictwo farmerskie tworzy produkt czysty. Nie tworzą go natomiast przemysłowcy i kupcy. Fizjokratyzm proklamował politykę wolnego handlu i postulował wprowadzenie „jedynego podatku”, obciążającego produkt czysty.

Idee fizjokratów starał się wprowadzić w życie kolejny słynny generalny kontroler finansów oraz jednocześnie minister handlu i robót publicznych — A. Turgot (1774—1776). Przyjął on i rozszerzył koncepcję fizjokratów, tworząc podstawy dla teorii produktu czystego Quesnaya. W swej polityce kierował się tezą, iż postęp społeczny jest warunkowany rozwojem nauki i techniki. Dlatego też przeprowadził szereg reform gospodarczych, które likwidowały pozostałości merkantylistycznej reglamentacji i liberalizowały życie gospodarcze Francji (wprowadzenie wolnego handlu, likwidacja cechów). Wobec oporu reakcji feudalnej przywileje cechowe zostały przywrócone, zaś Turgot podał się do dymisji.

Następca Turgota został J. Necker. Początkowo był on generalnym dyrektorem skarbu królewskiego (1776 r.), a następnie generalnym dyrektorem finansów (1777—1781). Walcząc z deficytem budżetowym dążył on do przeprowadzenia reformy systemu podatkowego i ograniczenia rozrzutności dworu. Na skutek opozycji dworzan Necker w 1781 r. podał się do dymisji. Jego miejsce zajął J. de Fleury, jednakże kryzys finansowy nie został powstrzymany. Ludwik XVI zdecydował się na powołanie Królewskiej rady finansowej, której prezydentem został L. de Brienne. Rada funkcjonowała przez 4 lata (1783—1787).

W 1788 r. do łask przywrócono Neckera, który został ministrem stanu. Wpłynął on na decyzję zwołania Stanów Generalnych i podwo-

jenie reprezentacji stanu trzeciego oraz podjęcie wspólnych obrad wszystkich stanów<sup>7</sup>. Od sierpnia 1788 r. do lipca 1789 r. Necker piastował stanowisko „*premier ministre des finances*”. Datę tę uważa się oficjalnie za początek urzędu ministra finansów we Francji.

W okresie monarchii oficjalny tytuł ministra finansów nosił tylko A. V. de Lessart (1790—1791). Jego następcy używali natomiast tytułu ministra kontrybucji i dochodów publicznych (*ministre des contributions et des revenus publics*).

W okresie monarchii francuskiej, szczególnie zaś w okresie monarchii absolutnej, doszło do wykształcenia się podstaw organizacyjnych zarządu gospodarką i finansami państwa francuskiego. Ewolucja urzędów oraz ich nomenklatura wskazuje jednoznacznie na występowanie dwóch tendencji. Jedną z nich polegała na tym, iż dla wzmocnienia gospodarczego i finansowego państwa należało urząd zarządzania finansami powierzyć osobie predysponowanej nie tylko zawodowo i politycznie, lecz także wyposażonej w kompetencje sięgające spraw pozafinansowych (przemysł, handel, rolnictwo, roboty publiczne, sądownictwo skarbowe). Umacniało to tak dalece ten urząd, iż poczęto w nim upatrywać zagrożenia dla pozycji innych urzędów, a nawet dla samego monarchy. Stąd też prawie równolegle pojawiła się druga tendencja, wyrażająca się w dążeniu do niedopuszczenia wzrostu siły politycznej organu zarządzającego finansami. Dążenia te były realizowane w różny sposób.

W latach 1301—1546 losy osób piastujących urzędy zarządu finansami były wręcz tragiczne<sup>8</sup>. Spośród 13 — znanych z nazwiska osób — tylko dwie zmarły śmiercią naturalną. Pozostali zarządcy zginęli śmiercią skrytobójczą (E. de Marigny, G. de la Guette, P. Reimy, J. Montaigne, P. des Essars, C. de Beaulieu, J. Beaulieu), bądź też zakończyli swoją karierę i życie w więzieniach (J. Coeur, J. La Balue, G. Bayard).

Inną metodą, stosowaną w późniejszym okresie monarchii, było dokonywanie częstych zmian na stanowisku zarządcy finansów. Niektórzy władcy mieli szczególnie rozwiniętą skłonność do dokonywania zmian personalnych w tym zakresie. Za panowania Ludwika XIII urząd zarządcy finansów obsadzano 10-krotnie, za Ludwika XIV — 13-krotnie, za Ludwika XV — 15-krotnie, za Ludwika XVI zaś aż 18-krotnie. Bardzo często sięgano do usług tej samej osoby wielokrotnie, chociaż z pewnymi przerwami (np. J. Necker czterokrotnie obejmował ster zarządu finansami państwa).

<sup>7</sup> J. Feldman, *Revolucja francuska a Europa (1789—1795)*, [w:] *Wielka historia powszechna 1789—1848*, cz. 1, Warszawa 1936, s. 23 i n.

<sup>8</sup> Leca, *op. cit.*, s. 98.

Charakterystycznym objawem było także i to, iż prawie zawsze kadencja silnego politycznie i zawodowo ministra finansów kończyła się jego dymisją, zaś monarcha na pewien czas rezygnował z funkcjonowania urzędu jednoosobowego, wprowadzając zarząd kolegialny. Ta ostatnia forma organizacyjna nigdy nie przyniosła spodziewanych rezultatów gospodarczych i finansowych. Stanowiła ona natomiast pewien symbol kryzysu politycznego, gospodarczego i finansowego państwa.

W okresie monarchii absolutnej wykształcił się we Francji model urzędu ministra, premiera oraz rządu, jako zespołu ministrów. Zmieniało to układ organów państwowych, wśród których wyraźniej zaznaczał się ich podział według zadań i kompetencji. W tych warunkach koncepcja Monteskiusza o trójpodziale władz stawała się faktem. Pozycja ministra finansów nabierała cech szczególnych. Teoretycznie, należał on do grupy organów tworzących władzę wykonawczą, jednakże faktycznie zakres jego zadań, kompetencji i działań nie zamykał się tylko w tych ramach: W łonie organów wykonawczych zajmował on pozycję uprzywilejowaną, co w sumie sprawiało wrażenie wylaniania się czwartej władzy, tj. administracji finansowej. Działalność niektórych wybitnych ministrów finansów okresu monarchii potwierdza w pełni tę tezę.

### 3. URZĄD MINISTRA FINANSÓW W XIX I W POCZĄTKACH XX W.

Kryzys gospodarczy, który Francja zaczęła dotkliwie odczuwać po 1770 r., przyczynił się do wzrostu napięcia społecznego. Wzrastający deficyt budżetowy umożliwiał burżuazji mobilizację do walki ze szlachtą i absolutyzmem królewskim całego stanu trzeciego. Rewolucja Francuska przebiegała w kilku etapach, w trakcie których zachodziły również zmiany w organizacji centralnej administracji finansowej.

Tymczasowa Rada Wykonawcza powołała w 1792 r. na stanowisko ministra kontrybucji i dochodów publicznych. E. Clavière, który pełnił ten urząd jeszcze za czasów Ludwika XVI. W rok później urząd obsadzono członkiem rady generalnej Komuny Paryskiej — L. Deschamps-Destournelles. Także i jego kadencja nie trwała długo, bowiem nowy organ władzy (Comité de salut public) zdecydował się na powierzenie zarządu finansami organowi kolegialnemu, tj. Komisji Finansów (Commission des Finances), przekształconej następnie w Komisję Dochodów Publicznych (Commission des Revenus Publics).

W okresie Dyrektoriatu powrócono do koncepcji urzędu ministra finansów. Począwszy od listopada 1795 r. aż do lipca 1799 r. urząd ten

sprawowało kolejno 5 ministrów, przy czym tylko jeden z nich (J. Ramel de Nogaret) dłużej niż inni, bo ponad 3 lata.

W ciągu 7 lat istnienia I Republiki urząd ministra finansów obsadzany był 7-krotnie, zaś przejściowo działała także Komisja Finansów. W trudnej walce politycznej nie było szans na rozwinięcie długofalowych działań finansowych ze strony ministra finansów. Brak było zresztą zdecydowanej koncepcji politycznej i organizacyjnej co do formy sprawowania zarządu w dziedzinie finansów. Dlatego też ministrowie finansów tego okresu nie wnieśli większego wkładu w rozwój instytucji finansowych.

Sporo zmian na tym odcinku przyniósł okres dyktatury napoleońskiej. Początkowo funkcję ministra finansów sprawował jeden z ministrów okresu Dyrektoriatu — M. Gaudin. Począwszy od 27 IX 1801 r. Napoleon zlikwidował urząd ministra finansów, zaś obowiązki zarządu finansami powierzył ministrowi skarbu publicznego, mianując na to stanowisko F. Barbe-Marbois, a od stycznia 1806 r. księcia N. Molliu.

W całym okresie rządów Napoleona, trwającym niespełna 15 lat, funkcje zarządu finansami sprawowali jedynie trzej ministrowie. Świećność cesarstwa francuskiego sprzyjała stabilizacji urzędów i ich obsady kadrowej. Ministrowie skarbu tego okresu nie byli jednakże w stanie prowadzić samodzielnej polityki finansowej, ponieważ koncepcje polityczne Napoleona, zarówno w polityce zewnętrznej, jak i wewnętrznej, były bardzo wyraźnie sprecyzowane. Potrzebował on jedynie dobrych realizatorów dla swych zamierzeń i celów.

Wkład Napoleona w rozwój instytucji finansowych i form polityki finansowej był znaczny. Dokonując reformy podziału administracyjnego państwa Napoleon zatrzymał kantony jedynie jako jednostki lokalnej administracji skarbowej i sądowej. Był on twórcą słynnej Inspekcji Finansowej, działającej na terenie całego kraju i we wszystkich urzędach<sup>9</sup>. Wzmocniło to pozycję administracji finansowej, która mogła kontrolować działalność gospodarczą i finansową wszystkich innych urzędów.

Dokonując reform podatkowych Napoleon doprowadził do poszerzenia struktury dochodów budżetowych państwa. Przywrócił on mianowicie, zniesione w czasie rewolucji francuskiej, podatki pośrednie.

Z ważniejszych reform gospodarczo-finansowych Napoleona wymienić należy także utworzenie w 1800 r. Banku Francji<sup>10</sup>, jako centralnej instytucji emisyjnej, podporządkowanej cesarzowi. Działalność

<sup>9</sup> L. Closon, J. Filipi, *L'Economie et les finances. Le ministre et le Ministère. L'administration centrale. Les services*, Paris 1968, s. 266 i n.

<sup>10</sup> P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968, s. 342.

Banku Francji miała stanowić przeciwwagę dla znaczenia Banku Anglii, który dzięki swej pozycji wpływał na kształtowanie się stopy procentowej banków w innych krajach. Dzięki powołaniu Banku Francji możliwe stało się również dokonanie reformy systemu monetarnego, opartej na pieniądzu złotym i srebrnym<sup>11</sup>. Francuski system monetarny posłużył za przykład dla innych państw (Rosji, Szwajcarii, Belgii). W późniejszym okresie doprowadziło to do stworzenia (w 1865 r.) Unii Monetarniej (Francja, Belgia, Włochy, Szwajcaria), ujednocniającej system bimetalistyczny.

Polityka Napoleona doprowadziła do poważnych zmian w układzie międzynarodowych stosunków handlowych oraz w polityce gospodarczej Francji<sup>12</sup>. Po wprowadzeniu przez Anglię blokady morskiej w stosunku do Francji, Napoleon ogłosił blokadę kontynentalną (1806 r.). Polegała ona na zakazie handlu i wszelkich stosunków między Anglią a kontrolowanym wówczas przez Napoleona kontynentem europejskim. Doprowadziło to do trudności gospodarczych w Anglii oraz w krajach z nią związanych. Protekcyjna polityka Napoleona w stosunku do przemysłu francuskiego i uwolnienie go od konkurencji angielskiej nie przyniosły rezultatów. Francja nie potrafiła rozszerzyć zbytnio swoich wpływów gospodarczych na rynku europejskim. Stałe wojny obniżały stopę życiową ludności i ograniczały zbyt towarów. Przemysł francuski koncentrował się przede wszystkim na produkcji zbrojnej, a tym samym nie dysponował większymi nadwyżkami przeznaczonymi na eksport.

W okresie I Restauracji stworzono początkowo (3 IV 1814 r.) urząd komisarza tymczasowego ds. finansów, skarbu, manufaktur i handlu, powierzając go baronowi J. D. Louis. Po miesiącu mianowano go ministrem finansów. Jednakże jego kadencja trwała niespełna rok. W okresie Stu Dni skorzystano ponownie z usług napoleońskich ministrów skarbu (M. Gaudin i N. Molliu), którzy sprawowali urząd ministra finansów (M. Gaudin), a następnie urząd „ministra skarbu cesarskiego” (N. Molliu).

Jeszcze bardziej burzliwy był okres II Restauracji (1815—1830). W tym czasie kierownictwo rządu zmieniało się 10-krotnie, przy czym Richelieu sprawował je trzykrotnie, zaś Polignac — dwukrotnie. Nie pozostało to bez wpływu na obsadę urzędu ministra finansów. Zmieniała się ona również 10 razy, przy czym A. Roy sprawował ten urząd trzykrotnie (pod rządami Richelieu). Większość osób piastujących funk-

<sup>11</sup> J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Dzieje gospodarcze świata do roku 1975*, Warszawa 1977, s. 164 i n.

<sup>12</sup> J. Kulischer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, t. 2, Warszawa 1961, s. 505.

cję ministra finansów była deputowanymi. W tym czasie pojawiła się także instytucja podsekretarza stanu w ministerstwie finansów, wprowadzona przez Richelleu.

Polityka ministrów finansów okresu II Restauracji przejawiała się w protekcjonizmie wobec handlu zagranicznego. Utrzymano, a nawet podwyższono cła przywozowe na większość towarów przemysłowych. Rozwinięto również protekcjonizm rolny.

W okresie Monarchii Lipcowej (1830—1847) polityka gospodarcza i finansowa Francji nie uległa większym zmianom. Pierwszym ministrem finansów został baron J. D. Louis, który obejmował ten urząd po raz piąty, lecz, jak się potem okazało, nie po raz ostatni (w okresie Monarchii Lipcowej był on jeszcze dwukrotnie ministrem finansów). W tym samym roku, po ukonstytuowaniu się rządu, pierwszy jego premier J. Laffite objął również tekę ministra finansów, mianując podsekretarza stanu w ministerstwie finansów, późniejszego premiera A. Thiersa.

Wewnętrzna sytuacja polityczna Francji była w tym okresie tak dalece skomplikowana, iż na stanowisku premiera aż 17-krotnie zachodziły zmiany, przy czym obsadę personalną zmieniono tylko 10 razy (w tym Soult — 4-krotnie, Molè — 3-krotnie, Thiers i de Broglie — 2-krotnie). Nie pozostawało to bez wpływu na obsadę urzędu ministra finansów. Obsadzano go 19 razy, przy czym funkcję tę pełniło 12 osób. Częstotliwość zmian na stanowisku ministra finansów była więc bardzo duża. Jedynie J. Lacave-Laplagne sprawował ten urząd przez 5 lat. Inni zwykle krócej niż rok. Prawie wszyscy ministrowie finansów byli deputowanymi, zaś ostatni w okresie Monarchii Lipcowej minister finansów P. Dumon był jednocześnie ministrem robót publicznych.

Kryzys polityczny, poprzedzający wydarzenia 1848 r., miał swe źródło również w układzie stosunków gospodarczo-finansowych. W latach 1814—1848 oprocentowanie i spłata długów obciążały budżet państwa francuskiego w granicach ponad 30% ogółu wydatków<sup>13</sup>. Wzrastały także wydatki wojskowe (z 930 mln. F w 1815 r. do 1472,6 mln. F w 1850 r.). Wymagało to nie tylko szukania nowych źródeł dochodów budżetowych, lecz przede wszystkim zmian w polityce gospodarczej i finansowej.

W okresie II Republiki rządy zmieniały się pięciokrotnie, natomiast urząd ministra finansów był obsadzony 15 razy przez 10 osób. Nosił one tytuł „representant du Peuple”, co miało odzwierciedlać nowe zasady ustroju politycznego. Okres stażu ministerialnego był wyjątkowo krótki (np. jedna z kadencji A. Foulda trwała tylko 15 dni). Nie sprzyjało to rzecz jasna rozwinięciu szerszych działań i wzbogaceniu myśli

<sup>13</sup> Ciepielewski i in., *op. cit.*, s. 178.

finansowej. Podjęto natomiast dzieło reformy systemu bankowo-kredytowego.

Po rewolucji 1848 r. zaczęły powstawać banki, udzielające kredytu przedsiębiorstwom przemysłowym, towarzystwom budowy kolei oraz właścicielom nieruchomości ziemskich<sup>14</sup>. W 1848 r. założono bank pod nazwą Comptoir d'Escompte. W latach sześćdziesiątych udzielał on poważnej pomocy finansowej francuskiemu handlowi zagranicznemu w walce o rynki zbytu, zwłaszcza z kapitałem angielskim. W 1852 r. powołano towarzystwo kredytowe Crédit Mobilier, finansujące przedsiębiorstwa budowy kolei we Francji, Austro-Węgrzech, Rosji, Hiszpanii i we Włoszech. W tym samym czasie powstała w Paryżu instytucja kredytu ziemskiego i hipotecznego — Crédit Foncier de France, udzielająca długoterminowych pożyczek pod zastaw nieruchomości wiejskich i miejskich oraz gminom i związkom komunalnym. Stworzyło to podstawy do dalszych zmian w systemie bankowym, dokonanych już w okresie II Cesarstwa.

W latach czterdziestych zaostrzyła się walka między zwolennikami wolnego handlu a zwolennikami protekcjonizmu. Trwała ona aż do 1860 r. Przeciwnikami wolnego handlu byli przede wszystkim przedsiębiorcy przemysłowi, zainteresowani w utrzymywaniu wysokich ceł na swe wyroby. Za wolnością w handlu międzynarodowym wypowiadali się kupcy, którym chodziło o obniżenie cen i wzrost obrotów handlowych. Przyłączyli się do nich właściciele przedsiębiorstw budowy kolei, którym zależało na obniżce cen żelaza oraz innych materiałów budowlanych. Po 1850 r. obniżono jedynie cła zbożowe. Dopiero w 1860 r. Francja, wbrew stanowisku większości kapitalistów przemysłowych, zawarła układ handlowy z Anglią, a następnie z Włochami i Prusami. Obniżono cła przywozowe na węgiel, metale i maszyny. We Francji na krótko uzyskała przewagę idea wolnego banku.

Politykę państwową ograniczono w zasadzie do oddziaływania na rozwój gospodarczy przez system podatkowy i celny oraz obieg pieniężny i system bankowy. Podczas 17 lat istnienia II Cesarstwa osiągnięto pewną stabilizację w obsadzie urzędu ministra finansów. Obsadzano go 10 razy, jednakże tylko 7 osobami. Długość stażu ministerialnego znacznie zwiększyła się, np. A. Fould pełnił funkcję ministra przez 6 lat, a P. Magny w sumie 8 lat (lecz z przerwami). Dopiero w 1870 r. w obliczu upadku II Cesarstwa starano się ratować zmianami na stanowisku ministra finansów, dokonując w ciągu roku trzech zmian. Wysiłki te okazały się bezskuteczne, chociaż kilku ministrów finansów tego okresu zalicza się do czołówki francuskich administratorów finansów publicznych (np. Fould i Magny).

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 170 i n.

Coraz aktywniejszy wpływ na rozwój gospodarki osiągnęły banki. Dużą rolę w rozwoju przemysłu i handlu odegrało założone w 1859 r. towarzystwo kredytu przemysłowego i handlowego — Société Générale de Crédit Industriel et Commercial, które rozszerzyło operacje depozytowe i aktywnie starało się przyciągać wolne kapitały. W 1863 r. powstał Crédit Lyonnais, który mobilizował wkłady drobnej i średniej burżuazji, wykorzystując je do finansowania przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i rolnictwa. Francuski system bankowy stał się wzorem dla organizacji bankowości w innych krajach.

Stopniowe wyparcie zasad wolnego handlu w polityce gospodarczej państw kapitalistycznych przez tzw. neoprotekcjonizm dokonało się w ostatnim ćwierćwieczu XIX w. Jedną z podstawowych przyczyn zmian w polityce gospodarczej w kierunku protekcjonizmu było na rastanie tendencji monopolistycznych i związane z tym zaostrzenie się walki konkurencyjnej na rynku światowym oraz nasilenia dążeń do zdobycia nowych rynków zbytu i surowców. Towarzyszył im proces kolonizacji. Zapoczątkowywało to proces przechodzenia od kapitalizmu wolnokonkurencyjnego do kapitalizmu monopolistycznego.

Proces monopolizacji we Francji oparty był przede wszystkim na organizacjach typu kartelowego, które zyskały znaczny wpływ na gospodarkę oraz na politykę gospodarczą państwa. Równoległe z procesem koncentracji produkcji i kapitału w przemyśle przebiegała koncentracja kapitału oraz operacji finansowych w bankowości.

W 1875 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło kompleks ustaw konstytucyjnych, określających podstawy ustroju III Republiki<sup>15</sup>. Władza wykonawcza należała do prezydenta republiki i ministrów. Byli oni odpowiedzialni za działalność prezydenta. Ich kontrasygnata była konieczna na wszystkich aktach przez niego podpisywanych. Byli oni również odpowiedzialni konstytucyjnie i mogli być sądzeni, tak jak prezydent, przez senat. Ponadto konstytucja przewidywała solidarną odpowiedzialność ministrów za politykę rządu oraz odpowiedzialność indywidualną za akty przez siebie wydane.

Po sporze prezydenta Mac Mahona z parlamentem rola prezydenta zeszła na plan drugi, a władza wykonawcza koncentrowała się w gestii rządu, w którym główną rolę odgrywał premier i minister finansów. Funkcjonowanie pluralizmu systemu partyjnego powodowało jednakże liczne kryzysy rządowe. Żaden rząd nie utrzymał się w III Republice dłużej niż 3 lata. W ciągu 70 lat istnienia III Republiki funkcjonowało 140 gabinetów rządowych, zaś na stanowisku ministra finansów dokonywano zmian 114 razy, korzystając z usług 58 osób. W roli podsekre-

<sup>15</sup> Por. J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977, s. 39 i n.

tarzy stanu w ministerstwie finansów wystąpiło w tym okresie 55 osób. Staże ministerialne były wyjątkowo krótkie. Najdłuższy z nich nie przekraczał 3 lat (L. Klotz — 1910—1913). Wiele osób sprawowało urząd ministra finansów wielokrotnie (np. L. Say — 7-krotnie, P. Tirard i M. Rouvier — 6-krotnie, L. Klotz — 5-krotnie, A. Ribot — 4-krotnie, P. Magny — 3-krotnie).

Stanowisko ministra finansów było w tym okresie jedną z ważniejszych godności państwowych. Dość wskazać, że wiele razy tekę ministra finansów łączono ze stanowiskiem premiera (np. P. Tirard, A. Ribot, M. Rouvier, F. Francois-Marsal, P. Painlevé, L. Blum). Historia tego okresu potwierdza najszerzej tezę, iż pełnienie urzędu ministra finansów było traktowane jako ostatni szczebel przed objęciem władzy państwowej. Wielu ministrów finansów tego okresu zostało następnie premierami (Thiers, de Broglie, Buffet, Tirard, Ribot, Caillaux, Francois-Marsal, Painlevé, Poincaré, Blum)<sup>16</sup>. Ostatni minister finansów III Republiki — Y. Bouthelier — mianowany został przez marszałka Pétaina ministrem finansów i handlu. Regułą było także i to, że ministrowie finansów pełnili równocześnie funkcje deputowanych lub senatorów.

Do początków XX w. rola ministra finansów i jego aparatu była co prawda bardzo duża, niemniej tradycyjnie łączyła się głównie z gromadzeniem dochodów budżetowych i ich redystrybucją<sup>17</sup>. Druga faza rozwoju urzędu ministra finansów przypada na okres po I wojnie światowej. Wojna oraz jej następstwa polityczne i gospodarcze położyły ostatecznie kres doktrynom głoszącym zasadę neutralności finansów. Teoria zajęła się szerzej problemem wykorzystywania funkcji pieniądza na potrzeby gospodarki i finansów. Zmieniło to także funkcje ministerstwa finansów, które zaczęło w różny sposób brać szerszy udział w zarządzaniu publicznym i odgrywać rolę najważniejszego członu administracji państwowej. W pewnym sensie „sprzyjał” temu ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, który narzucał konieczność zastosowania nowych rozwiązań ekonomicznych i finansowych. Jeden z francuskich ministrów finansów F. L. Closon dostrzegł pewną prawidłowość wyrażającą się w tym, iż kryzys finansowy państwa stwarza psychologiczną przewagę finansów, które zaczynają absorbować całe życie publiczne, stwarzając jednocześnie warunki dla powstawania faktycznej nadrzędności administracji finansowej nad innymi działami administracji<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Instytucję prezesa rady ministrów wprowadzono dopiero w 1934 r., co oznaczało, iż premier nie potrzebował piastować innej teki ministerialnej.

<sup>17</sup> Por. M. Mounier, *Le ministre des Finances. Évolution du rôle et de l'organisation du ministère*, „Statistiques et Etudes Financiers” 1958, nr 132, s. 1566 i n.

<sup>18</sup> Closon, Filipi, *op. cit.*, s. VIII.

## 4. URZĄD MINISTRA FINANSÓW PO ZAKOŃCZENIU II WOJNY ŚWIATOWEJ

Trzeci etap w rozwoju administracji finansowej we Francji rozpoczął się już w końcu lat trzydziestych XX w. Wzrost interwencjonizmu państwowego, spotęgowany konsekwencjami kryzysu gospodarczego, wymagał zmiany w organizacji zarządzania gospodarką i finansami. W 1936 r. utworzono Ministerstwo Gospodarki Narodowej, na czele którego stanął L. Blum, późniejszy przewodniczący Rady Ministrów i minister finansów (1938 r.). Nowe ministerstwo miało koordynować działalność innych ministrów, szczególnie w dziedzinie robót publicznych, handlu, rolnictwa, telekomunikacji, górnictwa i energii elektrycznej oraz z marynarki handlowej. Pozycja nowego ministra była szczególnie ważna. Miał on kontrasygnować wszystkie projekty aktów prawnych normujących zagadnienia ekonomiczne. Do jego wiadomości i akceptacji miały być podawane wszystkie zarządzenia ministerialne o charakterze ekonomicznym i budżetowym.

Wybuch II wojny światowej powstrzymał realizację nowych koncepcji organizacyjnych. W rządzie Vichy znalazł się co prawda także minister finansów i handlu, lecz jego rola była ograniczona ze względu na politykę gospodarczo-finansową okupanta.

Podwalinami nowej organizacji były stanowiska ministra finansów w dwóch kolejnych rządach emigracyjnych Ch. de Gaulle'a. W Komitecie Narodowym Wolnej Francji, działającym w Londynie, funkcję ministra finansów sprawował Plevén, zaś we Francuskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego z siedzibą w Algierii stanowisko to objął Leperq. W okresie istnienia rządów tymczasowych Republiki Francuskiej (10 IX 1944 — 18 XII 1946), kierowanych przez gen. de Gaulle'a, dokonano dwukrotnie zmiany na stanowisku ministra finansów, powierzając je jednak osobom z rządu londyńskiego (Plevén) i algierskiego (Leperq).

W okresie rządów tymczasowych potrzeba utworzenia specjalnego ministerstwa ds. gospodarki narodowej stała się jeszcze większa. Nacjonalizacja objęła bowiem szereg dziedzin życia gospodarczego, w tym głównie przemysł wydobywczy (energia elektryczna, gaz, węgiel) oraz inne gałęzie przemysłu. Gospodarka państwa ujęta została w planach ekonomicznych. Rozpoczął się okres ożywionej kooperacji gospodarczej i finansowej o charakterze międzynarodowym, ujęty w formy zinstytucjonalizowane (np. utworzenie Les Communautés Européennes de Luxembourg et de Bruxelles).

Wysiłki polityczne M. Mendesa-France skierowane były na utworzenie urzędu o charakterze superministerstwa, obejmującego całość zarządu w sprawach gospodarczych i finansowych. Uznawano to za poważne zagrożenie dla dotychczasowej pozycji ministra finansów. Po-

rażka polityczna Mendes-France w kwietniu 1945 r. była więcej niż symboliczna, ponieważ ministrem gospodarki narodowej został mianowany Pleven, pełniący równocześnie funkcję ministra finansów. Był to kompromis polityczny, potwierdzający jednakże zwycięstwo idei wspólnego ministerstwa dla zarządu w sprawach gospodarczych i finansowych.

W okresie IV Republiki podjęto konstytucyjne próby stabilizacji rządów<sup>19</sup>, polegające na związaniu prezesa rady ministrów ze Zgromadzeniem Narodowym. Dorozumiana koncepcja rządu, powoływane na okres kadencji Zgromadzenia Narodowego, i obwarowanie obalenia rządu wymaganiem bezwzględnej większości głosów deputowanych miało w drodze proceduralnej zapobiec częstym zmianom rządu i oprzeć gabinet na trwałej większości izby<sup>20</sup>. Nie dało to jednak oczekiwanych rezultatów.

W okresie IV Republiki stanowisko premiera obsadzone było 22 razy przez 16 osób, z których trzy wcześniej piastowały urząd ministra finansów (Schuman, Pleven, Faure). Niektórzy premierzy łączyli swój urząd z teką ministra finansów (H. Queuille, E. Faure, A. Pinay), zaś inni odchodząc ze stanowiska premiera wracali na fotel ministra gospodarki i finansów (np. E. Faure aż dwukrotnie).

W dziedzinie organizacji zarządu gospodarką i finansami próbowano różnych wariantów organizacyjnych, polegających na tworzeniu komitetów gospodarki narodowej lub innych form kolegialnych, powiązanych z ministerstwem finansów w sposób instytucjonalny lub personalny<sup>21</sup>. Warto także zwrócić uwagę na zmiany w zakresie nomenklatury urzędu ministra finansów. Pierwszy z ministrów IV Republiki — A. Philip — mianowany był ministrem gospodarki narodowej i finansów. Po nim przyjęto inny tytuł: R. Mayer (1947 r.) oraz jego następcy byli „ministrami finansów i spraw gospodarczych”. Natomiast za rządów Mendes-France (1954 r.) E. Faure był już „ministrem finansów, spraw gospodarczych i planu”. Tytuł ten — z małymi wyjątkami (R. Lacoste w 1956 r. był „ministrem spraw gospodarczych i finansowych”) — utrzymywano prawie do końca IV Republiki (ostatni minister — Pinay — był „ministrem finansów i spraw gospodarczych”). Odpowiadało to nowej sytuacji politycznej i gospodarczej Francji, która w okresie IV Republiki prowadziła swą gospodarkę w oparciu o wieloletnie plany gospodarcze (I plan 1947—1953 oraz II plan 1954—1957).

<sup>19</sup> Por. J. Cadart, *Institutions politiques et droiz constitutionnel*, t. 2, Paris 1975, s. 852—853.

<sup>20</sup> Stembrowicz, *op. cit.*, s. 58.

<sup>21</sup> Por. X. Beauchamps, *Un Etat dans l'Etat le ministère de l'Economie et des Finances*, Paris 1976, s. 14.

Urząd ministra finansów obsadzano 26 razy, korzystając z 15 osób, zaś stanowisko podsekretarza stanu w ministerstwie finansów zmieniano 27 razy, korzystając z 18 osób. Okresy stażu ministerialnego były krótkie, zwykle roczne, najdłuższy zaś wynosił niewiele ponad 2 lata (M. Petsche — 12 I 1949 — 11 VIII 1951). Niektórzy obejmowali urząd ministra finansów wielokrotnie (np. Petsche pięciokrotnie i trzykrotnie był podsekretarzem stanu; Faure czterokrotnie i dwukrotnie był premierem). Podobnie, jak w okresie III Republiki, ministrowie finansów z reguły byli senatorami lub deputowanymi.

Konstytucja V Republiki zerwała z jedną z podstawowych zasad systemu parlamentarnego, jaką jest powoływanie premiera i ministrów spośród członków parlamentu i wyraźnie zabrania łączenia mandatu parlamentarnego z członkostwem rządu. Zabrania również łączenia funkcji członka rządu z członkostwem Rady Konstytucyjnej i z jakimkolwiek urzędem publicznym, działalnością zawodową lub stanowiskiem pochodzącym z wyboru.

Ministrowie — mianowani na wniosek premiera przez prezydenta — są odpowiedzialni solidarnie wraz z premierem przed parlamentem za ogólną politykę rządu. Przyjęte rozwiązania postawiły Francję w rzędzie tych republik burżuazyjno-demokratycznych, które punkt ciężkości władzy umieszczają w urzędzie prezydenta, nie rezygnując zarazem z podziału tzw. egzekutywy na głowę państwa (prezydenta) i rząd z premierem na czele; zachowują one odpowiedzialność rządu przed parlamentem, przyznając jednocześnie egzekutywie prawo jego rozwiązania<sup>22</sup>.

Przyjęte rozwiązania ograniczają znaczenie polityczno-prawne ministrów na rzecz prezydenta i premiera. Nie zmienia to jednakże wysokiej rangi ministra finansów<sup>23</sup>. Problem podziału kompetencji w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami staje się przy tym coraz bardziej wyostrojony, co pociąga za sobą dalsze zmiany w organizacji aparatu administracyjnego.

Generał de Gaulle zlikwidował Ministerstwo Gospodarki Narodowej. W latach 1959—1962 liczne służby organizacyjne byłego ministerstwa gospodarki narodowej włączono lub podporządkowano innym ministerstwom, zwłaszcza zaś ministerstwu finansów. W grudniu 1962 r. doszło do ponownego połączenia organizacyjnego i utworzenia Ministerstwa Finansów i Spraw Gospodarczych, którego pierwszym mini-

<sup>22</sup> Stembrowicz, *op. cit.* s. 75.

<sup>23</sup> Por. P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Politiques financières. Budget et Trésor*, Paris 1977, s. 150 i n.; C. Kosikowski, *Pozycja polityczno-prawna ministra finansów we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1980, t. 23.

strem został V. Giscard d'Estaing<sup>24</sup>. Po trzech latach doświadczeń i wewnętrznych reorganizacji w styczniu 1966 r. powołano Ministerstwo Gospodarki i Finansów, na czele z byłym premierem M. Debré. Rozpoczął się nowy okres w historii francuskiej administracji finansowej.

Ministrowi gospodarki i finansów powierzono nie tylko tradycyjny zarząd sprawami budżetu, skarbu, dochodów i rachunkowości publicznej oraz kontrolę finansową, lecz także kierownictwo w zakresie planowania, handlu zagranicznego i wewnętrznego, ubezpieczeń gospodarczych i społecznych oraz spraw socjalnych, a nadto w dziedzinie statystyki i informatyki. Równie szerokiego zakresu kompetencji nie miały żaden z pozostałych ministrów.

W latach 1959—1978 dokonano 15 razy zmiany na stanowisku premiera. Natomiast na stanowisku ministra finansów osiągnięto znaczną stabilizację. W okresie prezydentury Ch. de Gaulle'a stanowisko to obsadzano 13 razy, korzystając z usług 6 osób. W okresie kadencji prezydenckiej G. Pompidou ministrem gospodarki i finansów był V. Giscard d'Estaing. Po objęciu przez niego fotela prezydenckiego ministrami gospodarki i finansów były tylko dwie osoby (Fourcade i Barre, który był jednocześnie premierem).

Wzrost znaczenia i pozycji ministra gospodarki i finansów w życiu politycznym i gospodarczym Francji stanowił zagrożenie dla pozycji innych organów państwowych. Nieprzypadkowo też premier Barre kumulował swój urząd z teką ministra gospodarki i finansów. Wywoływało to falę krytyki ze strony publicystyki, jak również przedstawicieli nauki. Prezydent V. Giscard d'Estaing zmuszony był w 1978 r. do przeprowadzenia podziału organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki i Finansów na dwa człony<sup>25</sup>.

Ministrowi gospodarki powierzono zadania w zakresie skarbu, programowania, kontaktów gospodarczych z zagranicą, ubezpieczeń, konkurencji i cen oraz rynku, podporządkowując mu jednocześnie mennicę państwową i instytut statystyki i badań ekonomicznych. Natomiast ministrowi budżetu powierzono zarząd w dziedzinie budżetu i rachunkowości publicznej, podatków, cel i dochodów pośrednich, legislacji finansowej, a także nadzór nad niektórymi przedsiębiorstwami państwowymi i znacjonalizowanymi. Wspólnymi organami obu ministerstw pozostały generalne inspekcje gospodarki i finansów oraz biuro kadr.

Przeprowadzona reforma miała wyraźnie polityczny charakter. Z punktu widzenia rozwoju form organizacyjnych administracji finan-

<sup>24</sup> F. Bloch-Lainé, *Pour une réforme de l'administration économique*, „Revue Economique” 1962, s. 862.

<sup>25</sup> Décret du 12 avril 1978 fixant les attributions respectives du ministre de l'économie et du ministre du budget, „Journal Officiel” nr 87.

sowej stanowi ona natomiast krok wstecz, ponieważ rozdzielenie ministerstwa nie będzie sprzyjało utrzymaniu jednolitości zarządu w dziedzinie gospodarki i finansów, zwłaszcza że obydwaj ministrowie należą do dwóch różnych partii politycznych. Dawniejsza struktura organizacji mogła uchodzić za rozwiązanie wzorcowe dla innych państwa kapitalistycznych. Poświęcono ją jednakże dla osłabienia pozycji polityczno-prawnej ministra finansów. Historia tego urzędu we Francji wskazywała wielokrotnie na to, iż były to rozwiązania połowiczne i krótkotrwałe.

Institut Administracji  
Zakład Prawa Finansowego

*Cezary Kosikowski*

#### EVOLUTION DES FONCTIONS DU MINISTRE DES FINANCES EN FRANCE

Le développement de l'administration financière en France connaît trois phases essentielles. A l'époque de la monarchie, s'est formée la charge du ministre des finances, remplie le plus souvent par les politiciens et les économistes éminents. L'étendue des compétences du ministre des finances était large; cela a donné naissance aux craintes que même la position du monarque était menacée. C'est pourquoi on essayait maintes fois d'établir les formes collégiales de la gestion des finances publiques. La deuxième phase du développement a lieu au XIX<sup>ème</sup> s. et au début du XX<sup>ème</sup> s. A cette époque-là la fonction du ministre des finances prit une grande importance politique, donc elle était souvent traitée comme le dernier degré de la carrière administrative permettant d'entrer en fonctions du premier ministre ou du président. L'accroissement de l'interventionnisme d'Etat favorisait l'élargissement des devoirs et des compétences du ministre des finances en aiguissant la lutte politique pour les compétences dans le domaine de la gestion des finances.

Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale s'est formé en France le modèle du ministère commun pour la gestion de l'économie nationale et des finances publiques. Cette forme d'organisation assurait l'unité des deux politiques: économique et financière. Bien que, conformément à la constitution, la position du ministre de l'économie et des finances ne fût pas différente de celle, des autres ministres, dépendant sensiblement du premier ministre et du président, l'importance politique des compétences du ministre de l'économie et des finances était immense. En 1978 on a essayé d'introduire des changements dans cet état des choses en divisant le ministère fonctionnant jusqu'alors en deux organes: Le Ministère de l'Economie nationale et Le Ministère du Budget. C'est une régression sensible dans le développement des formes d'organisation de la gestion de l'économie et des finances, une régression causée seulement par la situation politique.