

UNIwersytet Łódzki

ACTA
UNIVERSITATIS LODZIENSIS

FOLIA IURIDICA

2

Cezary Kosikowski

PROBLEMY PRAWNE PLANOWANIA I ZARZĄDZANIA
GOSPODARKĄ NARODOWĄ I FINANSAMI PUBLICZNYMI
WE FRANCJI POWOJENNEJ

ŁÓDŹ 1981

Ndww. 97005



REDAKCJA NACZELNA
WYDAWNICTW UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO

Bohdan Baranowski (redaktor naczelny)
Krystyna Urbanowicz, Andrzej Banasiak
Tadeusz Jaskuła

REDAKCJA WYDAWNICTW PRAWA I ADMINISTRACJI

Witold Broniewicz, Zygfryd Rymaszewski
Teresa Dębowska-Romanowska

REDAKTOR

Natalia Gajl

RECENZENT

Irena Grajewska

REDAKTOR WYDAWNICTWA

Teresa Majdzińska

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ

Wiesław Czapski



P 23271 / 2

A 304

WSTĘP

Problematyka organizacji i zarządzania w dziedzinie gospodarki narodowej i finansów publicznych stanowi przedmiot coraz szerszych zainteresowań różnych dyscyplin nauki, w tym także nauki prawa. Przedmiotem badań są zwykle zagadnienia specjalistyczne, leżące w kręgu zainteresowań poszczególnych dyscyplin. Tymczasem rozwiązywanie problemów organizacji i zarządzania w dziedzinie gospodarki i finansów wymaga kompleksowej i interdyscyplinarnej analizy. Istotną rolę odgrywają także badania prawno-porównawcze. Wzbogacają one naszą wiedzę o znajomość konstrukcji prawnych oraz o doświadczenia wynikające z ich stosowania w różnych warunkach społeczno-ekonomicznych i ustrojowo-politycznych.

Zależność pomiędzy rozwiązaniami i konstrukcjami prawnymi w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami a bazą ekonomiczno-społeczną danej formacji jest oczywista w świetle marksistowskiej teorii państwa i prawa. Systemy zarządzania w państwach kapitalistycznych i w państwach socjalistycznych są oparte na różnorodnych przesłankach ekonomicznych i politycznych. W ramach jednorodnych układów ekonomiczno-politycznych również występują pewne różnice, wynikające m. in. z różnego stopnia nacjonalizacji środków produkcji, stopnia ich koncentracji oraz różnic w polityce gospodarczej i finansowej. Pewien wpływ wywierają także różne tradycje polityczne, ekonomiczne i finansowe poszczególnych państw. Ogół tych czynników decyduje często o wykształceniu się swoistych metod planowania, organizacji, kontroli i finansowania gospodarki narodowej. Na tym tle rysują się również różnice w systemach organizacji prawnej zarządzania. Proces integracji gospodarczej państw prowadzi z kolei do ujednolicenia szeregu ważnych i podstawowych elementów systemu zarządzania bądź też wręcz do wykształcenia się modelu systemu zarządzania o charakterze ponadpaństwowym. Wywołuje to nowe problemy teoretyczne i praktyczne w funkcjonowaniu współczesnych państw.

Jest wiele powodów, dla których wybór francuskiego systemu organizacji i zarządzania gospodarką narodową oraz finansami publicznymi —

jako przedmiotu analizy prawno-porównawczej — można uznać za właściwy dla przedstawienia mechanizmów funkcjonowania współczesnego państwa kapitalistycznego. Decyduje o tym zwłaszcza rozwój ekonomiczny i polityczny państwa francuskiego.

Tworzenie silnych podstaw gospodarczych Francji obejmowało pod względem czasowym kilkanaście wieków. Dążenia Francji do odgrywania czołowej roli w Europie i w świecie poparte były zwykle stosowaniem zróżnicowanych metod polityki zagranicznej i wewnętrznej. Procesowi temu towarzyszył stały rozwój nauki i techniki oraz jej ekspansja na zewnątrz.

Pod względem politycznym Francja należy do nielicznej grupy państw współczesnych, posiadających w swym dorobku polityczno-prawnym największą i najbardziej różnorodną gamę form ustrojowo-prawnych sprawowania władzy publicznej. Wiążą się z tym różne tradycje polityczno-prawne, zarówno w sensie praktycznym, jak i w dziedzinie teoretycznej myśli politycznej.

Francja jest wreszcie ojczyzną pionierskich myśli ekonomicznych i finansowych, tworzących niekiedy całe systemy ekonomiczne i finansowe, recypowane następnie przez inne państwa. Charakterystyczny jest przy tym fakt, iż silnie rozwijające się wśród państw kapitalistycznych procesy integracyjne, w których Francja odgrywa nadal czołową rolę, nie powodują zahamowania jej dążeń do zachowania pewnej swoistości, a nawet oryginalności w dziedzinie rozwiązań ustrojowo-prawnych, gospodarczych i finansowych.

Całość rozważań zawartych w niniejszej pracy jest ujęta w sześciu rozdziałach. W pierwszym z nich scharakteryzowano przemiany społeczno-polityczne oraz gospodarczo-finansowe we Francji po zakończeniu II wojny światowej. Na tle rozwiązań ustrojowo-politycznych ukazano głównie kierunki polityki gospodarczej i finansowej Francji powojennej oraz formy prawne jej instytucjonalizacji. Było to niezbędne dla prawidłowego rozumienia istoty systemu organizacji prawnej zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi współczesnej Francji.

W dwóch następnych rozdziałach pracy przeprowadzono analizę podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami zarządzania. Podział ten przebiega zarówno pomiędzy organami władzy i organami wykonawczymi (rozdz. II), jak i pomiędzy organami administracji ogólnej i wyspecjalizowanej (rozdz. III). Najwięcej miejsca poświęcono tej ostatniej grupie organów, przedstawiając w szczególności kształtowanie się pozycji prawnej i faktycznej urzędu ministra finansów na przestrzeni dziejów Francji.

Kolejne dwa rozdziały (IV i V) są poświęcone szczegółowej problematyce procesu zarządzania, a mianowicie planowaniu i kontroli. Rola

tych funkcji w całokształcie procesu zarządzania gospodarką i finansami jest ogromna. We Francji procesy planowania i kontroli gospodarki oraz finansów znajdują szereg oryginalnych rozwiązań prawnych, których przedstawienie i wyeksponowanie ma nie tylko walor poznawczy, lecz może mieć również znaczenie praktyczne. Francuskie doświadczenia w zakresie techniki planowania i kontroli mogą być bowiem przenoszone na grunt innych systemów zarządzania.

Rozdział VI zawiera podsumowanie i ocenę francuskiego systemu zarządzania gospodarką narodową oraz finansami publicznymi. Pozwala zatem ocenić, w jakim stopniu system ten jest charakterystyczny dla ogółu państw kapitalistycznych oraz w jakim stopniu znajdują w nim zastosowanie nowe instytucje, stworzone właśnie we Francji.

Cezura czasowa rozważań obejmuje — co do zasady — okres od zakończenia II wojny światowej do chwili obecnej (łącznie z ostatnimi reformami z 1978 r.). W niektórych wypadkach konieczne było także sięgnięcie do porównań z okresami wcześniejszymi, przy czym opis tych zagadnień nie ma w pełni charakteru historycznego (w dosłownym tego słowa znaczeniu). Szereg porównań odnosi się także do innych państw kapitalistycznych. Pozwala to lepiej ocenić stan francuskiej gospodarki i finansów oraz lepiej zrozumieć kierunki prowadzonej przez Francję polityki gospodarczej i finansowej.

Badania porównawcze napotykają zwykle spore trudności, wynikające z różnych przyczyn. Znaczną ich część udało się pokonać, wykorzystując materiały prawne, bibliograficzne i statystyczne, zgromadzone przez autora podczas stażu naukowego we Francji. Niemniej nie wszystkie materiały francuskie są pełne i musiały być uzupełnione literaturą polską.

Łódź, styczeń 1979 r.

Rozdział I

PRZEMIANY SPOŁECZNO-POLITYCZNE ORAZ GOSPODARCZO-FINANSOWE WE FRANCJI PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

§ 1. PRZEMIANY SPOŁECZNO-POLITYCZNE WE FRANCJI POWOJENNEJ

1. Kształtowanie się ustroju politycznego Francji po II wojnie światowej

System sprawowania władzy we Francji obejmował w swoim rozwoju wiele form¹. Powszechnie przyjmuje się, iż utworzenie rządu Vichy stanowiło kres III Republiki Francuskiej². Reakcją na decyzje Pétaina były posunięcia de Gaulle'a, wyrażające się w organizacji Komitetu Wolnej Francji z siedzibą w Londynie (1940 r.), a następnie powołanie w Algierze Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (1943 r.)³. O ile rząd londyński był uznany przez niektóre mocarstwa (Anglię), o tyle rząd algierski znalazł uznanie wszystkich sojuszników walki z okupantem hitlerowskim. Wydarzenia te miały istotne znaczenie dla ukształtowania się ustroju politycznego powojennej Francji.

W październiku 1944 r., po wyzwoleniu Paryża, powstał Rząd Tymczasowy, złożony z reprezentacji różnych orientacji politycznych, którym przewodził gen. de Gaulle. Rząd został uznany przez USA, ZSRR i Anglię. Zadaniem rządu było kierowanie walką zbrojną o ostateczne wyzwolenie Francji, a także przygotowanie warunków do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i powołania nowych władz.

De Gaulle pragnął przywrócić Francji stanowisko państwa dyktują-

¹ Por. J. S. Langrod, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947, s. 12 i n.

² W. Skrzydło, *Istota przemian polityczno-ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963, s. 24.

³ Por. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Warszawa 1974, s. 686 i n.

cego świata warunki pokoju⁴. Jego wysiłki zbrojne i dyplomatyczne zakończyły się jednak fiaskiem. Połowiczne były także sukcesy de Gaulle'a w dziedzinie opanowania skomplikowanej sytuacji społeczno-politycznej wewnątrz kraju. Posunięcia nacjonalizacyjne zapewniały bowiem większą sympatię społeczeństwa francuskiego siłom lewicowym niż de Gaulle'owi, jakkolwiek jego władza opierała się jedynie na zaufaniu i poparciu ludu francuskiego. Stan ten potwierdziły także wyniki wyborów samorządowych, przeprowadzonych w kwietniu i maju 1945 r., w których sukces odnieśli komuniści i socjaliści.

W październiku 1945 r. przeprowadzono wybory parlamentarne oraz referendum⁵. W wyborach do Konstytuanty socjaliści i komuniści uzyskali ponad 51% oddanych głosów. Dominującą rolę odgrywały trzy partie polityczne: komuniści, socjaliści oraz Ruch Chrześcijańsko-Ludowy. Partie te posłużyły też do utworzenia rządu, na czele którego stanął de Gaulle.

W wyniku referendum przyjęto ustawę konstytucyjną, obowiązującą do czasu wejścia w życie konstytucji. Ustawa regulowała tymczasowy system sprawowania władzy państwowej we Francji oraz ustalała tryb uchwalania konstytucji IV Republiki⁶. Już w tym czasie ujawniły się wyraźnie dwie tendencje. Lewica domagała się rządów Zgromadzenia Konstytucyjnego, przeciwko czemu występował de Gaulle, zwolennik ograniczonych uprawnień Zgromadzenia. W rezultacie postanowienia ustawy konstytucyjnej miały kompromisowy charakter. Z jednej strony podkreślała ona nadrzędność Zgromadzenia w stosunku do rządu, jednakże z drugiej strony przewidywała szereg hamulców ograniczających władzę Zgromadzenia. Wyrażały się one w uprawnieniach rządu do domagania się w okresie promulgacji ustawy ponownego jej uchwalenia, lecz już bezwzględną większością głosów członków Zgromadzenia. Rządowi przysługiwała inicjatywa wydatków, zaś cofnięcie zaufania dla rządu wymagało specjalnej procedury. Natomiast na rzecz systemu rządów Zgromadzenia przemawiało to, że ustawa nie przewidywała instytucji głowy państwa, wprowadzając odpowiedzialność kierownika rządu przed parlamentem.

Ustawa konstytucyjna przewidywała, iż Zgromadzenie Konstytucyjne uchwali projekt konstytucji, który ustawą stanie się dopiero w wyniku przyjęcia go w referendum. Pomimo wprowadzonych ograniczeń de Gaulle nie był zadowolony z określenia roli rządu oraz braku insty-

⁴ M. Sobolewski, *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870—1958*, Warszawa 1963, s. 220 i n.

⁵ Tamże, s. 230 i n.

⁶ Por. J. Zakrzewska, *Spór o parlament w konstytucjach Francji i Włoch po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1961, s. 164 i n.

tucji prezydenta. Dał temu wyraz w styczniu 1946 r. rezygnując ze stanowiska kierownika rządu. Skomplikowało to jeszcze bardziej sytuację polityczną. Pierwszy projekt nowej konstytucji został odrzucony przez referendum z dnia 5 maja 1946 r. Dopiero wzajemne kompromisy trzech głównych partii umożliwiły wyrażenie przez nie zgody na treść drugiego projektu, który przyjęto w referendum z 15 października 1946 r. i który stał się konstytucją IV Republiki.

2. Ustrój polityczny IV Republiki

Konstytucja z 1946 r. była wypadkową różnych tendencji opartych zarówno na wzorach rodzimych, jak i obcych⁷. Stanowiła ona Francję „niepodzielną, laicką, demokratyczną i społeczną Republiką, w której suwerenność narodowa należy do Narodu Francuskiego”⁸. Jednocześnie wprowadzała tzw. Unię Francuską, składającą się z Republiki Francuskiej (departamenty i terytoria zamorskie) oraz z terytoriów i państw stowarzyszonych.

W zakresie organizacji władz państwowych konstytucja IV Republiki wprowadzała dwuizbowy parlament (Zgromadzenie Narodowe i Senat), instytucję głowy państwa (prezydent Republiki) oraz Radę Ministrów z prezesem na czele. Ponadto powoływała szereg organów pomocniczych i doradczych o charakterze kolegiałnym, jak np. Radę Ekonomiczną, Najwyższą Radę Sądownictwa, Komitet Konstytucyjny, Zgromadzenie Unii Francuskiej, Radę Unii Francuskiej.

Konstytucja utrzymywała nadrzędną pozycję Zgromadzenia Narodowego w systemie organów państwowych, wprowadzając jednocześnie legalne możliwości „hamowania” władzy Zgromadzenia przez prezydenta Republiki oraz Radę Republiki. Nadrzędność parlamentu wyrażona została w wielu instytucjach. Sesja zwyczajna Zgromadzenia mogła być zamknięta tylko na podstawie uchwały Zgromadzenia. Do niego należało zwoływanie parlamentu, uchwalanie ustaw i budżetu. Zgromadzenie nie miało prawa delegowania swych uprawnień ustawodawczych innemu organowi.

Parlament wybierał prezydenta Republiki, który pełniąc funkcję głowy państwa, jednocześnie wchodził w skład organów wykonawczych i przewodniczył Radzie Ministrów. Prezydent powoływał prezesa Rady

⁷ Por. K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 185 i n.; K. Biskupski, *Założenia ustrojowe współczesnej Francji*, Toruń 1963, s. 42 i n.; J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 15 i n.

⁸ *Konstytucja Republiki Francuskiej*, przekł. i przedm. A. Mycielski, Wrocław 1947.

Ministrów, jednakże kandydat na to stanowisko musiał uzyskać przedtem zaufanie Zgromadzenia Narodowego, wyrażone bezwzględną większością głosów. Podkreślało to zwierzchnictwo parlamentu nad rządem.

Konstytucja z 1946 r. ustanawiała szczególnie tryb realizacji odpowiedzialności politycznej rządu przed Zgromadzeniem Narodowym. Prezes Rady Ministrów — na mocy upoważnienia rządu — mógł postawić kwestię zaufania przed Zgromadzeniem Narodowym. Natomiast na wniosek deputowanych mogła być postawiona kwestia wotum nieufności dla rządu. Z kolei rząd miał prawo rozwiązania Zgromadzenia, jeżeli w okresie 18 miesięcy nastąpiły dwa kryzysy rządowe w wyniku nieudzielenia przez Zgromadzenie Narodowe zaufania rządowi lub uchwalenia wotum nieufności. Wykonawcą decyzji rządu był prezydent.

Istotne były postanowienia konstytucyjne w dziedzinie stosunków społecznych oraz praw i obowiązków obywateli. Konstytucja nawiązywała uroczyscie do *Deklaracji praw człowieka i obywatela* z 1789 r. Dając wyraz tradycji narodowej, konstytucja zawierała jednocześnie szereg nowych postanowień, uwzględniających przemiany społeczne i polityczne. W tym rzędzie wymienić trzeba równouprawnienie kobiet, ochronę prawną rodziny i dziecka oraz pracowników w wieku pozaprodukcyjnym. Przewidywała ona również prawo azylu dla osób prześladowanych z racji swych działań na rzecz wolności. Nakładając na każdego obowiązek pracy, konstytucja przyznawała jednocześnie prawo do pracy, jak również prawo organizowania związków zawodowych, strajków i współdziałania w ustalaniu warunków pracy.

W dziedzinie stosunków gospodarczych konstytucja zakładała, że każdy majątek i każde przedsiębiorstwo, których eksploatacja ma (lub nabywa) charakter służby publicznej bądź faktycznego monopolu, winny stać się własnością państwa. Stwarzała ona jednocześnie podstawy prawne dla rozwinięcia narodowego planowania gospodarczego. Istotnym novum było wprowadzenie do systemu organów państwowych Rady Ekonomicznej, jako ciała doradczego, legislatywy w sprawach projektów ustaw o charakterze gospodarczym i finansowym.

Postanowienia konstytucji z 1946 r. stanowiły w swym całokształcie zarówno akceptację pewnych tradycji politycznych Francji, jak i nowego układu sił społecznych i politycznych, powstałych po II wojnie światowej. Realizacja tych postanowień zależała jednakże praktycznie od układu stosunków politycznych pomiędzy partiami politycznymi oraz na linii: parlament — organy wykonawcze. W złożonej sytuacji gospodarczej i finansowej realizacja postanowień konstytucyjnych pociągała za sobą wiele konfliktów.

Pomimo zwycięstwa w wyborach parlamentarnych kierownictwo

rządu oraz prezydenturę objęli socjaliści⁹. Prowadzili oni politykę, która nie znajdowała aprobaty komunistów. Była to bowiem polityka gospodarcza, w której zasadniczym instrumentem była polityka płac. Doprowadziło to do pogłębienia trudności ekonomicznych, zaś w stosunkach politycznych do zerwania trójpartyjnej koalicji i usunięcia z rządów komunistów. Odpowiadało to polityce USA, które obiecywały pomoc Europie za cenę odsunięcia komunistów od wpływu na rządy. Obietnice te zmateriałizowały się w słynnym planie Marshalla, ogłoszonym w czerwcu 1947 r. Francja przyjęła pomoc kredytową od Stanów Zjednoczonych. Partie rządzące zerwały sojusz z komunistami, którzy domagali się rozwijania demokratycznych i społecznych treści IV Republiki. Wewnątrz koalicji wyłoniły się jednakże liczne sprzeczności potęgowane położeniem Francji na arenie międzynarodowej.

Rozpoczęta w listopadzie 1946 r. wojna w Wietnamie stanowiła próbę pogłębienia polityki kolonialnej. W praktyce prowadziła ona do wyniszczenia stanu osobowego oraz wzrostu kosztów. Większość społeczeństwa francuskiego z niepokojem obserwowała poczynania rządu w polityce zagranicznej i to nie tylko wobec wojny wietnamskiej. Niepokój budziły także wydarzenia z lat 1948—1949, w tym głównie pakt brukselski (jedność Zachodu przeciwko ZSRR), umowy londyńskie i waszyngtońskie (odbudowa siły Niemiec zachodnich), pakt atlantycki (4 IV 1949 r.). Polityka ta wywołała falę strajków, przeciwko którym premier Schuman przeformułował szereg antystrajkowych środków prawnych.

Rezultatem wyborów z czerwca 1951 r. był krach tzw. „trzeciej siły” i dalsze przesunięcie rządów na prawo¹⁰. Na tle problemów polityki socjalnej socjaliści wycofali się jesienią 1951 r. z rządu. Zmiana polityki ekonomicznej (na politykę deflacyjną) spowodowała pewne polepszenie sytuacji gospodarczej. W grudniu 1951 r. ratyfikowano także układy o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, co dało początek drodze ku Wspólnemu Rynkowi. Nie rozwiązane były natomiast inne kwestie, a wśród nich przede wszystkim sprawa remilitaryzacji Niemiec oraz kwestia polityki wobec kolonii i terytoriów uzależnionych od Francji. Sprawy te stawały się coraz bardziej nabrzmiałe, a potęgowały je zbrojne wystąpienia w Maroku i Tunezji oraz w innych krajach afrykańskich.

W 1953 r. na czele rządu stanął P. Mendés-France. Był on przeciwnikiem przemocy kolonialnej, krytykował także niepowodzenia w polityce gospodarczej i socjalnej. Doprowadził do zawarcia układów genewskich, na mocy których została zagwarantowana niepodległość państw indo-

⁹ Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 701 in.

¹⁰ Sobolewski, *op. cit.*, s. 280 in.

chińskich. Pragnął dekolonizacji Tunezji, nie zmieniał natomiast polityki wobec Maroka i Algierii. Nie zgodził się również na przyjęcie układów dotyczących Europejskiej Wspólnoty Obronnej. W konsekwencji jego polityka napotykała sprzeciw różnych sił politycznych.

Zmiana rządu, na czele którego stanął E. Faure, nie zmieniła w sposób gruntowny sytuacji. Przywrócenie niepodległości Maroka i Tunezji spowodowało, iż francuska prawica zaczęła jeszcze gwałtowniej występować przeciw ewentualnej utracie Algierii, nad którą Francja panowała ponad 100 lat. Rozpoczęta w 1954 r. wojna algierska pogłębiała trudności finansowe rządu, paraliżując próby reform socjalnych oraz powodując wzrost niezadowolenia wśród znacznej części społeczeństwa francuskiego. W tej sytuacji rozpoczęto rokowania z gen. de Gaulle'em, proponując mu objęcie kierownictwa rządu. Kryzys algierski przyspieszył upadek IV Republiki¹¹, której konstytucyjne podstawy były wykorzystywane przez burżuazję dla realizacji własnych interesów. Powrót de Gaulle'a wiązał się jednakże ze sprawą reformy konstytucyjnej systemu władzy.

3. Ustrój polityczny V Republiki

3 czerwca 1958 r. parlament uchwalił dwie ustawy¹². Jedna udzielała rządowi pod kierownictwem de Gaulle'a nadzwyczajnych pełnomocnictw do działania w okresie 6 miesięcy. Druga ustawa upoważniała rząd do opracowania i przedłożenia narodowi projektu nowej konstytucji. W tym celu zmieniała przewidziany w art. 90 tryb zmiany konstytucji, eliminując z niego udział parlamentu. Odpowiadało to koncepcjom ustrojowym de Gaulle'a.

Konstytucja została przyjęta w referendum z 28 IX 1958 r., zarówno w metropolii, jak i na terytoriach zamorskich (z wyjątkiem Gwinei Francuskiej), które weszły w skład Wspólnoty Francuskiej. Po promulgacji konstytucji (4 X 1958 r.) odbyły się wybory do Zgromadzenia Narodowego, a następnie wybory prezydenta Republiki. Po objęciu urzędu prezydenta gen. de Gaulle powołał gabinet rządowy z premierem M. Debré na czele. Rozpoczął się nowy okres w historii Francji¹³.

Konstytucja przyjęła zasadę wykonywania zwierzchnictwa narodowego zarówno przez przedstawicieli (parlament), jak i bezpośrednio (referendum). Prezydentowi powierzono decyzje w przedmiocie przeprowadzenia referendum. Na mocy poprawki wniesionej w 1962 r. wybór

¹¹ Tamże, s. 295 i n.

¹² Por. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 38 i n.

¹³ Por. H. Groszyk, *Francja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw kapitalistycznych*, Warszawa 1975, s. 161 i n.

prezydenta następuje w bezpośrednim głosowaniu narodu. Stanowi to o przedstawicielskim charakterze i roli głowy państwa.

Charakterystyczne dla konstytucji V Republiki jest wreszcie to, że poprzez systematykę swych postanowień wyraża ona przewagę organów władzy wykonawczej nad parlamentem. Ważnym elementem konstytucyjnych urządzeń V Republiki jest Rada Konstytucyjna, będąca organem kontroli nad prawodawczą działalnością parlamentu. W zakresie wymiaru sprawiedliwości do urzędów o podobnym charakterze należy Najwyższa Rada Sądownictwa i Trybunału Stanu, natomiast w dziedzinie administracji — Rada Stanu. W zakresie stosunków gospodarczych kolegialnym organem doradczym jest Rada Ekonomiczna i Społeczna.

Konstytucja V Republiki nie zawiera przepisów obejmujących prawa i swobody obywatelskie, lecz odwołuje się do *Deklaracji praw z 1789 r.* i do *Wstępu do konstytucji z 1946 r.*, uzupełniając dotychczasowe postanowienia o prawo pracowników do akcji związkowej, do strajków, do współzarządzania przedsiębiorstwami oraz o prawo ludów kolonialnych do swobody i samodzielności.

Konstytucja z 1958 r. instytucjonalizuje po raz pierwszy we Francji partie polityczne, nakazując im szanować zasady zwierzchnictwa narodowego i demokracji. System partyjny współczesnej Francji obejmuje partie prawicowe, lewicowe i centrum¹⁴. Czołową partią prawicową, rządzącą i praktycznie dominującą, jest partia gaullistowska (UDR), współpracująca z pewnymi elementami centrowymi. Partie centrowe stanowią przede wszystkim ugrupowania polityczne Niezależnych Republikańców, a następnie różne zmieniające się ugrupowania Centrum Demokratycznego. Na partie lewicy¹⁵ składają się partie lewicy niekomunistycznej, Francuska Partia Komunistyczna i ugrupowania skrajnie lewicowe.

Oprócz partii politycznych znaczną rolę w ustroju Francji odgrywają organizacje społeczno-polityczne i ugrupowania. W tym rzędzie wymienić trzeba zwłaszcza związki zawodowe¹⁶, z których najpoważniejszym jest Powszechna Konfederacja Pracy, należąca do Światowej Federacji Związków Zawodowych. Obok organizacji zawodowych świata pracy działają również związki właścicieli przedsiębiorstw przemysłowych

¹⁴ Por. J. Stembrowicz, *Uwagi ogólne o partiach politycznych Francji*, [w:] *Francja. System polityczny. Partie. Organizacje społeczno-polityczne*, Warszawa 1972, s. 76—83.

¹⁵ Por. N. Fortinni, *Lewica niekomunistyczna*, s. 163—229; W. Skrzydło, *Francuska Partia Komunistyczna*, s. 230—266; tenże, *Ugrupowania skrajnie lewicowe*, s. 267—270, [wszystkie opracowania w:] *Francja...*

¹⁶ Por. L. Gilejko, L. Stanke, *Ruch zawodowy oraz inne ciała przedstawicielskie pracujących i pracodawców*, [w:] *Francja...*, s. 271—334.

i handlowych. Największe znaczenie odgrywa Powszechna Konfederacja Patronatu Francuskiego, która prowadzi negocjacje i zawiera układy z pracowniczymi związkami zawodowymi.

Poza związkami zawodowymi i zrzeszeniami pracodawców działają jeszcze inne organizacje reprezentujące interesy chłopów francuskich¹⁷, studentów¹⁸, byłych kombatantów itd. Wraz z innymi grupami nacisku oddziałują one na organy państwowe i partie polityczne.

Układ sił społeczno-politycznych współczesnej Francji stwarza możliwości ewolucji ustrojowej w różnych kierunkach. Dużo zależy od układu stosunków gospodarczych i sytuacji międzynarodowej, a także od pozycji i prestiżu osobistego prezydenta Republiki. Wskazuje na to sytuacja polityczna z okresu dwukrotnej prezydentury gen. de Gaulle'a oraz jego następców.

W wyborach prezydenckich, które odbyły się w grudniu 1965 r. i miały charakter wyborów powszechnych oraz bezpośrednich, gen. de Gaulle nie uzyskał w pierwszej turze bezwzględnej większości, zaś w drugiej zdobył tylko 55% głosów¹⁹. Spadek popularności de Gaulle'a wśród społeczeństwa francuskiego potwierdziły następnie wydarzenia z maja i czerwca 1968 r., obejmujące falę manifestacji i strajków, skierowanych przeciwko istnjącemu układowi stosunków społecznych i gospodarczych²⁰. Prezydent de Gaulle przystąpił do opracowania nowej reformy struktury administracyjnej państwa, scentralizowanej i skostniałej od czasów napoleońskich. Wypowiedział się także na rzecz partycypacji robotników i ludzi pracy w podziale wytworzonych bogactw. 28 kwietnia 1969 r., po ogłoszeniu niekorzystnego dla niego wyniku referendum w sprawie reformy Senatu i podziału administracyjnego, wycofał się z życia politycznego.

Następca de Gaulle'a — G. Pompidou twierdził, że nie chciałby naśladować polityki de Gaulle'a, ale nie potrafiłby prowadzić innej polityki, ponieważ taka nie istnieje. Politolodzy odnotowują więc, iż okres prezydentury G. Pompidou (od 15 VI 1969 r. do 2 IV 1974 r.) różnił się od okresu sprawowania tego urzędu przez de Gaulle'a tylko tym, że Pompidou był mniej arbitralny, zwłaszcza w stosunkach z premierem i rządem²¹. Przedwczesna śmierć uniemożliwiła mu rozwinięcie i realizację założonego programu.

Wybory trzeciego prezydenta V Republiki jeszcze raz uwiarydociły

¹⁷ Por. T. Orlewicz, *Organizacje chłopskie*, [w:] *Francja...*, s. 335—367.

¹⁸ Por. A. Paczkowski, *Ruch studencki*, [w:] *Francja...*, s. 368—400.

¹⁹ H. Kurta, *20 prezydentów Francji*, Warszawa 1976, s. 136.

²⁰ Por. *Kryzys społeczno-polityczny we Francji*, Warszawa 1968.

²¹ I. Grajewska, *Przemiany w egzekutywie V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 11, s. 731.

rozbić polityczne społeczeństwa francuskiego²². Pomimo jedności lewicy V. Giscard d'Estaing pokonał F. Mitterranda, obejmując w maju 1974 r. urząd prezydenta. Z osobą nowego prezydenta społeczeństwo francuskie wiąże inne nadzieje²³, gdyż jest on przede wszystkim przedstawicielem wielkiej finansjery i wieloletnim ministrem gospodarki i finansów²⁴. Dotychczasowy okres jego prezydentury wskazuje jednakże, iż doświadczenia zawodowe oraz oparcie polityczne pozwalają mu na prowadzenie polityki nowatorskiej zarówno w dziedzinie stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Nie jest to łatwe, jeśli zważyć, iż okres prezydentury Giscarda d'Estaing przypada na czasy kryzysu gospodarczego w świecie kapitalistycznym.

Powojenne przemiany ustrojowe we Francji charakteryzuje kontynuacja klasowej treści państwa²⁵. Jest to linia podstawowa, która ulega jednak pewnym załamaniom w zależności od tego, która z grup burżuazji obejmuje ster rządów w państwie i uzyskuje decydujący wpływ na jego politykę. Zgodnie z dążeniami wielkiego kapitału w V Republice stworzony został system polityczny charakteryzujący się bezsilnością legislatywy i szerokimi uprawnieniami egzekutywy, w ramach której decydująca rola przypada prezydentowi. U źródła tej tendencji, jak i u genezy dotychczasowych przeobrażeń ustrojowych leży dążenie wielkiego kapitału do zabezpieczenia panowania klasowego, do stworzenia systemu zdolnego oprzeć się wobec narastających trudności i konfliktów społecznych. Prowadzi to do istotnych przeobrażeń w systemie zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi.

§ 2. PRZEMIANY W GOSPODARCE NARODOWEJ FRANCJI POWOJENNEJ

1. Gospodarka francuska po zakończeniu II wojny światowej i główne kierunki jej rozwoju

II wojna światowa nadwerżyła w istotny sposób zasobność społeczeństwa i gospodarki francuskiej. W dniu 1 stycznia 1946 r. ludność Francji wynosiła 40,1 mln osób. Podczas wojny zginęło 625 tys. osób (w tym 2/3 cywilów)²⁶. Straty materialne spowodowane II wojną świa-

²² Por. Z. Broniarek, *Walka o Pałac Elizejski 1974*, Warszawa 1974.

²³ Tamże, s. 134 i n. oraz 222 i n.

²⁴ Kurta, *op. cit.*, s. 141 i n.

²⁵ Skrzydło, *Istota przemian...*, s. 247 i n.

²⁶ Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 724.

ową były znaczne²⁷. Szacuje się, że co najmniej 2/5 dóbr inwestycyjnych i ok. 1/5 wszystkich urządzeń w gospodarce francuskiej zostało zagrabionych, zniszczonych lub poważnie uszkodzonych przez okupantów. Oblicza się, iż straty te wyniosły ok. 21 mld \$. Zniszczenia sieci komunikacyjnej oraz środków transportu wpłynęły ujemnie na obniżenie dochodu z globalnej produkcji kraju (180 mld fr w 1945 r. wobec 380 mld fr w 1938 r.). Ilustruje to tab. 1.

Tabela 1

Produkcja przemysłowa we Francji w latach 1944—1947
(w %; rok 1938 = 100)

Przemysł	1944	1945	1946	1947
Ogółem	33	42	79	95
Górnictwo	57	60	95	93
Elektroenergetyczny	80	101	113	128
Hutniczy	35	33	71	94
Metallurgy	37	45	81	98
Chemiczny	22	37	91	109
Gumowy	14	32	85	116
Włókienniczy	12	26	68	89
Skórzany	27	35	61	71
Spożywczy	—	—	34	46
Budownictwo	77	102	118	122

Źródło: W. Lubimowa, *Ekonomika Francji i położenie mas pracujących po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1955, s. 20.

Przemysł francuski był w dużej mierze zdekoncentrowany, a przede wszystkim poważnie nie doinwestowany. Wyznaczało to kierunki przyszłej polityki gospodarczej, a przynajmniej jej potrzeby.

Nie mniej istotne przeobrażenia zaszły w rolnictwie²⁸. Ogólna liczba zatrudnionych w rolnictwie nie uległa w porównaniu z okresem przedwojennym zmianie, wynosząc ok. 35% całej zdolnej do pracy ludności. Nastąpiły natomiast przegrupowania w strukturze gospodarstw rolnych. W latach wojny i okupacji wzmógł się znacznie proces koncentracji ziemi w rękach wielkich obszarników. W 1946 r. ogólna liczba gospodarstw we Francji zmniejszyła się o 40% w porównaniu z okresem przedwojennym, zaś liczba rolników gospodarujących na własnej ziemi

²⁷ W. Lubimowa, *Ekonomika Francji i położenie mas pracujących po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1955, s. 5 i n.

²⁸ Tamże, s. 91; J. J. Carré, P. Dubios, E. Malinvaud, *Rozwój gospodarki francuskiej*, Warszawa 1978, s. 136 i n.

uległa zmniejszeniu o 45,60%. W latach powojennych wielcy obszarnicy nadal skupywali ziemię chłopstwa pracującego, rujnowanego przez nadmierne podatki, inflację, wysokie ceny artykułów przemysłowych, przekraczające ceny produktów rolnych.

Produkcja rolnicza w porównaniu do okresu przedwojennego (1934—1938) wynosiła w latach powojennych: 650% w 1945 r., 840% w 1946 r., 750% w 1947 r., 950% w 1949 r. i dopiero w 1950 r. wyniosła 1070%. Szczególnie niepokojący i kłopotliwy był spadek produkcji pszenicy, która przed wojną zaspokajała w pełni zapotrzebowanie kraju i w niewielkich ilościach była eksportowana. Trudności żywnościowe zmusiły Francję do reglamentacji spożycia płodów rolnych (system kartkowy obowiązywał do 1949 r.) i do kosztownego importu ze Stanów Zjednoczonych.

Odbudowie i rozwojowi rolnictwa francuskiego nie sprzyjały również niekorzystne relacje cen hurtowych artykułów przemysłowych i rolniczych, a także niska zdolność nabywcza chłopstwa pracującego. Rozszerzyło to zakres importu produktów rolnych. Tymczasem rolnictwo francuskie wymagało inwestycji i zmiany polityki cenowej i podatkowej.

Nader niekorzystnie przedstawiał się bilans handlu zagranicznego Francji, na co wskazują dane zawarte w tab. 2.

Ocena ta dotyczy zarówno kierunków, jak i struktury handlu zagranicznego. Widoczny jest zwłaszcza udział USA w polityce gospodarczej Francji i znikoma rola handlu z krajami socjalistycznymi. Niepomyślność w strukturze handlu zagranicznego Francji wyrażała się w tym, że import dotyczył przede wszystkim żywności, a nie maszyn i urządzeń. Ujemny bilans handlowy i płatniczy stanowił odbicie sytuacji, w jakiej znalazła się gospodarka francuska po II wojnie. Deficyt bilansu handlowego Francji wzrastał w sposób nagły, na czym zaważyły przede wszystkim układy handlowe z USA. Ilustruje to tab. 3. Pociągało to za sobą wzrost zadłużenia oraz powiększenie deficytu bilansu płatniczego, a w konsekwencji wyczerpywanie zasobów złota i walut. Nie pozostało to bez wpływu na kierunki polityki finansowej w dziedzinie obiegu pieniężnego i kredytu²⁹.

Opanowanie chaosu gospodarczego wywołanego wojną oraz przezwyciężenie trudności gospodarczych wymagało wielokierunkowych działań. Podejmowano je w warunkach walki klasowej i politycznej, co uniemożliwiało zachowanie jedności i stabilizacji polityki. Nie bez znaczenia była także sytuacja polityczna i gospodarcza na arenie międzynarodowej.

²⁹ J. Chardonnet, *Ekonomika Francji*, Moskwa 1960, t. I, s. 105 i n.; *Problemy ekonomiki i politiki Francji posle utoroj mirowoj wojny*, Moskwa 1962, s. 304 i n.

Tabela 2

Handel zagraniczny Francji (z wyłączeniem kolonii)

Wyszczególnienie	1938	1948	1949	1950	1951
Ogółem w mld fr					
import	33,6	482,2	685,7	792,4	1 272,4
eksport	22,2	241,4	457,2	690,2	933,4
Procentowo z USA					
import	15,8	24,6	23,7	16,6	14,3
eksport	7,7	6,5	3,4	6,3	9,3
Procentowo strefa dolarowa					
import	22,0	32,0	29,0	21,0	19,0
eksport	12,0	10,0	6,0	9,0	13,0
Procentowo z Anglią					
import	9,5	3,9	4,8	5,0	4,5
eksport	16,3	13,2	15,3	14,3	14,3
Procentowo strefa szterlingowa					
import	27,0	26,0	28,0	31,0	35,0
eksport	19,0	19,0	21,0	20,0	22,0
Procentowo ZSRR i państwa demokracji ludowej					
import	4,8	2,7	3,2	1,7	1,8
eksport	5,9	2,7	4,2	1,9	1,5

Źródło: Lubimowa, *op. cit.*, s. 47—48.

Tabela 3

Bilans handlowy Francji w latach 1938—1951

Wyszczególnienie	1938	1948	1949	1950	1951
Deficyt bilansu w mld fr	—11,4	—240,8	—228,5	—102,2	—339,0
w tym handlu francusko-amery- kańskiego w % w stosunku do ogólnego deficytu	31,6	42,7	64,3	86,0	27,9

Źródło: Lubimowa, *op. cit.*, s. 49.

wej, szczególnie zaś w okresie amerykańizowania Europy³⁰ oraz w okresie „zimnej wojny”.

Z uwagi na potrzeby niniejszej pracy omówimy z kolei podstawowe

³⁰ Por. *Od planu Marshalla do planu Schumana*, Warszawa 1951.

kierunki zmian w gospodarce francuskiej, ukazując jej główne problemy i środki ich rozwiązywania. Na szczególną uwagę zasługują tu następujące zagadnienia: rozwój i znaczenie sektora państwowego w gospodarce francuskiej, koncentracja produkcji i kapitału francuskiego, związki gospodarcze i handlowe Francji z zagranicą. Na osobnym miejscu (rozdz. IV) omówimy problematykę planowania gospodarczego i finansowego.

2. Rozwój i znaczenie sektora państwowego w gospodarce francuskiej

Historia własności państwowej w gospodarce francuskiej ma bogate i długie tradycje, sięgające drugiej połowy XVII w., kiedy to merkantylistyczna polityka Colberta przyczyniła się do powstania i rozwoju wielu manufaktur i urzędów państwowych³¹. Także w okresie rewolucji przemysłowej w XVIII w. idea nacjonalizacji najwcześniej wyłoniła się we Francji. Począwszy od XIX w. postulaty nacjonalizacji podstawowych działów gospodarki francuskiej pojawiały się coraz częściej w programach partii i grup społecznych. Jednakże do I wojny światowej zarówno rozmiary własności państwowej, jak i jej rola w gospodarce francuskiej nie zwiększyły się i w porównaniu z innymi krajami (np. Anglią i Niemcami) były niewielkie.

I wojna światowa oraz jej skutki spowodowały pierwszą poważniejszą falę wzrostu własności państwowej. Doszło wówczas do organizacji przedsiębiorstw państwowych i do nabywania przez państwo udziałów w spółkach. Programy nacjonalizacji opracowane przez Kongres Powszechniej Konfederacji Pracy (Lyon 1919 r.) i Radę Ekonomiczną tej organizacji (1920 r.) nie zostały zrealizowane.

W okresie międzywojennym proces nacjonalizacji przyspieszył światowy kryzys gospodarczy. Dokonane w tym okresie nacjonalizacje ograniczyły się do przemysłu zbrojeniowego, kolei i Banku Francji. Nie usunęło to poważnych trudności, jakie przeżywała gospodarka francuska ze względu na zacofanie techniczne i niedorozwój podstawowych gałęzi przemysłu.

Najsilniejsza fala wzrostu własności państwowej w gospodarce francuskiej miała miejsce po zakończeniu II wojny światowej. Złożyły się na to zarówno motywy społeczno-ustrojowe, jak i gospodarcze³².

Idea nacjonalizacji znalazła wyraz w programie Frontu Ludowego, uchwalonym w styczniu 1940 r. Za uwolnieniem gospodarki francuskiej

³¹ A. Makać, *Sektor państwowy w ekonomice rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1971, s. 81 i n.

³² N. Gajl, *Systemy prawno-finansowe kapitalistycznych przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1965, s. 61 i n.

od monopoli i za uspołecznieniem bądź poddaniem kontroli społecznej głównych źródeł bogactwa narodowego wypowiedział się także rząd tymczasowy w 1943 r. Podobne postulaty głosił rząd algierski de Gaulle'a. Natomiast program Narodowej Rady Ruchu Oporu postulował nacjonalizację zmonopolizowanych środków produkcji, źródeł energii, bogactw naturalnych, towarzystw ubezpieczeniowych i wielkich banków. Własne projekty nacjonalizacji przedstawiły poszczególne partie polityczne, przy czym najszerzy program prezentowała Francuska Partia Komunistyczna³³.

W grudniu 1945 r. Zgromadzenie Konstytucyjne ustaliło program nacjonalizacji obejmującej: górnictwo węglowe, elektroenergetykę, transport, hutnictwo, przemysł chemiczny i banki. Program ten nie był przypadkowy, w tych bowiem gałęziach przemysł francuski poniósł największe straty w okresie II wojny światowej bądź też był najbardziej zacofany lub nie doinwestowany.

Kluczowym zadaniem przed przystąpieniem do niemal całkowitej rekonstrukcji przemysłu była jego odbudowa. Modernizacja szeregu gałęzi, a zwłaszcza górnictwa węgla i elektrowni, oraz zapewnienie im światowego poziomu techniki wymagało olbrzymich nakładów, których ryzyka prywatny kapitał francuski nie chciał podejmować ze względu na brak gwarancji szybkiej rentowności. Poza względami ekonomiczno-finansowymi wchodziły także w grę czynniki administracyjne, szczególnie zaś brak jednolitej koncepcji i kierownictwa, co wobec braku koncentracji produkcji i słabej koncentracji kapitału finansowego nie sprzyjało realizacji programu inwestycji i modernizacji.

Realizacja ustaw nacjonalizacyjnych przeprowadzana była głównie w latach 1945—1946³⁴. Objęła ona wówczas: pozostałą część górnictwa węgla, wszystkie przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją i dystrybucją gazu i energii, Bank Francji i cztery banki depozytowe oraz 34 towarzystwa ubezpieczeniowe. Reformy nacjonalizacyjne nie objęły natomiast hutnictwa, przemysłu chemicznego i naftowego.

We wszystkich niemal wypadkach (z wyjątkiem przejęcia zakładów L. Renault) przeprowadzono nacjonalizację za odszkodowaniem wypłacanym byłym właścicielom w formie obligacji państwowych, przynoszącym dochód stały i zmienny (zależny od zysków znacjonalizowanych przedsiębiorstw). Zarząd nad znacjonalizowanymi przedsiębiorstwami objęły rady administracyjne, złożone z przedstawicieli państwa, pracowników i organizacji zawodowych. Ponadto powołano szereg organów

³³ Tamże, s. 47—48.

³⁴ M a k a ć, *op. cit.*, s. 91 i n.

centralnych, koordynujących działalność lub kontrolę znacjonalizowanych gałęzi.

Nacjonalizacja stanowiła przygotowanie warunków do rozwinięcia i zastosowania form planowania gospodarczego, o czym piszemy osobno, jednak w tym miejscu zaznaczyć trzeba, iż nastąpiło tutaj swoiste sprzężenie. Nie można było rozwinąć planowania bez nacjonalizacji podstawowych gałęzi produkcji. Z drugiej strony, nacjonalizacja bez perspektywy zastosowania elementów gospodarki planowej pozostawałaby głównie w sferze postulatów społeczno-politycznych.

Tezę tę potwierdza także zakres nacjonalizacji przeprowadzonej w sektorze finansowym. Miała ona, co prawda, mniejszy zasięg niż w przemyśle, niemniej chodziło o stworzenie państwowej sieci bankowej, za pomocą której państwo mogłoby prowadzić nową politykę kredytową. Podobne znaczenie miała nacjonalizacja towarzystw ubezpieczeniowych. Narodowa Rada Kredytowa, zajmująca się całokształtem problematyki w zakresie polityki kredytowej, a także Narodowa Rada Ubezpieczeń — miały ze sobą współpracować przy udziale Ministerstwa Finansów.

Wzrost własności państwowej we Francji dokonywał się nie tylko poprzez nacjonalizację, ale również poprzez rozwój mieszanych spółek akcyjnych z udziałem kapitału państwowego. Doprowadziło to w efekcie do tego, że sektor państwowy obejmuje³⁵: 97% produkcji przemysłu węglowego, 80% produkcji przemysłu lekkiego, 90% produkcji energii elektrycznej, 95% produkcji gazu, 44% produkcji samochodów, 35% produkcji nawozów azotowych. Ponadto państwo posiada m. in. 35% akcji w towarzystwie petrochemicznym, 40% — w rafinerii nafty, 79% — w towarzystwach żeglugowych i 96% — w „Air France”. Do państwa należy cały przemysł atomowy i zbrojeniowy, wszystkie środki łączności, w tym koleje, a także niektóre banki. Państwowe instytucje bankowe dokonują 3/4 wszystkich operacji kredytowych, natomiast państwowe towarzystwa ubezpieczeniowe dokonują 2/3 wszystkich operacji ubezpieczeniowych. Za pośrednictwem przedsiębiorstw państwowych i spółek mieszanych państwo posiada udziały w przemyśle okrętowym, metalurgicznym, maszynowym, chemicznym, filmowym i innych.

Przeprowadzenie nacjonalizacji pociągnęło za sobą istotny wzrost wydatków inwestycyjnych państwa³⁶. Spowodowały one wzrost poziomu technicznego sektora państwowego, stając się zarazem podstawą poważnego wzrostu produkcji i wydajności pracy. Państwo finansowało

³⁵ Tamże, s. 100—101.

³⁶ J. Zawadzki, *Kapitalizm współczesny. Szkice ekonomiczne*, Warszawa 1964, s. 237; W. Sadzikowski, J. Sikorski, A. Wieczorkiewicz, *Sektor państwowy w kapitalizmie. Wielka Brytania, Francja, Austria, Włochy*, Warszawa 1971, s. 153 i n.

inwestycje za pośrednictwem Państwowego Funduszu Ekonomicznego i Socjalnego Rozwoju oraz kredytów państwowych i ziemskich, przeznaczając na te cele 45% wartości całego dochodu narodowego.

Rozwój sektora państwowego stwarza państwu wiele dodatkowych możliwości wpływania na rozwój całej gospodarki narodowej. W tym rzędzie wymienić należy zjawiska koncentracji produkcji oraz kapitału, a także możliwości oddziaływania poprzez system planowania gospodarczego.

3. Koncentracja produkcji i kapitału finansowego

Koncentracja produkcji i kapitału, a w konsekwencji monopolizacja życia gospodarczego i finansowego należą do podstawowych przejawów rozwiniętego kapitalizmu³⁷. W sytuacji gospodarczej powojennej Francji istniało kilka przyczyn intensywnego rozwoju koncentracji produkcji i kapitału. Wzrost interwencjonizmu państwowego wymagał bowiem nie tylko nacjonalizacji i planowania gospodarczego, lecz także koncentracji gospodarki. Pod tym względem Francja pozostawała w tyle w porównaniu z innymi państwami³⁸. Proces monopolizacji odpowiadał zresztą interesom oligarchii finansowej. Kapitalizm powojenny przeradzał się w system gospodarki państwowo-monopolistycznej. Na arenie międzynarodowej zaczęły się liczyć przede wszystkim państwa o dużej koncentracji produkcji i kapitału.

Wskazać wreszcie trzeba, że proces skupiania produkcji w wielkich przedsiębiorstwach, wyposażonych w najbardziej nowoczesne maszyny i urządzenia, stawał się koniecznością. Rozwój techniki przyjął bowiem zupełnie inne rozmiary i był niemożliwy do realizacji w dotychczasowych warunkach. Większa skala operacji umożliwia lepszą organizację procesu produkcji, a w konsekwencji obniżenie kosztów produkcji, zmniejszenie rozmiarów niezbędnych rezerw materiałowych i finansowych oraz zwiększenie obrotów. Bardziej dostępny stał się kredyt bankowy, chętniej udzielany wielkim przedsiębiorstwom.

Koncentracja produkcji pociągała za sobą także wzrost produkcji i coraz większą specjalizację. Koncentracja prowadziła natomiast do zmniejszenia popytu na siłę roboczą, a także do ruiny drobniejszych wytwórców. Znosiła w dużym stopniu konkurencyjność wielkiej liczby producentów, sprowadzając ją do konkurencji pomiędzy monopolami.

³⁷ Por. E. Wargę, *Kapitalizm XX wieku*, Warszawa 1962, s. 122 i n.; T. Żychowski, *Współczesne przemiany w gospodarce światowej*, Warszawa 1968, s. 152 i n.

³⁸ Chardonnet, *op. cit.*, s. 256 i n.

Procesy koncentracji produkcji i kapitału w powojennej Francji przechodziły kilka etapów³⁹. W pierwszych latach po zakończeniu wojny gospodarka znajdowała się w stanie organizacji, zaś pierwsze symptomy koncentracji wystąpiły w latach 1948—1952. Hamowały ją jednak działania gospodarcze i handlowe USA, rozwijane w ramach tzw. planu Marshalla. Prowadziły one do ograniczenia produkcji szeregu ważnych gałęzi przemysłu, a także do bezrobocia i spadku zdolności nabywczej ludności. Gwałtownie wzrosła liczba bankructw i zlikwidowanych przedsiębiorstw, zwłaszcza w pokojowych gałęziach przemysłu. W okresie 1947—1951 zlikwidowano w kolejnych latach: 1578, 2654, 6168, 6353 przedsiębiorstwa⁴⁰. W tym samym czasie nastąpił wzrost ilości monopolistycznych towarzystw i banków. W 1947 r. było ich zaledwie 20 (z kapitałem ponad 1 mld fr), zaś w 1949 r. liczba ich przekroczyła setkę⁴¹.

W latach pięćdziesiątych procesy koncentracji zintensyfikowały się. Stało się to m. in. za przyczyną planu Schumana⁴², który zakładał utworzenie supermonopolistycznego zjednoczenia przemysłu hutniczego i węglowego Niemiec, Francji, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga. Przyjęcie planu Schumana doprowadziło do jeszcze większego uzależnienia Francji od USA. Utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wzmogło proces koncentracji.

W latach 1954—1962 zmiany w przedsiębiorczości przemysłowej były dość znaczne, na co wskazują dane zawarte w tab. 4. Ogólna ilość przedsiębiorstw zmniejszyła się o 11,8%, przy czym w grupie przedsiębiorstw zatrudniających ponad 5 tys. pracowników nastąpił przyrost o 32,1%.

Koncentracja produkcji postępowała nierównomiernie w poszczególnych gałęziach produkcji. Wskazują na to dane zawarte w tab. 5. W latach 1954—1958 najwyższy stopień koncentracji produkcji występował w górnictwie, przemyśle kolejowym, lotniczym, metalurgicznym i naftowym.

Proces monopolizacji przemysłu francuskiego osiągnął swe szczytowe rozmiary w połowie lat sześćdziesiątych (patrz tab. 6). W dziedzinie produkcji elektroenergetycznej, wydobywania węgla, produkcji lodówek, nylonu, margaryny i przetworów chemicznych pracowały tylko poje-

³⁹ *Problemy ekonomiki i polityki Francji...*, s. 64 i n.

⁴⁰ Lubimowa, *op. cit.*, s. 69.

⁴¹ Tamże, s. 78.

⁴² J. Duret, *Przemysł francuski a plan Schumana*, [w:] *Od planu Marshalla...*, s. 39 i n.

Tabela 4

Zmiany w ilości przedsiębiorstw przemysłowych we Francji
w latach 1954—1962

Zatrudnienie	Przedsiębiorstwa		
	1954	1958	1962
Bez najmu siły roboczej	408 233	373 967	339 740
1—5 pracowników	352 424	345 790	309 933
6—10 „	42 895	43 318	44 585
11—20 „	28 513	29 132	28 875
21—50 „	25 409	26 581	26 467
51—100 „	8 581	9 469	10 100
101—200 „	4 884	5 243	5 550
201—500 „	2 906	3 147	3 328
501—1000 „	854	908	928
1001—2000 „	341	348	371
2001—5000 „	110	123	127
Powyżej 5000 „	28	35	37
Ogółem	875 278	837 061	771 341

Źródło: G. P. Czernikow, *Finansowaja oligarchija Francyi*, Moskwa 1966, s. 62.

dyncze monopole. W niektórych dziedzinach ich produkcja obejmowała 100% produkcji danej gałęzi.

Biorąc pod uwagę niski stopień koncentracji produkcji i monopolizacji gospodarki francuskiej w okresie przedwojennym i bezpośrednio w latach powojennych, trzeba stwierdzić, że obecna pozycja Francji w świecie kapitalistycznym jest wysoka. Wyprzedzają ją jedynie USA, Anglia i RFN.

Równolegle z procesami koncentracji produkcji wystąpiły procesy koncentracji kapitału finansowego. Przyczyny koncentracji były podobne⁴³: przede wszystkim konieczność zjednoczenia środków na finansowanie inwestycji i modernizacji, a także dążenie do pełnej kontroli rynku i wreszcie korzyści wynikające ze zjednoczenia licznych instytucji finansowych dla specjalizacji produkcji i organizacji jej masowego rozwoju.

W największym stopniu proces koncentracji objął kapitał bankowy⁴⁴.

⁴³ Chardonnet, *op. cit.*, s. 267—272.

⁴⁴ Por. G. P. Czernikow, *Finansowaja oligarchija Francyi*, Moskwa 1966, s. 126 i n.; P. Miquel, *Économie et société dans la France d'aujourd'hui*, Paris 1971, s. 30—40.

Tabela 5

Koncentracja produkcji w przemyśle francuskim w latach 1954—1958

Przemysł	Przedsiębiorstwa z obrotem powyżej 1 mld fr rocznie	Udział procentowy w obrocie handlowym danego przemysłu	
		1954	1958
Naftowy	25	98,0	98,2
Kolejowy	18	66,9	84,0
Górnictwo węglowe	26	97,6	98,6
Hutnictwo	17	80,0	88,0
Obróbka metali	71	81,5	87,0
Samochodowy	107	52,6	63,0
Lotniczy	36	80,7	93,0
Elektryczny	155	65,7	72,3
Budownictwo	118	44,9	54,5
Chemiczny	174	61,3	75,5
Spożywczy	341	53,2	60,8
Lekki	477	28,8	38,5
Ogółem	2738	40,3	50,6

Źródło: Czernikow, *op. cit.*, s. 88.

Tabela 6

Monopolizacja przemysłu w podstawowych gałęziach przemysłu we Francji w latach 1964—1965

Przemysł	Monopole	Procentowy udział w produkcji danego przemysłu
Energetyczny	7	86,3
Metalurgiczny	10	90,7
Maszynowy	18	91,6
Chemiczny	5	85,0
Tekstylny	10	71,6
Spożywczy	9	68,3

Źródło: H. Claude, *La concentration capitaliste*, Paris 1965, s. 171—174.

W końcu XIX w we Francji funkcjonowało ponad 6 tys. banków. Przed I wojną światową ich ilość zmniejszyła się do 2 tys., zaś w latach 1929—1937 do 670. Na przestrzeni lat 1946—1964 ilość banków zmniej-

szyla się do 335, przy czym banków francuskich do 275. Na zmiany te wskazują dane zawarte w tab. 7.

Tabela 7

Zmiany ilości banków we Francji w latach 1946—1964

Lata	Banki			Razem
	francuskie	zagraniczne	różne	
1946	411	33	—	444
1951	374	33	3	410
1956	326	31	12	369
1957	317	31	13	361
1958	308	33	13	354
1959	306	32	5	343
1960	300	33	5	338
1961	297	35	6	338
1962	285	47	7	339
1963	281	50	10	341
1964	275	50	10	335

Źródło: Czernikow, *op. cit.*, s. 127.

Wyniki koncentracji kapitału bankowego wyrażają się również w środkach pozostających w dyspozycji banków. W 1948 r. suma kapitału akcyjnego wszystkich banków francuskich wynosiła 71 mld fr, zaś w 1964 r. już 2748 mld fr (starych). W analogicznym okresie suma rezerw wzrosła z 39 mld fr do 1804 mld fr, zaś kapitał własny ze 110 mld fr do 4555 mld fr. Umożliwiło to rozwinięcie na szerszą skalę działalności depozytowej i kredytowej banków, na co wskazują dane zawarte w tab. 8. W rezultacie szereg banków przekształciło się w monopole, odgrywające znaczną rolę w życiu gospodarczo-finansowym Francji, a także mające silną pozycję w światowym systemie bankowym ⁴⁵.

Banki odgrywają ważną rolę w rozwoju znanych przedsiębiorstw przemysłowych. Jednocześnie jednak same monopole odegrały również ważną rolę w koncentrowaniu bankowych kapitałów finansowych. Stało się to zarówno przyczyną działalności monopolu i banków, jak i oddziaływań bezpośrednich, kierowanych przez grupy kapitału finansowego tworzącego oligarchię finansową ⁴⁶.

⁴⁵ Por. J. Rutkowski, *Światowy rynek kredytowy*, Warszawa 1964, s. 57 i n.

⁴⁶ Czernikow, *op. cit.*, s. 200 i n.

Tabela 8

Działalność depozytowa i kredytowa banków we Francji w latach 1938—1965
(w mld starych franków)

Lata	Kredyty bankowe	Depozyty		
		zwykłe	terminowe	razem
1938	53	58	5	63
1948	851	946	20	966
1949	1 189	1 115	38	1 153
1950	1 356	1 240	60	1 300
1951	1 906	1 431	80	1 511
1952	2 272	1 639	99	1 738
1953	2 519	1 872	136	2 008
1954	2 860	2 177	167	2 344
1955	3 299	2 443	200	2 643
1956	4 024	2 711	232	2 943
1957	4 577	2 967	383	3 350
1958	4 868	3 118	413	3 531
1959	5 381	3 840	543	4 383
1960	6 204	4 599	966	5 565
1961	7 329	5 320	1 051	6 371
1962	8 745	6 311	1 094	7 405
1963	9 834	7 215	1 063	8 278
1964	10 414	7 609	1 190	8 799
1965	10 616	7 805	1 230	9 035

Źródło: Czernikow, *op. cit.*, s. 123—124.

W ostatnich latach IV Republiki francuski kapitał finansowy usiłował osiągnąć trzy cele: zjednoczyć swe siły, aby uzyskać decydującą rolę w eksploatacji Afryki, zapewnić sobie niezbędną współpracę kapitalizmu amerykańskiego, angielskiego i niemieckiego, a także stać się czołową siłą w procesie centralizacji kapitału na skalę europejską. Powstanie ustroju gaullistowskiego walcie pomogło francuskiej burżuazji w realizacji tych celów ⁴⁷.

Po podpisaniu układu o Wspólnym Rynku kierownicze grupy imperializmu francuskiego połączyły swe siły, aby wydrenować kapitał zebrany przez ogół burżuazji. Rezultaty tej działalności ilustrują dane zawarte w tab. 9.

Znaczenie oligarchii finansowej wykracza daleko poza same wpływy gospodarczo-finance. Ma ona liczne powiązania z organami władzy

⁴⁷ H. Claude, *Gaullizm a wielki kapitał*, Warszawa 1961, s. 94.

Tabela 9

Podstawowe grupy finansowe Francji w latach 1961—1962 (w %)

Grupy finansowe	Ogólne rozmiary aktywów kontro- lowanych	Obecne aktywa grupy			
		w prze- myśle	w sferze bankowo- -kredy- towej	za granicami Francji	
				ogółem	w byłych lub obe- cnych koloniach
Banque de Paris et des Pays-Bas	20,4	40,1	25,6	26,0	8,2
Rotschild	18,9	31,6	25,0	35,4	8,0
Lazard	16,0	25,6	31,4	41,1	1,9
Banque de l'Union Parisienne	10,0	31,4	33,9	26,0	0,9
Credit industriel et commercial	7,5	50,9	38,0	7,7	3,3
Lotaryngie	6,6	68,2	22,4	8,2	1,2
Schneider	5,6	54,4	14,3	27,4	3,9
Credit commercial de France	5,2	66,5	21,5	8,4	3,5
Banque de Indochine	6,1	15,4	34,0	28,8	21,7
Nord	3,6	79,9	16,1	2,4	1,7
Razem	100,0	40,0	27,3	26,3	6,4

Źródło: Czernikow, *op. cit.*, s. 230.

wykonawczej i administracją stosunków gospodarczych i finansowych⁴⁸. Wzmiankujemy o tym w celu podkreślenia złożoności problemów związanych z organizacją planowania, finansowania, zarządzania i kontroli gospodarki narodowej oraz finansów publicznych Francji.

4. Związki gospodarcze i handlowe Francji z zagranicą

A. Państwa kapitalistyczne

Związki gospodarcze i handlowe Francji z państwami kapitalistycznymi przechodziły przez różne fazy. Pierwsza z nich obejmuje lata 1944—1950, kiedy to gospodarka i handel Francji były ściśle uzależnione od polityki amerykańskiej⁴⁹. Jeszcze podczas II wojny światowej nastą-

⁴⁸ Tamże, s. 19 i n.⁴⁹ Lubimowa, *op. cit.*, s. 38—81.

piło uzależnienie gospodarki francuskiej od państw sojuszniczych. Po wkroczeniu wojsk anglo-amerykańskich na terytorium Francji emitowano walutę wojenną (tzw. franki inwazyjne), która w konsekwencji musiała być wykupiona od ludności przez rząd tymczasowy. W tym samym czasie monopole amerykańskie przejęły całkowicie zaopatrywanie Francji w paliwo, surowce i sprzęt techniczny, a także objęły dostawy surowca i żywności. Na krótko przed zakończeniem wojny podpisano tzw. umowy o *lend-lease*, które jeszcze bardziej uzależniły gospodarkę francuską od USA.

Potwierdzeniem tego stanu było podpisanie w czerwcu 1946 r. umów waszyngtońskich, regulujących długi wojenne i warunki uzyskania nowych kredytów. Okazały się one bardzo niekorzystne dla Francji, ponieważ większość kredytów udzielono „pod zakup” towarów amerykańskich. Ważne znaczenie miały natomiast postanowienia dotyczące idei międzynarodowej współpracy gospodarczej. Na tej podstawie Francja zobowiązała się do obniżenia taryf celnych, do wyrzeczenia się kontyngentowania i kontroli importu.

Francuskie koła gospodarcze zdawały sobie sprawę ze zwiększającej się zależności gospodarczej od USA. Stąd też wynikały próby utworzenia — wspólnie z Anglią — tzw. bloku zachodniego, a także zawarcie szeregu umów gospodarczych z krajami posiadającymi kolonie⁵⁰. Próby te zostały udaremnione przez USA. Przeciwwstawiły one tym tendencjom słynny plan Marshalla, określany mianem planu pomocy w odbudowie gospodarczej Europy. W kwietniu 1948 r. plan Marshalla został uchwalony przez Kongres USA. W ramach planu zawarto dwustronną umowę francusko-amerykańską. Za cenę kredytów Francja musiała zgodzić się na wiele niekorzystnych zobowiązań, które *de facto* oznaczały utratę swobody w polityce gospodarczej i w dziedzinie handlu zagranicznego. Wzmogło to ekspansję amerykańskiego eksportu towarów i kapitałów na rynek francuski⁵¹.

Pomoc USA dla Francji w ramach planu Marshalla była znaczna: w okresie od kwietnia 1948 do listopada 1951 r. wyniosła 2,5 mld dol. Dla gospodarki francuskiej pomoc ta okazała się mimo wszystko bardzo owocna. Pozwoliła na opanowanie sytuacji gospodarczej i poczynienie postępów w rozbudowie i modernizacji przemysłu⁵². Stworzyło to podstawy dla podjęcia prób rozszerzenia współpracy gospodarczej Francji z innymi krajami.

⁵⁰ J. Ciepielewski, I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Dzieje gospodarcze świata do roku 1975*, Warszawa 1977, s. 654.

⁵¹ Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 710.

⁵² Sobolewski, *op. cit.*, s. 252 i n.

Struktura ekonomiczna handlu zagranicznego Francji w latach 1944—1949 kształtowała się dla Francji niekorzystnie. Świadczą o tym dane zawarte w tab. 10.

Tabela 10

Struktura handlu zagranicznego Francji w latach 1946—1949 (w %)

Wyszczególnienie	1946	1947	1948	1949
Import = 100,0				
w tym:				
energetyka	11,8	14,7	17,8	19,9
surowce przemysłowe	35,2	37,9	36,5	37,7
urządzenia dla przemysłu	11,5	13,3	8,0	8,4
artykuły żywnościowe	31,5	26,7	31,5	29,1
Eksport = 100,0				
w tym:				
energetyka, surowce i półprodukty przemysłowe	27,2	26,7	34,2	36,0
urządzenia przemysłowe	11,0	12,4	13,9	14,0
artykuły żywnościowe	19,2	14,3	11,7	12,6
produkty konsumpcyjne nietrwałe	24,6	28,0	22,9	21,3
produkty konsumpcji trwałej	11,2	12,6	11,2	10,1

Źródło: I. Anczewski, *Ewolucja stosunków gospodarczych Francji z europejskimi państwami socjalistycznymi po II wojnie światowej*, Warszawa 1972, s. 23.

Pierwszym krokiem do gospodarczej koordynacji było powołanie w 1948 r. Organizacji Ekonomicznej Współpracy Europejskiej. Miała ona na celu uzgadnianie kierunków użytkowania kredytów uzyskanych w warunkach planu Marshalla. Obawa przed dynamicznie rozwijającymi się krajami socjalistycznymi oraz chęć stworzenia przeciwwagi dla wpływów amerykańskich w Europie skłoniły Francję do wysunięcia propozycji, aby podporządkować produkcję węgla i stali we Francji i w RFN wspólnej organizacji. Układ w tej sprawie podpisano w 1951 r. (wszedł w życie w 1953 r.). Objął on także Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg. W ciągu kilku lat w obrocie pomiędzy uczestnikami tego układu zniesiono cło i inne ograniczenia dotyczące handlu towarami objętymi układem. Wbrew nadziejom autorów projektu nie Francja, lecz RFN stała się najsilniejszym partnerem i objęła kontrolę nad Francją.

W latach 1955—1957 kształtowała się nowa organizacja integrująca gospodarkę państw kapitalistycznych. W wyniku długich rokowań w marcu 1957 r. nastąpiło podpisanie układu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, który wszedł w życie od 1 stycznia 1958 r.

Członkami EWG były te same kraje, które uczestniczyły w porozumieniu dotyczącym węgla i stali.

Układ o EWG przewidywał stopniową integrację gospodarczą sześciu państw poprzez znoszenie cel w handlu między nimi, opracowanie wspólnej polityki handlowej wobec innych państw, swobodę przepływu osób i kapitału, koordynację polityki gospodarczej i finansowej, a także utworzenie wspólnych instytucji finansowych.

Funkcjonowanie EWG, pomimo szeregu występujących w jej łonie trudności i rozbieżności, zmieniło sytuację gospodarczą i handlową Francji⁵³, przyczyniając się przede wszystkim do zmian i poprawy struktury handlu zagranicznego. W latach 1960—1976 import Francji wzrósł 10-krotnie, eksport zaś 9-krotnie. Udział Francji w EWG zapewnił jej nie tylko osiągnięcie światowego poziomu gospodarczego, lecz także czołową pozycję w wielu dziedzinach gospodarki. Dzięki temu Francja mogła narzucić innym państwom politykę gospodarczą i kontrolować ją. Jest to szczególnie widoczne w dziedzinie rolnictwa i przemysłu spożywczego.

B. Państwa socjalistyczne

Związki gospodarcze i handlowe Francji z krajami socjalistycznymi kształtowały się w dwóch zasadniczych fazach⁵⁴. Pierwsza z nich obejmowała okres od zakończenia II wojny światowej do połowy lat pięćdziesiątych. W tej fazie stosunki gospodarcze ograniczały się tylko do wymiany handlowej, ograniczonej zresztą reżimem wynikającym z planu Marshalla (m. in. listy embargowe towarów). Do 1949 r. import Francji z krajów socjalistycznych był większy od eksportu do tych państw. W latach 1947—1949 na czoło w obrotach handlowych z Francją wysunęły się Polska i Czechosłowacja. Jednakże jeszcze w 1949 r. udział Francji w handlu z państwami socjalistycznymi stanowił ok. 60% wartości obrotów z 1938 r. W dalszych latach, zwłaszcza do 1954 r., obroty towarowe nie uległy większym zmianom. Dopiero zmiana sytuacji międzynarodowej, a zwłaszcza postanowienia konferencji genewskiej, dotyczącej handlu Wschód-Zachód (15 VI 1953 r.), utorowała drogę do wzrostu obrotów handlowych Francji z krajami socjalistycznymi. Wskazują na to dane zawarte w tab. 11.

⁵³ Por. J. Fourastié, H. Montet, *L'Économie française dans le monde*, Paris 1959, s. 92 i n.; P. Maillet, *La structure économique de la France*, Paris 1960, s. 79 i n.; S. Różycki, *Wielkie przeobrażenia narodowej gospodarki francuskiej*, Warszawa 1967.

⁵⁴ J. Anczewski, *Ewolucja stosunków gospodarczych Francji z europejskimi państwami socjalistycznymi po II wojnie światowej*, Warszawa 1972, s. 1 i n.

Handel europejskich państw socjalistycznych z Francją w latach 1954—1970

Lata	Eksport		Import		Saldo w mln fr
	wartość w mln fr	udział w ogólnym eksporcie Francji w %	wartość w mln fr	udział w ogólnym importcie Francji w %	
1954	326,7	2,1	386,8	2,5	—60,1
1955	484,1	2,7	334,7	1,9	+149,4
1956	426,7	2,6	442,1	2,2	—15,4
1957	477,4	2,5	540,9	2,4	—63,5
1958	699,3	3,2	796,8	3,3	—97,5
1959	844,8	3,0	843,6	3,3	+1,2
1960	1 228,1	3,6	815,6	2,7	+412,5
1961	1 275,8	3,5	866,5	2,6	+409,3
1962	1 422,4	3,9	1 033,3	2,7	+389,1
1963	1 342,8	3,3	1 302,1	3,0	+40,7
1964	1 444,7	3,2	1 367,1	2,7	+77,6
1965	1 712,3	3,4	1 438,5	2,8	+273,8
1966	2 145,7	3,9	1 861,1	3,1	+284,6
1967	2 521,8	4,4	1 915,7	3,1	+606,1
1968	3 065,2	4,9	1 980,1	2,8	+1 085,1
1969	3 287,7	4,2	2 572,2	2,8	+715,5
1970	4 283,3	4,2	2 793,7	2,6	+1 489,6

Źródło: Anczewski, *op. cit.*, s. 30.

Wzajemne obroty handlowe Francji i państw socjalistycznych wzrosły w latach 1954—1979 prawie 10-krotnie, przy czym eksport do tych państw zwiększył się ponad 13-krotnie, zaś import 7-krotnie. Nierównomierny był natomiast udział poszczególnych państw socjalistycznych w globalnych obrotach handlowych tychże krajów z Francją (patrz tab. 12).

W istotny sposób zmienił się również obraz bilansu handlowego Francji z państwami socjalistycznymi, co obrazują dane zawarte w tab. 13. Wzajemne obroty były nie zrównoważone, co wynikało z szybszego wzrostu eksportu francuskiego w porównaniu do importu z krajów socjalistycznych. Prowadzi to w efekcie do ujemnego salda bilansu handlowego państw socjalistycznych, które pogłębia się w miarę intensyfikacji wzajemnych obrotów handlowych.

Korzystna dla Francji jest również struktura towarowa obrotów handlowych Francji z państwami socjalistycznymi (patrz tab. 14).

Eksport francuski do państw socjalistycznych koncentruje się przede

Tabela 12

Udział państw socjalistycznych w globalnych obrotach tych krajów z Francją w latach 1954—1970 (w %)

Państwa	1954	1958	1966	1968	1970
Bulgaria	0,7	2,9	6,7	5,6	5,2
Czechosłowacja	6,1	10,1	11,2	6,6	7,6
Jugosławia	13,3	10,5	9,6	9,1	13,6
NRD	3,9	3,9	10,9	6,1	8,0
Polska	13,7	11,5	13,4	12,4	11,7
Rumunia	2,6	8,4	11,4	11,8	10,6
Węgry	7,2	4,9	6,3	5,4	5,8
ZSRR	52,5	47,8	39,5	43,0	37,5

Źródło: Jak w tab. 11.

wszystkim na towarach przemysłowych, wśród których znaczny udział mają dobra inwestycyjne: maszyny, urządzenia oraz obiekty przemysłowe. W imporcie dominują natomiast różne artykuły przemysłowe, paliwa oraz surowce roślinne.

Francja była pierwszym państwem zachodnim, które wzbogaciło stosunki gospodarcze z krajami socjalistycznymi o współpracę naukowo-techniczną i kooperację przemysłową⁵⁵. Zapoczątkowały je układy z Jugosławią (1955 r.), Polską i ZSRR (1957 r.). W późniejszych latach objęły one pozostałe kraje socjalistyczne. Stanowi to ważny czynnik rozwoju technicznego w krajach współpracujących, sprzyja handlowi i nawiązywaniu innych form współpracy.

W latach sześćdziesiątych zapoczątkowano kooperację przemysłową pomiędzy Francją a państwami socjalistycznymi⁵⁶. W latach 1964—1969 Francja zawarła 23 porozumienia tego typu z krajami socjalistycznymi (bez Jugosławii). Obejmują one głównie te gałęzie, w których specjalizuje się przemysł francuski, np.: z Polską dotyczą przemysłu chemicznego i maszynowego oraz elektronicznego; z CSRS — przemysłu samochodowego, elektroniki, przemysłu chemicznego i maszynowego oraz budownictwa przemysłowego; z NRD — przemysłu chemicznego i maszynowego; z WRL — przemysłu maszynowego i elektronicznego;

⁵⁵ Por. N. W. Wołkow, *Francja i socjalistyczne strony Europy*, Moskwa 1971.

⁵⁶ Por. M. Perczyński, *Rola przemysłowej kooperacji na tle rozwoju wymiany handlowej między Wschodem i Zachodem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1972, nr 3, s. 38.

Tabela 13

Bilans handlowy Francji z państwami socjalistycznymi w latach 1958—1970 (w mln fr)

Lata	Bułgaria	Węgry	Polska	Rumunia	CSRS	ZSRR	NRD	Jugosławia
1958	—4,6	+17,1	—36,1	—7,7	—4,3	—80,2	—3,0	+21,6
1959	+24,0	+31,2	—0,3	—28,2	+11,9	—54,2	+6,1	+11,7
1960	+16,0	+51,2	+32,8	+53,0	+26,6	+103,2	+34,9	+94,8
1961	+37,5	+71,0	+26,1	+32,3	+42,1	+62,3	+64,7	+73,3
1962	+4,8	+98,0	+4,3	—7,3	+52,9	+135,3	+36,5	+64,6
1963	+20,6	+144,5	+102,1	—66,6	+26,1	—379,5	+27,5	+166,0
1964	+64,2	+119,9	+43,2	+68,6	+103,7	—380,2	+59,4	+135,9
1965	+80,6	+23,9	+21,8	+74,1	+43,1	—365,2	+262,4	+133,1
1966	+152,5	—5,3	+127,3	+38,1	+173,1	—473,6	+180,2	+92,4
1967	+113,0	+11,3	+83,2	+210,2	+76,5	—156,9	+42,2	+226,7
1968	+163,5	+31,4	+195,0	+156,7	+42,8	+363,4	—48,0	+180,3
1969	+37,8	+151,7	+120,9	+93,6	+55,6	+311,5	—121,9	+165,2
1970	+160,3	+109,1	+73,4	+159,5	+96,3	+387,0	+96,3	+407,9

+ oznacza saldo dodatnie po stronie Francji, — saldo ujemne po stronie Francji.

Źródło: Ancewski, *op. cit.*, s. 39.

Tabela 14

Struktura towarowa obrotów handlowych Francji z państwami socjalistycznymi (w %)

Grupy towarowe	Import		Eksport	
	1962	1970	1962	1970
Żywność i żywiec, napoje i tytoń	20,9	16,4	15,1	6,8
Surowce, oleje zwierzęce i różne tłuszcze	28,9	20,4	4,0	3,0
Paliwa mineralne	31,1	23,3	0,1	0,6
Chemikalia	2,4	5,6	7,0	9,2
Maszyny i środki transportowe	5,4	10,8	40,4	48,5
Wyroby przemysłowe	11,1	22,8	33,3	30,4

Źródło: Anczewski, *op. cit.*, s. 42.

z Rumunią — przemysłu samochodowego, elektroniki, produkcji narzędzi wiertniczych, budownictwa przemysłowego; z Bułgarią — przemysłu samochodowego, maszynowego, kosmetycznego, rolnictwa; z ZSRR — przemysłu chemicznego, lotniczego, maszynowego, elektronicznego i energetycznego, hutnictwa, przemysłu lekkiego, spożywczego, drzewnego i drobnego.

Ponadto współpraca gospodarcza z krajami socjalistycznymi obejmuje wspólne budowy kompletnych obiektów przemysłowych dla państw trzeciego świata (Iran, Indie, Liban, Brazylia) oraz produkcję na licencjach, koprodukcję, wspólne prowadzenie badań naukowych i współpracę przemysłową w zakresie wdrażania efektów badań do produkcji przemysłowej, tworzenie mieszanych towarzystw dla wspólnego zbytu towarów, zakładanie spółek mieszanych o charakterze produkcyjnym i handlowym.

Reasumując stwierdzamy, iż handel zagraniczny Francji z państwami socjalistycznymi w rozmiarach absolutnych wzrasta dość dynamicznie w ostatnich latach, jednakże jest on nadal niewielki. Istotną barierą utrudniającą intensyfikację obrotów jest przewaga eksportu Francji nad importem. Struktura towarowa eksportu Francji nie zawsze sprzyja rozwojowi potencjału gospodarczego państw socjalistycznych. Wpływ na wzajemną wymianę handlową pomiędzy Francją a państwami socjalistycznymi ma także przynależność Francji do EWG, zaś państw socjalistycznych do RWPG. Do form współpracy rozwijających się dynamicznie w ostatnim czasie należy zaliczyć pracę naukowo-techniczną oraz różne formy kooperacji przemysłowej, którymi zarówno Francja, jak i państwa socjalistyczne są najbardziej zainteresowane.

W polityce gospodarczej i handlowej ważne miejsce zajmują również kraje tzw. strefy franka oraz rozwijające się kraje trzeciego świata. Warto zatem przypomnieć, że w końcu XIX w. Francja była wielkim imperium kolonialnym o posiadłościach obejmujących ponad 10 mln km². W wyniku I wojny światowej nastąpiło dalsze rozszerzanie się francuskiego imperium kolonialnego o terytoria mandatowe (Syria, Liban, Kamerun i Togo) przyznane Francji przez Ligę Narodów. Kraje kolonialne i zależne od Francji znajdowały się na trzech kontynentach (Afryka, Azja, Ameryka). Do wybuchu II wojny światowej nie istniała żadna forma instytucjonalnych więzi gospodarczych Francji z jej koloniami i krajami zależnymi⁵⁷. Brak było jakiegokolwiek programu gospodarczego rozwoju posiadłości zamorskich, zaś działalność gospodarcza praktycznie sprowadzała się do metod bezpośredniej eksploatacji tamtejszych bogactw naturalnych.

W okresie II wojny światowej pozycja Francji w jej posiadłościach zamorskich uległa bardzo poważnemu osłabieniu. Złożyły się na to: kapitulacja Francji, jej skłócenie polityczne i antykolonialna propaganda państw sojusznicznych. Po zakończeniu wojny problem przyszłości politycznej krajów kolonialnych nabrał międzynarodowego charakteru. Karta ONZ, podpisana przez Francję, nakładała na nią liczne obowiązki. Niektóre kolonie ogłosiły niepodległość (Syria, Liban, Wietnam), zaś dawne terytoria mandatowe uzyskały status terytoriów powierniczych Francji (Togo, Kamerun).

Konstytucja IV Republiki stworzyła instytucję Unii Francuskiej, która obok metropolii, departamentów i terytoriów zamorskich (stare kolonie i Algier) objęła także państwa i terytoria stowarzyszone. Pomimo tego ruchy wyzwolenicze ujarzmionych krajów doprowadziły do stopniowego uniezależnienia się politycznego od Francji. Straciła ona panowanie kolejno w Indiach, Tunezji i Maroku, zaś po 1956 r. we Francuskiej Afryce Równikowej i Zachodniej oraz w Algierii.

Konstytucja V Republiki przyjęła instytucję Wspólnoty Francuskiej. Pod koniec lat sześćdziesiątych obejmowała ona Republikę Francuską (90 departamentów metropolii i cztery departamenty zamorskie), sześć terytoriów zamorskich oraz sześć państw członkowskich, a także wspólne z Anglią dominium Nowe Hebrydy.

Korzyści gospodarcze Francji, wynikające z istnienia strefy franka były bardzo istotne dla gospodarki francuskiej, kraje zamorskie stano-

⁵⁷ T. Bartkowski, *Więzi gospodarcze Francji z krajami strefy franka*, Warszawa 1962, s. 2 i n.

wiły bowiem źródło artykułów surowcowo-rolniczych i ważny rynek zbytu dla francuskich artykułów przemysłowych. Do czasu uzyskania niepodległości przez kraje afrykańskie Francja była ich pierwszym partnerem w handlu zagranicznym, wyprzedzając poważnie wszystkich pozostałych dostawców i odbiorców. Eksport z Afryki do Francji wynosił jeszcze w 1959 r. 60% całego eksportu tych krajów, zaś w imporcie Francja uczestniczyła w 64%⁵⁸.

W 1959 r. z Funduszu Inwestycyjnego Terytoriów Zamorskich utworzono Fundusz Pomocy i Współpracy (FAC)⁵⁹. Miał on odzwierciedlać nowy stosunek Francji do usamodzielniających się krajów kolonialnych. Fundusz dysponuje środkami publicznymi przeznaczonymi na pomoc dla krajów rozwijających się. Są one uchwalane co roku przez parlament francuski i stanowią zasadniczą część środków przeznaczanych na ten cel przez państwo. Praktyka wskazuje, iż fundusz przeznacza się głównie na wyposażenie szkół i uniwersytetów (22,7%), akcje kulturalne i szkolenie zawodowe (24,5%), inwestycje rolne (20,4%), infrastrukturę (11,2%), inwestycje przemysłowe (8,1%), urządzenia sanitarne (6,6%) oraz inne cele (7,5%)⁶⁰.

Udzielanie pomocy odbywa się na podstawie dwustronnych (bilateralnych) umów między rządami. Bardzo często pomoc ta jest równoznaczna z obowiązkiem dokonywania zakupów we Francji, co ułatwia kontakt i wpływ Francji. Przewaga Francji w obrotach zagranicznych krajów afrykańskich nad pozostałymi partnerami jest nadal bardzo duża i to zarówno w eksporcie, jak i w imporcie. Stawia to Francję na czołowym miejscu w rządzie państw kapitalistycznych, powiązanych z krajami słabo rozwiniętymi, w których ruchy narodowowyzwoleńcze przeplatają się z trudnościami gospodarczymi i finansowymi. Udział gospodarczy i finansowy Francji w polityce neokolonialistycznej jest więc znaczny.

5. Stan⁶¹ i problemy gospodarki francuskiej w latach siedemdziesiątych XX w.

Francja zajmuje obszar 547 tys. km², obejmujących metropolię oraz kraje zamorskie. Pod względem terytorium Francja zajmuje drugie miejsce w Europie (za ZSRR). Ludność Francji liczy 52,9 mln, z czego

⁵⁸ Tamże, s. 62.

⁵⁹ J. Lindner, *Stosunki gospodarcze Francji z byłymi krajami zależnymi w Afryce*, Warszawa 1972, s. 19–20.

⁶⁰ Tamże, s. 21.

⁶¹ Wszystkie dane statystyczne zawarte w niniejszym punkcie pochodzą z *Rocznika statystycznego 1977*, Warszawa 1977, s. 441–528.

70% zamieszkuje w miastach. W wieku 19 i poniżej lat Francja posiada 32% ludności, zaś w pełnym wieku produkcyjnym (20—64 lat) 54,7%. Zawodowo czynnych jest 41,3% ludności Francji, z czego 89,2% jest zatrudnionych poza rolnictwem i leśnictwem, 28,1% w przemyśle, 8,6% w budownictwie, 5,4% w transporcie i łączności, 15,7% w handlu. Dynamika przeciętnego zatrudnienia poza rolnictwem i leśnictwem w 1976 r. wyniosła 127 (w porównaniu do 1970 r.). W 1976 r. było 994 tys. osób bezrobotnych, zaś na jedno wolne miejsce pracy przypadało 8 osób.

W latach 1971—1975 średnie roczne tempo wzrostu dochodu narodowego wynosiło 3,5%, co stawia Francję na siódmym miejscu w świecie. Dochód narodowy netto na jednego mieszkańca wynosił w 1975 r. 24,2 tys. fr. Na spożycie przeznaczonych było 77% dochodu narodowego, zaś na akumulację 23%. Dynamika nakładów inwestycyjnych wzrosła w 1975 r. do 119 w porównaniu z 1970 r., zaś dynamika produkcji przemysłowej do 112.

Francja zajmuje wysoką pozycję w produkcji światowej: drugie miejsce w produkcji tkanin bawełnianych oraz lokomotyw elektrycznych; trzecie miejsce w produkcji paliw płynnych, siarki, nawozów fosforowych, kauczuków syntetycznych; czwarte miejsce w produkcji wody kalcynowanej oraz samochodów osobowych; piąte miejsce w produkcji cynku, samochodów ciężarowych, odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, kwasu siarkowego, sody kaustycznej, tworzyw sztucznych; szóste miejsce w produkcji cementu, statków, aluminium, stali surowej; siódme miejsce w produkcji energii elektrycznej, nawozów azotowych, włókien chemicznych; ósme miejsce w produkcji papieru.

W dziedzinie rolnictwa francuskiego na światowym poziomie liczy się produkcja mleka krowiego (trzecie miejsce), mięsa (czwarte miejsce), tytoniu (drugie miejsce), rzepaku (piąte miejsce), kukurydzy (siódme miejsce), ziemniaków (dziewiąte miejsce), buraków cukrowych, pszenicy i żyta (dziesiąte miejsce), zaś w hodowli bydła (siódme miejsce) i trzody chlewnej (siedemnaste miejsce). Dynamika produkcji rolniczej we Francji wyniosła w 1975 r. 109 w porównaniu z 1970 r. Zapewnia to Francji kluczową pozycję na rynkach zagranicznych.

W 1976 r. Francja znajdowała się na czwartym miejscu w świecie (po USA, RFN i Japonii) pod względem eksportu. Najważniejszą pozycję w eksporcie francuskim stanowiły maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy (36,6%) oraz artykuły przemysłowe (30,7%). Natomiast w dalszej kolejności eksport artykułów rolno-spożywczych (15%), materiałów i produktów chemicznych (10,5%), surowców (4,5%), paliw (2,7%). W eksporcie francuskim kraje socjalistyczne uczestniczą w 6,4%, wy-

soko rozwinięte kraje kapitalistyczne w 69,9% (w tym państwa europejskie 62,9%) oraz kraje słabo rozwinięte w 23,7%.

W zakresie importu Francja zajmuje obecnie trzecie miejsce w świecie (po USA i RFN). Pod względem towarowym kolejność importu jest następująca: artykuły przemysłowe (29%), paliwa mineralne i artykuły pochodne (22,9%), maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy (22,2%), towary rolno-spożywcze (11,4%), surowce (8,4%), materiały i produkty chemiczne (8,1%).

W 1976 r. import Francji z krajów socjalistycznych wyniósł 3,7%, z krajów słabo rozwiniętych 26,3%, zaś z wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych 70% (w tym 58,4% z krajów europejskich).

Współczesna gospodarka francuska jest typowa dla wysoko rozwiniętego państwa kapitalistycznego. Wskazuje na to jej charakterystyka statystyczna, a także problemy nurtujące społeczeństwo i władze publiczne. Od czasu wielkiego kryzysu ekonomicznego lat trzydziestych poważnie wzrosła ekonomiczna rola państwa. Wzrost ingerencji państwa w sprawy gospodarcze, wzrost liczby przedsiębiorstw państwowych i roli państwa jako producenta oraz pracodawcy, podjęte próby coraz szerszego planowania gospodarczego i rozbudowy określonych gałęzi gospodarki itd. — nie naruszają w zasadzie klasowej istoty państwa i nie podważają kapitalistycznego charakteru ustroju społecznego⁶². Przedstawiciele wielkiego kapitału są ściśle związani z aparatem państwowym. Proces wzajemnego przenikania państwa i wielkiego kapitału jest obiektywnie uzasadniony. Państwo wpływa bowiem na inwestycje, produkcję, zbyt, eksport, ceny i płace, przychodząc także z pomocą wielkim przedsiębiorstwom. Cele polityki państwa nie są sprzeczne z interesami długookresowymi oligarchii finansowej⁶³.

Zasadniczą przesłanką rozwoju kapitalizmu państwowo-monopolistycznego jest ogólny kryzys kapitalizmu⁶⁴. Wynika on z najrozmaitszych przyczyn i objawia się w różnych formach. Są to przede wszystkim głębokie wstrząsy w działaniu samego mechanizmu rynkowego. Powodują one brak stabilności w gospodarce, a w szczególności brak stabilności systemu pieniężnego, inflację, która wymaga rozszerzenia instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę. Szczególna rola przypada w tym względzie finansom publicznym i polityce finansowej państwa kapitalistycznego.

⁶² Zawadzki, *op. cit.*, s. 246—247.

⁶³ Por. M. Hincker, *Nowyje czerty finansowej oligarchii wo Francyi*, Moskwa 1960, s. 96.

⁶⁴ Zawadzki, *op. cit.*, s. 250.

§ 3. FINANSE PUBLICZNE I POLITYKA FINANSOWA FRANCJI POWOJENNEJ

1. Finanse publiczne jako narzędzie polityki ekonomicznej Francji

Finanse publiczne są pieniężną formą podziału dochodu narodowego⁶⁵. Społeczny charakter finansów publicznych w kapitalizmie jest określony przez społeczny charakter produkcji kapitalistycznej. Finanse publiczne, stanowiące materialną podstawę działalności państwa kapitalistycznego, umożliwiają utrzymanie całego aparatu władzy, chroniącego istniejące stosunki społeczno-gospodarcze⁶⁶.

W związku z rozwojem interwencjonizmu państwowego ulega poszerzeniu sfera finansów publicznych⁶⁷. Umożliwia to wykorzystywanie finansów publicznych w roli aktywnego elementu procesów gospodarczych, co nie pozostaje bez wpływu na znaczenie politycznych funkcji finansów⁶⁸. Rozwój ekonomicznych funkcji finansów publicznych prowadzi w konsekwencji do zmiany celów w polityce finansowej państwa kapitalistycznego⁶⁹. Współczesny interwencjonizm przekształca się bowiem w system „gospodarki kierowanej”, którą cechuje stałość działania opartego o naukowe metody i poszerzone instrumenty⁷⁰. Interwencjonizm dotyczy rynku towarowego, rynku płac i rynku pieniężnego⁷¹. Państwo oddziałuje na gospodarkę poprzez określoną politykę pieniężną oraz fiskalną, a także poprzez system ustawodawstwa socjalnego i antymonopolowego, programowania i planowania gospodarczego oraz poprzez sektor znacjonalizowany⁷². Zasięg i skuteczność oddziaływania zależą od stopnia koncentracji władzy politycznej, koncentracji kapitału oraz rozwoju nauk ekonomicznych⁷³. Zasadniczymi celami polityki finansowej

⁶⁵ Por. J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 16 i in.

⁶⁶ M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973, s. 11 i in.

⁶⁷ *Finansy kapitalistycznych gospodarstw*, red. B. G. Bołdyriew, Moskwa 1971, s. 259 i in.

⁶⁸ Por. M. Weralski, *Rozwój ekonomicznych i zanik politycznych funkcji budżetu we Francji*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 5.

⁶⁹ Por. K. Jandy-Jendrośka, *Polityka finansowa państwa w przedsocjalistycznych formacjach*, [w:] *Polityka finansowa w kapitalizmie*, red. J. Głuchowski, Toruń 1975, s. 6 i in.

⁷⁰ J. Lhomme, *Capitalisme et économie dirigée dans la France contemporaine*, Paris 1942, s. 44 i in.

⁷¹ Z. Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1964, s. 13.

⁷² Zawadzki, op. cit., s. 294.

⁷³ T. Lutoborski, *Interwencjonizm — polityka gospodarcza współczesnego państwa kapitalistycznego*, „Finanse” 1961, nr 5, s. 38.

wej stają się zaś: oddziaływanie na działalność gospodarczą, oddziaływanie na redystrybucję dochodu narodowego, oddziaływanie na przebieg cyklu koniunkturalnego, osiąganie celów pozagospodarczych ⁷⁴.

Oddziaływanie na działalność gospodarczą realizowane było kiedyś przede wszystkim przez cła, potem przez podatki, obecnie zaś głównie poprzez wydatki budżetowe ⁷⁵. W praktyce polityki finansowej współczesnych państw kapitalistycznych znaczenie poszczególnych finansowych instrumentów oddziaływania na sferę gospodarczą jest zróżnicowane. Generalnie jednak jest to nadal główna domena polityki budżetowej i polityki pieniężnej (w tym zwłaszcza polityki kredytowej).

Oddziaływanie na redystrybucję dochodu narodowego jest związane z korygowaniem jego podziału, bowiem rynkowy podział dochodu nie zapewnia sprawiedliwego rozdziału ⁷⁶. Głównym instrumentem realizacji tego celu były podatki, co spotykało się z krytyką ⁷⁷ ze względu na zjawisko przerzucalności świadczeń podatkowych. Coraz większe znaczenie przypisuje się obecnie wydatkom budżetowym, zwłaszcza dotyczącym sfery świadczeń socjalnych ⁷⁸. Realizacja tego celu polityki finansowej pozostaje więc nadal w gestii polityki budżetowej.

Regulowanie cyklu koniunkturalnego przy pomocy instrumentów finansowych zapoczątkowała polityka ekonomiczna *New Deal* prezydenta Roosevelta ⁷⁹. Wykorzystano wtedy zarówno wydatki, jak i podatki oraz pożyczki, politykę monetarną i kredytową. Zmieniono również zasady równoważenia budżetu oraz stosunek do deficytów budżetowych ⁸⁰. Przyjęto wówczas generalną zasadę, że w czasie depresji — w celu pobudzenia działalności gospodarki prywatnej — należy zwiększyć wydatki budżetowe i ewentualnie zmniejszyć opodatkowanie, natomiast w czasie prosperity zmniejszyć wydatki i zwiększyć opodatkowanie. Umożliwia to przejęcie nadmiernej ilości pieniądza na rynku, a tym samym zapobiega inflacji. W walce z inflacją stosuje się instrumenty polityki budżetowej, w tym zarówno podatki, jak i dług publiczny oraz wydatki ⁸¹.

⁷⁴ Jandy-Jendrońska, *op. cit.*, s. 11.

⁷⁵ A. Ivanka, *Finanse i polityka finansowa państw kapitalistycznych*, Warszawa 1961, s. 99.

⁷⁶ Jandy-Jendrońska, *op. cit.*, s. 14.

⁷⁷ Por. M. Weralski, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960, s. 38—39.

⁷⁸ Ivanka, *op. cit.*, s. 89.

⁷⁹ Tamże, s. 26.

⁸⁰ Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965, s. 301 i n.

⁸¹ G. Szeworski, *Cykl koniunkturalny a interwencja państwa*, Warszawa 1965, s. 236—237.

Realizacja celów pozagospodarczych w ramach polityki finansowej wiąże się głównie ze zmianą struktury stosunków społecznych, która obejmuje zarówno politykę populacyjną, zatrudnienie, politykę konsumpcji, jak również politykę dyskryminacji klasowej lub rasowej. Realizacja tych celów jest koniecznością ustroju kapitalistycznego. Wywołuje to wiele sprzeczności oraz powoduje kryzysy społeczne. Dla ich przezwyciężenia polityka finansowa przyjmuje często postać zawoalowaną. Kierunki polityki stają się ważnym elementem programu politycznego władz publicznych i partii politycznych.

Zakres i funkcje finansów publicznych, a także cele polityki finansowej w powojennej Francji nie różnią się w istotny sposób od ogólnego obrazu tych zjawisk występującego w pozostałych wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych⁸². Różnice dotyczą natomiast instytucjonalizacji francuskich finansów publicznych oraz narzędzi polityki finansowej stosowanych w praktyce francuskiej. Różnice te wywodzą się z pewnej tradycji, która we Francji jest szczególnie obfita w pionierskie urządzenia i instytucje finansowe oraz w osiągnięcia w zakresie myśli ekonomicznej i finansowej. Wypływają one także z przemian społeczno-politycznych i gospodarczych, jakie dokonały się we Francji po zakończeniu II wojny światowej. Wskazywaliśmy na nie w dwóch poprzednich paragrafach niniejszego rozdziału. Dlatego też charakteryzując poniżej rozwój polityki finansowej w powojennej Francji przedstawimy również podstawowe ogniwa i instytucje francuskich finansów publicznych.

W realizacji czterech grup celów polityki finansowej państwa kapitalistycznego stosowane są dwie podstawowe grupy instrumentów. Stanowią one o realizacji polityki budżetowej, w tym głównie polityki fiskalnej, której podporządkowana jest z kolei polityka pieniężna (monetarna i kredytowa). Dlatego też w tym układzie przedstawiamy podstawowe problemy francuskich finansów publicznych.

2. Polityka budżetowa powojennej Francji i jej instytucjonalizacja prawna

Skuteczność polityki budżetowej jako instrumentu regulowania gospodarki kapitalistycznej zależy od wielu czynników. Jednym z nich jest wysoki udział dochodów i wydatków państwa w dochodzie narodowym. Słusznie podkreśla się, iż „masa wartości przechodzących przez budżet państwa wywiera niewątpliwie wpływ na całość gospodarki, na

⁸² Por. Z. Fedorowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 28 i n.

fluktuacje cykliczne, na stopę wzrostu gospodarczego itp. Nie może być w ogóle mowy o tzw. neutralnym wpływie polityki fiskalnej. Jeżeli dawniej przy małym stosunkowo udziale budżetu państwa w dochodzie narodowym państwo mogło ograniczać się do programowania („planowania”) dochodów i wydatków na rok budżetowy, to obecnie, gdy udział państwa w inwestycjach, badaniach naukowych i w programie zbrojeniowym jest ogromny, musi ono przejść od programowania „taktycznego” do programowania wieloletniego i „strategicznego”⁸³.

Gospodarka finansowa Francji od wielu lat spełnia ten warunek — udział wydatków budżetowych w globalnym dochodzie narodowym kształtuje się począwszy od 1950 r. w wysokości ok. 1/4 wartości globalnego dochodu narodowego (patrz tab. 15).

Tabela 15

Udział budżetu w dochodzie narodowym Francji

Lata	Wydatki budżetu państwa* w mld fr**	Produkt społeczny brutto w mld fr**	Udział procentowy wydatków budżetowych w produkcie społecznym brutto
1938	82,3	446	18,6
1950	2 357,0	10 080	23,5
1956	4 648,0	19 130	24,4
1959	5 946,0	26 740	22,2
1960	76,2	271,8	27,2
1961	82,5	295,1	27,9
1962	86,6	329,1	27,0
1963	95,0	385,5	26,4
1964	105,0	409,0	25,5
1965	112,4	438,7	25,4
1966	120,4	477,5	25,2
1967	132,9	815,1	25,8
1968	147,0	860,9	26,3
1969	171,3	652,4	26,3
1970	180,4	730,1	25,0
1971	196,0	811,0	24,1
1975	315,9	1 439,0	21,9
1976	363,9	1 656,3	22,0

* Wydatki ujęte tylko w budżecie ogólnym, a od 1960 r. wydatki budżetu ogólnego i budżetów aneksowych.

** W starych frankach w latach 1938—1959.

Źródło: P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris 1976, s. 103.

⁸³ Zawadzki, op. cit., s. 302.

Obraz ten nie jest w pełni reprezentatywny, bowiem struktura budżetowa i operacji skarbowych we Francji jest bardzo złożona⁸⁴. Obok budżetu państwowego funkcjonują budżety samorządowe, a także rachunki Skarbu Publicznego, fundusze przedsiębiorstw państwowych, ubezpieczenia społeczne. Zasady powszechności i jedności budżetowej od dawna nie są respektowane we francuskiej gospodarce finansowej⁸⁵, a wielu autorów uważa, iż jest to proces nieodwracalny⁸⁶.

Aktualnie dochody i wydatki budżetowe objęte roczną ustawą finansową dzielą się na: 1) dochody i wydatki budżetu ogólnego (*budget général*), 2) dochody i wydatki rachunków specjalnych Skarbu Publicznego, 3) dochody i wydatki budżetów aneksowych (*budgets annexes*), wyłączonych z budżetu ogólnego.

Największe znaczenie ma budżet ogólny. Obejmuje on ok. 85% operacji budżetowych⁸⁷. Dochody budżetu ogólnego składają się głównie z podatków i opłat, które są uzupełniane wpływami ze składek emerytalnych pracowników społecznych oraz innych wpływów administracyjno-gospodarczych. Wydatki budżetu ogólnego są dokonywane niezależnie od dochodów pobieranych przez wykonawców budżetu.

Budżety aneksowe obejmują dochody i wydatki poczty, telekomunikacji, drukarni państwowej, mennicy, świadczeń socjalnych rolników, a także niektóre inne szczególne rodzaje wydatków (np. Legia Honorowa, Order Wolności, materiały pędne i wybuchowe). Budżety aneksowe są stosowane w odniesieniu do jednostek wyodrębnionych organizacyjnie i finansowo, lecz nie posiadających osobowości prawnej. Większość budżetów aneksowych charakteryzuje się tym, że wydatki przewyższają dochody. Niedobory są uzupełniane z budżetu ogólnego, natomiast nadwyżki środków przechodzą na rok następny. Budżety aneksowe stanowią celowe połączenie wydatków eksploatacyjnych i inwestycyjnych oraz wyodrębnionych z budżetu i na ten cel przeznaczonych dochodów. Jednostki organizacyjne objęte budżetami aneksowymi mogą również tworzyć własne fundusze celowe (zasobowy, amortyzacyjny i rezerwowy). Gos-

⁸⁴ *Finansy kapitalistycznych gospodarstw*, s. 338 i n.

⁸⁵ Por. szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie zasad jedności i powszechności budżetu w literaturze i ich znaczenie dla ustalenia granic podmiotowych i przedmiotowych ustawy budżetowej*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1979, t. XXI.

⁸⁶ J. Cathelineau, *Finances publiques. Politique budgétaire et droit financier*, Paris 1975, s. 27.

⁸⁷ A. W. Zawadzki, *Budżet Republiki Francuskiej*, „*Finanse*” 1971, nr 3, s. 58.

podarkę budżetami aneksowymi obowiązuje poza tym ten sam reżim prawny⁸⁸, którym objęty jest budżet ogólny.

Trzecią kategorię dochodów i wydatków stanowią rachunki specjalne Skarbu Publicznego. Posiadają one 'długoletnią tradycję'⁸⁹. Początkowo tworzono je dla potrzeb poszczególnych ministerstw w celu realizacji różnych akcji podejmowanych przez państwo, a także dla jednostek nie posiadających osobowości prawnej⁹⁰. Miały one charakter rachunków pozabudżetowych. W latach powojennych doszło do gwałtownego wzrostu ilości rachunków, a w konsekwencji do znacznej debudżetyzacji gospodarki francuskiej⁹¹. Ordonans z 1959 r. położył kres temu zjawisku ograniczając rachunki specjalne Skarbu Publicznego do sześciu podstawowych grup (rachunki przeznaczenia specjalnego, rachunki handlowe, rachunki rozliczeń z zagranicą, rachunki operacji monetarnych, rachunki zaliczek, rachunki pożyczek). Dzięki tej formie działalność finansowa państwa objęta jest w szerszym zakresie roczną ustawą finansową.

Działalność finansowa Skarbu Publicznego nie dotyczy jednakże wszystkich dziedzin objętych ustawą finansową⁹², a tym samym jest wyłączona z bezpośredniej kontroli pozaparlamentarnej. Poza nią pozostają bowiem operacje depozytowe, emisyjne i zwroty pożyczek dokonywane przez Skarb Publiczny, a także obsługa jednostek lokalnych, których działalność jest subsydiowana przez Skarb. Ponadto poza postanowieniami rocznej ustawy finansowej pozostaje działalność finansowa przedsiębiorstw państwowych i zakładów publicznych oraz ubezpieczeń społecznych. Są to dziedziny ujęte w budżetach autonomicznych, nie dołączanych do ustawy finansowej. Są one natomiast prezentowane parlamentowi w formie dokumentu o charakterze informacyjno-statystycznym, zwanego *budget social*⁹³. Wydatki budżetu socjalnego kształtują się niekiedy wyżej niż wydatki budżetów objętych ustawą finansową⁹⁴. Nie pozostaje to bez wpływu na stosowanie różnych miar i wskaźników oceny gospodarki finansowej państwa.

Struktura dochodów budżetowych Francji — podobnie jak w innych

⁸⁸ Ordonans z 2 I 1959 r., „Journal Officiel” 3 I 1959.

⁸⁹ F. Bloch-Lainé, P. de Voqué, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris 1960, s. 123—130.

⁹⁰ N. A. Barrère, *Le Trésor et le budget, la gestion de la publique*, Paris 1961, s. 30.

⁹¹ P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Politique financière. Budget et Trésor*, Paris 1974, s. 303.

⁹² N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 356 i n.

⁹³ Dębowska-Romanowska, *op. cit.*

⁹⁴ Gaudemet, *op. cit.*, s. 303.

państwach kapitalistycznych — obejmuje wpływy z tytułu: podatków, opłat za usługi, dochody z majątku i przedsiębiorstw oraz pożyczki państwowe. Te ostatnie nie są traktowane w praktyce budżetowej jako dochody budżetowe, lecz jako przychody kasowe⁹⁵.

Dochody budżetowe są gromadzone i planowane w ramach wielu urzędów planistyczno-budżetowych, o których wspominaliśmy wyżej. Z punktu widzenia obciążeń finansowych społeczeństwa jest to o tyle istotne, że wysokość dochodów gromadzonych jedynie w budżecie ogólnym nie odzwierciedla faktycznego ciężaru obciążeń społeczeństwa. Wskazują na to dane zawarte w tab. 16.

Budżet ogólny gromadzi ponad 80% dochodów publicznych (łącznie z dochodami pozapodatkowymi). W budżetach aneksowych i lokalnych gromadzi się ok. 6% dochodów, zaś w ramach dochodów publicznych — wpływy podatkowe (58,8%) i pozapodatkowe (33,4%), które łącznie stanowią ponad 90% ogółu wpływów. Pozostałe dochody pochodzą z opłat za usługi, z ceł oraz dochodów z własności publicznej.

Wśród dochodów pozapodatkowych poważną pozycję stanowią składki na ubezpieczenia społeczne. Sięgają one 33—35% ogółu dochodów publicznych. Podatkowego charakteru składek pracowników nie zmienia fakt, że otrzymują oni z funduszu ubezpieczeń społecznych pewne dochody pieniężne w formie zwrotu wydatków poniesionych na leczenie. Wysokość składek pracowników i pracodawców jest ustalana na zasadach podatkowych (od określonej podstawy i według stawek procentowych), zaś wysokość ewentualnych świadczeń pieniężnych na rzecz pracownika nie jest uzależniona od wysokości wniesionych przez niego składek ani też nie jest obliczana na zasadach stosowanych przez instytucje ubezpieczeniowe⁹⁶.

Znacznie mniejsze znaczenie fiskalne mają niepodatkowe wpływy budżetowe z własności publicznej, szczególnie zaś z domen rolniczych i leśnych, monopoli skarbowych, skomercjalizowanych przedsiębiorstw oraz z udziału w przedsiębiorstwach mieszanych, a także z oprocentowania pożyczek udzielanych przedsiębiorstwom prywatnym. Szacuje się ich łączną wysokość na ok. 6—7% dochodów budżetu ogólnego⁹⁷. Wielkości te nie obejmują jednakże wpływów podatkowych od przedsiębiorstw państwowych i znacjonalizowanych, rozliczających się w różny sposób z budżetem państwowym⁹⁸.

Francuski system dochodów publicznych charakteryzuje się m.in.

⁹⁵ Ivanka, *op. cit.*, s. 93.

⁹⁶ Fedorowicz, *Finanse i kredyt...*, s. 113.

⁹⁷ Tamże, s. 169.

⁹⁸ Por. Gajl, *Systemy prawno-finansowe...*, s. 178 i n.

Struktura dochodów budżetowych we Francji

Dochody	1968		1973	
	mld fr	%	mld fr	%
1. Budżet ogólny razem	121,9	100,0	233,3	100,0
Wpływy podatkowe	115,0	94,3	220,3	94,4
podatki bezpośrednie	37,4	30,7	74,1	31,7
opłaty	5,5	4,5	10,1	4,3
stemple	2,5	2,1	4,0	1,7
cła	11,3	9,3	18,1	7,7
podatki pośrednie	6,5	5,3	10,4	4,5
podatek obrotowy	51,2	42,0	103,2	44,2
inne podatki pośrednie	0,6	0,5	0,4	0,2
Inne dochody ogółem	6,9	5,7	13,0	5,6
dochody z domen	0,1	0,1	0,3	0,1
dochody z działalności gospodarczej	0,5	0,4	2,3	1,0
inne dochody	6,3	5,2	10,4	4,4
Dochody budżetu ogólnego w dochodach publicznych ogółem (1 : 6)	121,9	51,8	233,3	53,0
2. Dochody własne rachunków specjalnych ogółem	5,8	100,0	8,2	100,0
Dochody podatkowe	3,9	67,2	3,8	46,3
Odsetki i zwroty pożyczek	1,9	32,8	4,4	53,7
Dochody rachunków specjalnych w dochodach publicznych ogółem (2 : 6)	5,8	2,5	8,2	1,9
3. Dochody budżetów aneksowych ogółem	15,4	100,0	21,7	100,0
Dochody podstawowe	3,4	22,1	4,0	18,5
Dochody PTT	12,0	77,9	17,7	81,6
Dochody budżetów aneksowych w dochodach publicznych ogółem (3 : 6)	15,4	6,5	21,7	4,9
4. Dochody podatkowe budżetów lokalnych ogółem	13,5	100,0	26,7	100,0
Podatki bezpośrednie	12,5	92,6	24,6	92,1
Dochody podatkowe budżetów lokalnych w dochodach publicznych ogółem (4 : 6)	13,5	5,7	26,7	6,1
5. Dochody pozapodatkowe ogółem	78,6	100,0	150,3	100,0
Składki na ubezpieczenia społeczne	76,1	86,8	146,3	98,0
Dochody pozapodatkowe w dochodach publicznych ogółem (5 : 6)	78,6	33,4	150,3	34,1
6. Dochody publiczne ogółem (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	235,2	100,0	440,2	100,0
Dochody podatkowe	138,3	58,8	257,8	58,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w pracy M. Duvergera, *Finances publiques*, Paris 1975, s. 88.

względnie stabilnym poziomem wpływów podatkowych. Jednakże udział podatków w dochodzie narodowym wykazuje — począwszy od 1965 r. — wyższy w porównaniu z innymi państwami poziom (patrz tab. 17). Wskaźnik wzrostu udziału podatków w dochodzie narodowym jest we Francji znacznie mniejszy niż w innych państwach kapitalistycznych.

Francuski system podatkowy⁹⁹ obejmuje trzy zasadnicze grupy świadczeń: podatki bezpośrednie, podatki majątkowe oraz podatki pośrednie. Na tle innych państw kapitalistycznych, szczególnie krajów

Tabela 17

Udział podatków w dochodzie narodowym (w %)

Państwo	1938	1950	1956	1962	1965	1975	1976	$\frac{1976}{1965}$
Francja	17,7	23,7	27,0	27,3	35,4	36,9	39,1	104,3
USA	25,0	25,9	34,3	35,9	26,5	30,3	29,6	114,3
Wielka Brytania	27,6	40,1	35,5	37,0	31,1	36,7	37,3	118,3
RFN	26,3	28,4	31,4	33,0	31,4	33,0	36,4	112,1

Źródło: Dane z lat 1938—1962 z pracy G. P. Solusa, *Nalogi w sistemie gosudarstwiennogo monopolistycznego kapitalizma*, Moskwa 1964, s. 44; dane z lat 1965—1976 wg „Życia Gospodarczego” 1977, nr 49, s. 12.

Tabela 18

Struktura podatków w krajach EWG w 1969 r. (w %)

Państwo	Podatki					
	1	2	3	4	5	6
Francja	35	5	60	35	23	2
Belgia	41	6	53	29	19	5
RFN	51	3	47	25	17	4
Włochy	27	7	66	20	40	6
Luksemburg	63	2	35	16	15	4
Holandia	56	4	40	19	13	8

1 — podatki bezpośrednie, 2 — podatki od przyrostu majątkowego i od obrotu kapitałowego, 3 — podatki pośrednie ogółem, 4 — podatki obrotowe, 5 — akcyzy, 6 — cła.

Źródło: D. Gotz-Kozierkiewicz, *Podatki w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1975, s. 91.

EWG, we Francji występują charakterystyczne proporcje rozkładu ciężaru podatkowego pomiędzy poszczególne rodzaje podatków, a także

⁹⁹ Fedorowicz, *Finanse i kredyt...*, s. 81—89.

Tabela 19

Struktura obciążeń podatkowych ludności w krajach kapitalistycznych (w %)

Kraje	1950					1967				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Francja	93,4	12,4	50,4	30,6	6,6	94,4	11,1	44,6	37,9	5,6
USA	74,3	29,5	35,0	9,8	25,7	85,3	36,5	30,5	18,3	14,7
RFN	90,7	19,6	44,3	26,8	9,3	93,2	24,0	40,3	28,9	6,8
Anglia	81,7	23,7	47,9	10,1	18,3	92,2	31,3	46,3	14,6	7,8
Włochy	93,2	13,4	52,3	27,3	6,8	93,8	16,4	41,8	35,6	6,2
Japonia	83,3	27,8	47,2	8,3	16,7	82,9	30,4	35,4	17,1	17,1
Średnia dla rozwiniętych krajów kapita- listycznych	79,9	26,0	40,6	13,3	20,1	88,1	30,7	36,4	21,0	11,9

1 — podatki bezpośrednie, 2 — podatki od przyrostu majątkowego i od obrotu kapitałowego, 3 — podatki pośrednie ogółem, 4 — podatki obrotowe, 5 — akcyzy

Źródło: „Mirowaja politika i miedzunarodnyje otnoszenija” 1969, nr 7, s. 154.

między ludnością i sektorem gospodarczym. Wskazują na to dane zawarte w tab. 18 i 19.

Francja należy do grupy państw kapitalistycznych, w których strukturze podatkowej dominują podatki pośrednie (60%). Zasadnicze znaczenie przypada w tym względzie podatkowi od wartości dodanej (TVA). Jest on pobierany od sprzedaży wszystkich towarów (z wyjątkiem towarów objętych scalonym podatkiem obrotowym) i na każdym szczeblu obrotu. Wlicza się go do ceny sprzedażnej towaru w wysokości 20% ceny łącznie z podatkiem. Oznacza to, że ciężar podatkowy jest w gruncie rzeczy przerzucony na nabywców towarów i obciąża głównie ludność. Do podatków obrotowych należą również: podatek od świadczenia usług oraz podatek miejscowy, pobierany na rzecz budżetów lokalnych od sprzedaży detalicznej towarów i usług.

Mniejsze znaczenie fiskalne mają cła, które we Francji obciążają tylko towary przywożone. Taryfa celna jest zróżnicowana w zależności od rodzaju towaru i kraju pochodzenia. Traktat rzymski przewidywał stopniową eliminację cөл w obrocie z pozostałymi krajami EWG, stąd też waga wpływów z tego tytułu w budżecie jest niewielka.

W grupie podatków majątkowych wymienić trzeba podatki: od odpłatnego przekazywania praw majątkowych, od operacji giełdowych, od spadków i darowizn. Znaczenie fiskalne tych podatków w budżecie jest również niewielkie (5%). Nie odgrywają one także większej roli interwencyjnej.

W grupie podatków bezpośrednich występują dwa podstawowe obciążenia: podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od spółek zarobkowych. Razem z podatkami obrotowymi stanowią one podstawowe instrumenty oddziaływania na działalność gospodarczą.

W strukturze opodatkowania francuskiego główny ciężar spoczywa na ludności. Pod tym względem Francja zajmuje od lat czołowe miejsce w systemie państw kapitalistycznych (patrz tab. 19). Opodatkowanie to przewyższa średnią opodatkowania w innych państwach kapitalistycznych.

Struktura obciążeń podatkowych we Francji nie jest przypadkowa. Niezależnie od celów fiskalnych, tj. tworzenia podstaw budżetu ogólnego, podatki były i są wykorzystywane w celach interwencyjnych. Charakterystyczne dla francuskiej polityki budżetowej jest to, iż podatki uznaje się za główny instrument oddziaływania na redystrybucję dochodu narodowego oraz oddziaływania na stosunki społeczne¹⁰⁰. Wszystkie reformy podatkowe, jakich dokonano w okresie powojennym (1948, 1952, 1956, 1958, 1963, 1969, 1974), związane były przede wszystkim z próbami przezwyciężenia inflacji¹⁰¹. Podobny program zaprezentował ostatnio również R. Barre¹⁰². Próbowi tym towarzyszy zwykle odpowiednia polityka cen, która zmierza ku neutralizacji napięć społecznych wywołanych zmianami podatkowymi.

Podatki dochodowe są wykorzystywane w celu regulowania rozmiarów spożycia. Służą one także realizacji polityki populacyjnej. Zasadnicze znaczenie przypada jednakże podatkom pośrednim, za pomocą których dokonuje się nie tylko korekty podziału dochodu narodowego, lecz także wpływa się na działalność gospodarczą sektora prywatnego i publicznego. W celu pobudzenia rozwoju inwestycji prywatnych w 1966 r. wydano ustawę, na mocy której zezwolono na zmniejszenie podatku pobieranego od spółek proporcjonalnie do decyzji inwestycyjnych¹⁰³. Ulgi podatkowe na inwestycje występują w różnych formach. Interwencją podatkową objęta jest również dziedzina eksportu. Skuteczność polityki podatkowej w realizacji celów polityki finansowej jest jednakże coraz mniejsza. Częściowo wynika to ze skutków harmonizacji systemów podatkowych krajów EWG. W ramach polityki budżetowej coraz większe znaczenie przypada polityce wydatkowej.

¹⁰⁰ M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1975, s. 117 i n.

¹⁰¹ L. Troabas, *Finances publiques*, Paris 1969, s. 202 i n.

¹⁰² Por. *Programme de lutte contre l'inflation. Conférence de presse de M. Raymond Barre le 22 septembre 1976; Programme d'action gouvernemental. Déclaration de M. Raymond Barre devant le Parlement le mardi 26 avril 1977.*

¹⁰³ M. Passon-Kunicka, *Planowanie jako instrument polityki gospodarczej Francji*, Warszawa 1977, s. 169.

Prawidłowość stałego wzrostu wydatków państwowych, znana pod nazwą prawa Wagnera¹⁰⁴, znalazła swe potwierdzenie w praktyce kapitalistycznej lat trzydziestych i od tej pory zyskuje coraz większe znaczenie. Tendencja ta ma swoje źródło i skutki natury społecznej, politycznej i ekonomicznej¹⁰⁵. Łączą się one zresztą w jedną całość związaną z cyklicznością gospodarki kapitalistycznej i z rozwojem interwencjonizmu państwowego¹⁰⁶. Wzrost kosztów wykonywania tradycyjnych funkcji państwa (administracja, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo wewnętrzne i obrona narodowa) był spowodowany wzrostem samego aparatu państwowego i postępem technicznym (szczególnie w dziedzinie uzbrojenia). Nie bez znaczenia okazały się również wydarzenia i układ stosunków międzynarodowych po II wojnie światowej.

Rozszerzenie tradycyjnych funkcji państwa kapitalistycznego na nowe rodzaje działalności spowodowało szybki wzrost wydatków na cele interwencji gospodarczej, szczególnie zaś na inwestycje i utrzymanie sektora znacjonalizowanego. Postęp społeczny i demokratyzacja życia wymagała natomiast zwiększenia wydatków na cele oświatowo-naukowe, kulturalne oraz w dziedzinie zdrowia i opieki społecznej.

Ocena wzrostu wydatków państwowych oraz polityki wydatkowej poszczególnych państw kapitalistycznych jest utrudniona ze względu na brak pełnej możliwości porównań danych liczbowych. Powszechnie przyjmuje się, iż najbardziej doskonałym miernikiem wzrostu jest udział wydatków państwowych w dochodzie narodowym¹⁰⁷ (por. tab. 15). Trzeba jednakże dodać, iż wskaźnik ten kształtuje się znacznie wyżej, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że wydatki publiczne dokonywane są nie tylko z budżetu państwowego, lecz także w ramach budżetów aneksowych, operacji skarbowych itd. Na różnice w tym zakresie wskazują dane zawarte w tab. 20. Wynika z niej, iż wydatki państwowe ujęte w budżecie ogólnym pomimo stałego ich wzrostu są relatywnie coraz mniejsze w całości wydatków publicznych. Wzrasta bowiem udział wydatków dokonywanych poprzez budżety aneksowe. Wkład francuskiej myśli i praktyki skarbowej w rozwój klasyfikacji budżetowej datuje się od dawna i jest znaczny¹⁰⁸. Towarzyszyła mu chęć bardziej ekonomicznego i funk-

¹⁰⁴ Por. M. Weralski, *Na marginesie „prawa Wagnera”*, „Finanse” 1958, nr 10—11.

¹⁰⁵ Gaudemet, *op. cit.*, s. 107 i n.

¹⁰⁶ J. Zawadzki, *op. cit.*, s. 310 i n.

¹⁰⁷ Ivanka, *op. cit.*, s. 78.

¹⁰⁸ Por. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 77 i n.; L. Kurowski, *Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim*, [w:] *Prace Zakładu Skarbowości i Statystyki*, Wilno 1939, t. III, s. 6 i n.

Tabela 20

Formy planowania wydatków publicznych we Francji w latach 1959—1977

Wydatki	1959	1966	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Ogółem w mld fr (= 100%)	69	121	197	228	246	268	316	364	420
Budżetu ogólnego mld fr	55	101	166	193	204	220	259	294	335
%	79,7	83,5	84,3	84,6	82,9	82,1	82,0	80,8	79,7
Budżetów aneksowych mld fr	6	12	22	25	34	40	57	69	85
%	8,7	9,9	11,2	11,0	13,8	14,9	18,0	18,9	20,2
Rachunków specjalnych Skarbu mld fr	8	8	9	10	8	8	—	1,2	0,5
%	11,6	6,6	4,5	4,4	3,3	3,0	—	0,3	0,1

Źródło: Lata 1959—1973 wg Duvergera, *op. cit.*, s. 54; lata 1974—1977 wg danych Ministerstwa Gospodarki i Finansów.

cjonalnego ujęcia dochodów i wydatków budżetowych. W okresie powojennym przeprowadzono także kilka reform w tym zakresie (1953, 1956, 1959, 1967)¹⁰⁹. W rezultacie ukształtował się system oparty na kilku kryteriach klasyfikacyjnych¹¹⁰. Najogólniejszy jest podział wydatków na definitywne (bieżące i stałe) i czasowe (pożyczki i zaliczki), natomiast dalsze podziały mają charakter ekonomiczny i funkcjonalny.

Ekonomiczna klasyfikacja wydatków budżetowych polega na ich ujęciu w trzech grupach: wydatki bieżące, wydatki kapitałowe oraz wydatki transferowe. Wydatki budżetowe dotyczą zakupu dóbr i opłacania usług na rzecz administracji; ujmuje się je odrębnie dla administracji i dla organów publicznych. W wydatkach kapitałowych występują: inwestycje dokonywane przez państwo bezpośrednio, subwencje udzielane na inwestycje oraz odszkodowania za szkody wojenne. Wydatki transferowe dzielą się na długi publiczne i na tzw. wydatki interwencyjne. Ekonomiczną strukturę wydatków państwowych we Francji ilustruje tab. 21.

Podstawowa grupa środków jest przeznaczona na wydatki bieżące, które pochłaniają blisko 50% ogółu wydatków. Poziom wydatków bieżących wykazuje tendencję wzrastającą. Natomiast wydatki o charak-

¹⁰⁹ J. E. Grangé, *Le budget fonctionnel en France*, Paris 1963, s. 7—8.

¹¹⁰ W. Goronowski, *Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym*, Warszawa 1972, s. 40—42.

Tabela 21

Struktura ekonomiczna wydatków państwowych we Francji (w %)

Wyszczególnienie	Udział w wydatkach	Wydatki bieżące	Wydatki transferowe	Wydatki kapitałowe
Administracja				
1973	11,3	10,3	0,5	0,5
1974	11,8	10,4	0,4	1,0
1977	11,7	10,9	0,4	0,4
Oświata i kultura				
1973	24,4	18,0	3,9	2,5
1974	25,0	18,6	2,4	4,0
1977	25,8	20,0	4,0	1,8
Zdrowie i opieka społeczna				
1973	18,0	1,2	16,3	0,5
1974	17,4	1,3	15,7	0,4
1977	17,5	1,4	15,8	0,3
Rolnictwo				
1973	3,8	0,5	2,3	1,0
1974	3,8	0,4	2,3	1,1
1977	3,7	0,6	2,3	0,8
Budownictwo mieszkaniowe i urbanistyka				
1973	4,7	0,1	2,1	2,5
1974	5,0	0,1	2,2	2,7
1977	5,5	0,1	2,9	2,5
Transport i komunikacja				
1973	6,1	1,7	1,5	2,9
1974	5,9	1,7	1,3	2,9
1977	5,4	1,9	1,5	2,0
Przemysł				
1973	5,2	0,2	1,4	3,6
1974	5,3	0,2	1,6	3,5
1977	5,3	0,7	1,9	2,7
Stosunki z zagranicą				
1973	4,4	0,8	2,7	0,9
1974	4,4	0,8	2,7	0,9
1977	2,7	0,6	1,0	1,1
Obrona narodowa				
1973	18,4	10,6	—	7,8
1974	18,2	10,6	—	7,6
1977	18,1	11,3	—	6,8
Inne				
1973	3,6	0,6	2,4	0,6
1974	3,4	0,6	2,5	0,3
1977	4,3	0,7	3,3	0,3
Ogółem				
1973	100,0	43,9	33,0	23,1
1974	100,0	44,6	32,8	22,6
1977	100,0	48,2	33,1	18,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki i Finansów.

terze transferowym są bardziej stabilne i kształtują się na poziomie 33% ogółu wydatków. Z kolei wydatki o charakterze kapitałowym są coraz mniejsze, w ostatnich latach nie przekraczają one 20% ogółu wydatków.

W grupie wydatków bieżących najpoważniejszą pozycję stanowią wydatki na oświatę i kulturę (20%) oraz na obronę narodową (11,3%) i administrację (10,9%). O ile dwie ostatnie dziedziny zawsze pochłaniały największe sumy wydatków państwowych, o tyle wysoki odsetek wydatków na oświatę i kulturę jest wyrazem przemian społeczno-politycznych, jakie wystąpiły we Francji po zakończeniu II wojny światowej. Wydatki bieżące państwa w innych dziedzinach gospodarki francuskiej są znacznie mniejsze.

Inną kolejność wydatków państwowych odnotować można w zakresie wydatków transferowych. W tym rzędzie na czoło wysuwa się zdecydowanie sfera opieki społecznej i ochrony zdrowia (15,8%) oraz oświata i kultura (4%). W innych działach gospodarki narodowej zakres wydatków transferowych państwa kształtuje się na zbliżonym poziomie i nie jest wysoki.

Jeszcze inną kolejność wydatków państwowych odnotujemy z punktu widzenia wydatków kapitałowych o charakterze inwestycyjnym. Pod tym względem na czele znajduje się obrona narodowa (6,8%), zaś pozostałe działy w dalszej kolejności, przy czym zakres wydatków tego typu w sferze ochrony zdrowia i opieki społecznej oraz administracji i rolnictwa jest minimalny.

Funkcjonalny podział wydatków nie obejmuje wszystkich rodzajów ekonomicznych tytułów¹¹¹. W grupie wydatków kapitałowych (inwestycyjnych) występuje podział przedmiotowy na rolnictwo, energetykę, górnictwo, transport, komunikację i telekomunikację oraz przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe. Natomiast podział wydatków transferowych jest przeprowadzony z punktu widzenia pięciu najważniejszych funkcji państwa: politycznej i administracyjnej, międzynarodowej, nauczania i kultury oraz ekonomicznej i socjalnej.

Jeśli za podstawę klasyfikacji przyjmiemy grupę pięciu najważniejszych funkcji państwa, układ wydatków państwowych Francji przedstawia się następująco (patrz tab. 22). Najwyższy poziom reprezentują wydatki w sferze administracyjnej i politycznej działalności państwa. Wiążą się one nie tylko z kosztami utrzymania aparatu administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości, lecz także z wydatkami w zakresie obrony narodowej i długu publicznego. Obydwie ostatnio wymienione pozycje wydatków są znaczne. Należy bowiem przypomnieć, iż udział

¹¹¹ Gajl, *Budżet...*, s. 233—234.

Tabela 22

Funkcjonalna struktura wydatków państwowych Francji w latach 1958—1977 (w %)

Sfery wydatków	1958	1973	1974	1977
Administracyjna i polityczna	37,4	33,3	33,4	34,1
Międzynarodowa	9,6	4,4	4,4	2,7
Oświaty i kultury	10,9	24,4	25,0	25,8
Ekonomiczna	20,8	19,8	19,8	19,8
Socjalna	22,3	18,0	17,4	17,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki i Finansów.

Francji w działaniach wojennych nie zakończył się wraz z II wojną światową. Próby ratowania swych terytoriów kolonialnych w Afryce i Azji, wojny z Wietnamem i Algierem, a także ich skutki kosztowały Francję olbrzymie sumy¹¹². Według danych z lat 1950—1958 udział wydatków wojennych w dochodzie narodowym Francji przedstawiał się w kolejnych latach następująco (w %): 6,2, 9,3, 11,0, 11,1, 8,5, 7,1, 8,4, 8,6, 8,2¹¹³. Po zakończeniu działań wojennych wysokość wydatków militarnych nie uległa zasadniczym zmianom, bowiem udział Francji w NATO kosztował ją znaczne sumy. Potęgował je wzrost kosztów uzbrojenia związany z postępem technicznym. Zasadnicza zmiana nastąpiła dopiero w końcu lat sześćdziesiątych, kiedy to Francja wystąpiła z NATO, zmniejszając znacznie swoje wydatki militarne.

W porównaniu do roku 1958 trzykrotnie zmniejszyły się wydatki budżetowe w sferze międzynarodowej. Przyczyny tego zjawiska omówimy bliżej w dalszej części opracowania, ponieważ łączy się to z udziałem Francji w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i finansowych.

Na specjalne podkreślenie zasługują wydatki w sferze oświaty i kultury oraz w sferze socjalnej. Wskazują one wyraźnie na istotę przemian społeczno-politycznych Francji, szczególnie zaś na stały wzrost znaczenia i sukcesy ekonomiczne partii lewicowych. Dzięki temu wydatki w dziedzinie oświaty i kultury stanowią obecnie drugą pozycję w budżecie, zaś wydatki w sferze socjalnej są niewiele mniejsze od wydatków w sferze ekonomiki.

Wydatki w sferze gospodarczej dotyczą zarówno sektora publicznego, jak i sektora prywatnego, chociaż środki oddziaływania państwa na te

¹¹² *Problemy ekonomiki i polityki Francji...*, s. 319 i n.¹¹³ Tamże, s. 325.

sektory oraz skuteczność oddziaływania są zróżnicowane. W sektorze publicznym działania państwa przejawiają się głównie w działalności inwestycyjnej, a także w dziedzinie finansowania przedsiębiorstw znacjonalizowanych.

Około 40% inwestycji realizowanych we Francji obejmuje inwestycje podejmowane przez administrację i przedsiębiorstwa publiczne, zaś w zakresie inwestycji produkcyjnych aż trzecia ich część jest dokonywana przez przedsiębiorstwa państwowe¹¹⁴. Zależnie od formy prawno-finansowej poszczególnych przedsiębiorstw¹¹⁵ możliwość zastosowania środków oddziaływania państwa jest różna. Przedsiębiorstwa całkowicie zmonopolizowane, lecz nie posiadające pełnej samodzielności finansowej (np. PTT, monopole itd.) otrzymują od państwa środki finansowe na realizację programów inwestycyjnych, zatwierdzonych przez rząd. Przedsiębiorstwa samodzielne prawnie i finansowo (np. Bank Francji, górnictwo węglowe, energetyka, gazownictwo) finansują swą działalność gospodarczą głównie za pomocą środków własnych oraz kredytów bankowych. Zakres dotacji i subwencji państwa jest znacznie mniejszy i stanowi jedynie uzupełniające źródło finansowania. Z kolei w przedsiębiorstwach o kapitale mieszanym pomoc finansowa państwa jest udzielana z reguły tylko tym przedsiębiorstwom, w których udział kapitału państwowego przekracza 50%.

Finansowanie w formie dotacji budżetowych stanowi 20% w całości kształcie finansowania przedsiębiorstw państwowych¹¹⁶. Znacznie większy udział w finansowaniu mają subwencje (np. w 1967 r. stanowiły one 14% całości zapotrzebowania sektora państwowego na środki finansowe). Subwencje są udzielane przedsiębiorstwom głównie na realizację nadprogramowych zadań, niezbędnych zarówno z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorstwa, jak i z punktu widzenia zadań zleconych przedsiębiorstwom przez państwo. Należy jednakże podkreślić, iż udział budżetu w finansowaniu przedsiębiorstw państwowych wynosi zaledwie 16% całości środków przeznaczonych na przedsiębiorstwa państwowe¹¹⁷. Znacznie większą rolę w tym zakresie odgrywają pożyczki udzielane przez Fundusz Rozwoju Ekonomicznego i Społecznego (FDES).

Począwszy od 1955 r. FDES jest rachunkiem specjalnym Skarbu Publicznego i ma spełniać następujące zadania¹¹⁸: 1) informowanie

¹¹⁴ Passoń-Kunicka, *op. cit.*, s. 144.

¹¹⁵ Por. Gajl, *Systemy prawno-finansowe...*, s. 85 i n.

¹¹⁶ Sadzikowski i in., *op. cit.*, s. 139.

¹¹⁷ Passoń-Kunicka, *op. cit.*, s. 148.

¹¹⁸ Gajl, *Systemy prawno-finansowe...*, s. 156—157; Passoń-Kunicka, *op. cit.*, s. 149.

i udzielanie porad grupie prowadzącej politykę gospodarczą w sprawie rozdziału pomocy państwa na inwestycje; 2) podział funduszy, które zostały przewidziane w budżecie państwa na inwestycje; 3) kontrola wykonania programów inwestycyjnych finansowanych przez państwo; 4) publikowanie co roku raportu o wykonaniu inwestycji, ich finansowaniu i zgodności z celami planu. Pożyczki udzielone przez FDES stanowią 30% potrzeb finansowych całego sektora państwowego. Ich podział ilustruje tab. 23.

Tabela 23

Podział pożyczek z Funduszu Rozwoju Ekonomicznego i Społecznego (w %)

Wyszczególnienie	1969	1970
Pożyczki dla przedsiębiorstw znacjonalizowanych ogółem	32,2	40,6
w tym:		
przemysł węglowy	1,8	0,5
energetyka	12,1	16,9
Krajowa Kampania Rhône	4,8	2,9
przemysł lotniczy	2,3	2,7
transport paryski	5,3	9,8
port lotniczy	5,9	7,8
Pożyczki różne ogółem	67,8	59,4
w tym:		
turystyka i rzemiosło	12,7	14,6
rolnictwo	3,1	3,2
porty	3,5	3,4
przedsiębiorstwa publiczne i mieszane	4,8	2,4
metalurgia żelaza	19,1	15,3
inne pożyczki dla przemysłu	18,1	12,0
Centralna Kasa Współpracy Ekonomicznej (kraje zamorskie)	6,5	8,5

Źródło: M. Passon-Kunicka, *Planowanie jako instrument polityki gospodarczej Francji*, Warszawa 1977, s. 149.

Oddziaływanie państwa na sektor prywatny obejmuje środki bezpośrednie o charakterze administracyjnym (np. reglamentacja inwestycji i cen, umowy stabilizacyjne) oraz środki pośrednie o charakterze ekonomicznym i finansowym. W drugiej grupie występują zwłaszcza¹¹⁹: 1) pożyczki udzielane z FDES i Crédit National według stopy niższej od

¹¹⁹ Passon-Kunicka, *op. cit.*, s. 163 i n.

rynkowej; 2) bonifikaty przyznawane w celu zmniejszenia obciążenia z tytułu pożyczek zaciągniętych według stopy procentowej bieżącej; 3) udzielenie gwarancji przez państwo na pożyczki zaciągnięte na rynku finansowym; 4) bezpośrednie finansowanie części nieruchomości przedsiębiorstw prywatnych za pomocą premii inwestycyjnych; 5) udzielanie priorytetu w kalendarzu emisji. Zestawienie tych środków wykazuje, że pomimo zwiększonej roli ekonomicznej budżetu jego rola w oddziaływaniu na działalność gospodarczą pozostaje nadal ograniczona. Przyczyny tego stanu są różne, przy czym nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż gospodarka francuska od lat boryka się z deficytami budżetowymi¹²⁰.

Deficyty budżetowe są zjawiskiem stałym w gospodarce francuskiej już od XIX w.¹²¹ W okresie lat 1816—1893 budżet państwa był zrównoważony tylko 11 razy. W latach 1900—1914 było 6 budżetów deficytowych, podczas gdy w USA — 7, zaś w Anglii — 5. W latach 1914—1953, a więc w okresie 39 lat, budżety francuskie 35-krotnie zamykały się deficytem, podczas gdy w USA zjawisko to wystąpiło 24 razy, zaś w Anglii — 25 razy.

Przyczyny deficytów były różne. W nauce starano się to zjawisko wyjaśnić dokonując różnych podziałów deficytów budżetowych i wskazując na ich skutki. A. Wagner np. dzielił deficyty budżetowe na kasowe, rzeczywiste i nadzwyczajne¹²². Pierwszy występował wówczas, gdy ogólna suma wydatków państwowych przekraczała sumę dochodów państwowych. Deficyt rzeczywisty odnosił się do budżetu zwyczajnego, zaś deficyt nadzwyczajny do budżetu nadzwyczajnego. Zdaniem Wagnera, dla gospodarki państwa istotne znaczenie i skutki może mieć jedynie deficyt rzeczywisty.

Okres światowego kryzysu gospodarczego lat trzydziestych XX w. wskazał na inne aspekty tego zjawiska. Zgodnie z poglądami Keynesa, odejście od zasady rocznej równowagi budżetowej i przejście do budżetów cyklicznych uzasadniają występowanie przejściowych deficytów budżetowych, umożliwiających osiągnięcie równowagi i utrzymanie koniunktury w dłuższym okresie czasu. Twierdzenia te nie znajdują pokrycia w praktyce, zwłaszcza w gospodarce francuskiej. Jak wykazują dane zawarte w tab. 24, deficyty budżetowe nie tylko nie zmniejszyły się, lecz przeciwnie, rosły. Zmusiło to administrację finansową do zasto-

¹²⁰ Por. J. Głuchowski, *Miejsce wewnętrznego kredytu publicznego w gospodarce budżetowej państw kapitalistycznych*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1971, Prawo D.

¹²¹ E. Bregel, *Podatki, pożyczki i inflacja w służbie imperializmu*, Warszawa 1956, s. 114—116.

¹²² A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1883, cz. I, s. 180—181.

sowania odmiennych niż dotychczas zasad obliczeń i operacji finansowych.

Tabela 24

Deficyt budżetowy Francji w latach 1939—1959 (w mld starych fr)

Lata	Wydatki	Dochody	Deficyt
1939	96	48	48
1946	780	570	210
1947	951	815	136
1948	1 593	1 147	446
1949	2 117	1 759	358
1950	2 493	2 081	412
1951	2 883	2 496	387
1952	3 664	2 941	723
1953	3 905	3 170	726
1954	3 978	3 227	751
1955	4 444	3 377	767
1956	4 468	3 414	1 054
1957	5 087	4 129	958
1958	5 296	4 696	600
1959	6 189	5 602	587

Źródło: Problemy ekonomiki i polityki Francji pośle drugiej światowej wojny
Moskwa 1962, s. 336.

W latach sześćdziesiątych we Francji wprowadzono trzy odrębne pojęcia deficytu¹²³, wyróżniając deficyt budżetowy, impas budżetowy oraz zadłużenie. Deficyt budżetowy dotyczy niedoborów występujących w budżecie zwyczajnym, obejmującym operacje o charakterze definitywnym i czasowym. Natomiast pojęciem impasu budżetowego obejmuje się całość deficytu wynikającego z budżetów nadzwyczajnych, tzn. nie tylko wydatki przewidziane w budżetach nadzwyczajnych i wynikające z ustaw finansowych, lecz również straty poniesione w wyniku polityki finansowej Skarbu, w tym z tytułu nie spłaconych pożyczek i subwencji udzielonych na rzecz różnych funduszy i przedsiębiorstw. Dane zawarte w tab. 25 wskazują na skutki dokonanych zmian.

Począwszy od 1965 r. w gospodarce francuskiej pojawiły się budżety zrównoważone (z wyjątkiem 1968 r.). Był to jednakże stan cykliczny, który w obliczu kolejnego kryzysu ekonomicznego w świecie kapitalistycznym nie dał się utrzymać przez dłuższy okres czasu.

¹²³ Gajl, *Budżet...*, s. 384.

Tabela 25

Deficyty budżetowe Francji w latach 1960—1978 (w mld nowych fr)

Wyszczególnienie	1960	1965	1968	1970	1972	1974	1978
Operacje o charakterze definitywnym							
wydatki	60,7	97,2	127,9	158,1	187,2	224,8	510,3
dochody	61,2	101,2	127,9	159,9	190,9	225,9	501,7
nadwyżka (+) lub deficyt (—)	+0,5	+3,9	x	+1,9	+3,7	+1,1	—8,5
Operacje o charakterze tymczasowym							
wydatki	12,3	14,3	16,6	19,8	23,8	28,8	54,4
dochody	5,4	10,3	14,7	17,8	20,8	27,8	54,8
deficyt operacji	—6,9	—4,0	—1,9	—2,0	—3,0	—1,0	—0,4
Impas budżetowy (—) lub nadwyżka budżetowa (+)	—6,3	+0,1	—1,9	+0,1	+0,1	+0,1	—8,9

Źródło: Duverger, *op. cit.*, s. 237; *Projet de loi de finances pour 1978*, s. 48—49.

W 1978 r. zaprojektowano kolejny deficyt. Potwierdza to tezę, że przyczyny deficytów budżetowych nie tyle tkwią w wadliwościach systemu finansowego oraz powstają na skutek wydarzeń nadzwyczajnych i wskutek działalności państwa jako przedsiębiorcy, co wynikają z przyczyn dużo głębszych, w tym m. in. związanych z polityką militarną oraz z kryzysów ekonomicznych kapitalizmu ¹²⁴.

Gospodarka francuska posługuje się również terminem: zadłużenie (*endettement*). Obejmuje się nim wyłącznie zobowiązania publiczne zaciągnięte za pośrednictwem bądź pod gwarancją Skarbu. Są to wszelkiego rodzaju obligacje wypuszczone z gwarancją państwa przez przedsiębiorstwa państwowe i inne długi zaciągane przez różne jednostki organizacyjne (w tym fundusze) korzystające z gwarancji Skarbu ¹²⁵. Pojęcie to obejmuje również wszelkiego rodzaju deficyty w zakresie działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej, w których Skarb występował jako gwarant pożyczek. W sumie pojęcie zadłużenia jest elementem składowym długu publicznego. W świetle danych zawartych w tab. 26 zadłużenie stanowi ok. 3/4 całości długu publicznego.

Wzrost długów państwowych pozostaje w ścisłym związku z niemal chronicznym charakterem deficytów budżetów państwowych. W okresie lat 1870—1913 dług publiczny we Francji wzrósł 2,7 razy, w czasie I wojny światowej 46 razy, zaś w latach 1914—1939 13 razy; w 1952 r.

¹²⁴ J. Głuchowski, *Polityka finansowa w kapitalizmie*, Toruń 1975, s. 27 i n.¹²⁵ Gajl, *Budżet...*, s. 385.

Tabela 26

Struktura długu publicznego we Francji w latach 1969—1972

Wyszczególnienie	1969		1970		1971		1972	
	mld fr	%	mld fr	%	mld fr	%	mld fr	%
Dług publiczny	105,0	100	103,4	100	101,1	100	92,6	100
w tym:								
dług państwowy	100,8	96	98,3	96,5	96,2	95,1	86,5	93,4
dług PTT	4,2	4,0	4,6	4,4	4,9	4,9	6,1	6,6
Pożyczki długoterminowe								
ogółem	15,3	14,6	13,7	13,2	12,6	12,5	12,0	13,1
Zadłużenie państwa (endettement)	3,9	3,7	3,6	3,5	3,3	3,2	3,0	3,3
Pożyczki zagraniczne	3,4	3,2	3,0	2,9	2,5	2,4	2,1	2,3
Długi krótkoterminowe państwa	69,8	66,4	71,4	69,0	71,1	70,3	62,1	67,1
Zadłużenie w instytucjach emisyjnych	8,3	7,9	7,1	6,9	6,5	6,4	7,0	7,6

Źródło: Duverger, *op. cit.*, s. 176.

był większy 11,6 razy w porównaniu z 1939 r.¹²⁶ Głównymi przyczynami wzrostu zadłużenia publicznego były wydatki militarne i wojenne oraz prowadzenie polityki kolonialnej. W okresie względnej stabilizacji kapitalizmu wzrost długów państwowych uległ zahamowaniu, lecz lata trzydzieste pogłębiły spadek dochodów bezzwrotnych. Spowodowało to potrzebę sięgnięcia do dochodów zwrotnych. Zaliczany do nich dług publiczny stał się stałym źródłem uzupełniania dochodów budżetowych¹²⁷. Zwyciężyła teoria o regulującej roli gospodarczej państwa oraz teoria o przydatności posługiwania się wewnętrznym kredytem publicznym jako narzędziem rozwoju gospodarczego. Rozróznięto jednocześnie przyczyny i skutki zaciągania długów zewnętrznych i wewnętrznych.

¹²⁶ Bregel, *op. cit.*, s. 119—123; Z. Fedorowicz, *Reforma finansowa we Francji*, „Finanse” 1959, nr 12, s. 64 i n.

¹²⁷ Głuchowski, *Polityka finansowa...*, s. 29 i n.

Przy zaciąganiu kredytu wewnętrznego zastosowano różne formy jego pojmowania, przy czym wierzycielami państwa stały się instytucje państwowe oraz wielkie korporacje i osoby fizyczne. Długi zagraniczne wynikały natomiast z wielu przyczyn, zarówno ekonomicznych, jak i politycznych oraz militarnych.

W aktualnej strukturze długu publicznego Francji zasadniczą pozycję stanowią długi krótkoterminowe (66—70%), występujące w formie bonów i długu zagranicznego (4—7%). Dalsze miejsca zajmują pożyczki długoterminowe (12—14%) oraz zadłużenia w instytucjach emisyjnych (ok. 7%). Mniejsze znaczenie mają natomiast zadłużenia skarbowe (ok. 3%) i pożyczki zagraniczne (2—3%). W sumie dług wewnętrzny obejmuje ponad 90% całości długu publicznego, zaś pozostałość przypada na dług zewnętrzny (szczególnie wobec USA).

W 1913 r. dług publiczny we Francji stanowił 80% dochodu narodowego, natomiast w 1972 r. tylko 22%¹²⁸. Uległy także zmianie koszty oprocentowania i obsługi długów: z 19% wydatków publicznych w 1913 r. do 14,5% w 1938 oraz 4,3% w 1968 i 2,2% w 1972 r. Według danych byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów w ostatnich latach wysokość długu publicznego we Francji kształtowała się następująco: w 1975 r. 2,8% wydatków państwowych, w 1976 — 3,1% oraz w 1977 — 3,4%.

Zwolennicy polityki długu publicznego dowodzą, że jego wzrost nie stanowi żadnego niebezpieczeństwa, jeżeli odróżni się zadłużenie prywatne i publiczne. Pierwsze jest groźne, drugie natomiast korzystne, gdyż społeczeństwo jest swoim własnym dłużnikiem i wierzycielem¹²⁹. Słusznie jednak podnosi się, że dług publiczny działa inflacyjnie, zaś inflacja prowadzi do zakłóceń społeczno-politycznych w podziale dochodu narodowego¹³⁰. Rząd francuski, walcząc od lat z inflacją, nie preferuje zatem zbytnio polityki długu publicznego. Oprócz narzędzi polityki budżetowej (fiskalnej) sięga także szeroko do narzędzi polityki monetarno-kredytowej.

3. Polityka pieniężno-kredytowa powojennej Francji oraz jej główne problemy

Zadaniem polityki pieniężno-kredytowej jest regulowanie podaży w zakresie zasobów pieniężnych gospodarki narodowej oraz wpływanie na kształtowanie warunków, na jakich kapitały pieniężne mogą być

¹²⁸ Duverger, *op. cit.*, s. 175 i n.

¹²⁹ Por. omówienie i krytykę tych poglądów w pracy J. Zawadzkiego, *op. cit.*, s. 322 i n.

¹³⁰ Tamże, s. 229—230.

pożyczane¹³¹. Polityka pieniężno-kredytowa jest sferą działania banków, w szczególności zaś banku centralnego. W okresie liberalizmu państwo kapitalistyczne powstrzymywało się od ingerencji w dziedzinę działalności bankowej. Polityka pieniężno-kredytowa banków kapitalistycznych, wolna od ingerencji państwa, była nastawiona przede wszystkim na maksymalizację zysków osiąganych z działalności bankowej¹³². W miarę rozwoju interwencjonizmu państwowego rozwinęła się kontrola i ingerencja państwa także w tej dziedzinie. Mechanizm regulowania przez państwo procesów gospodarczych został poszerzony o instrumenty polityki pieniężno-kredytowej. Pojawiły się próby ograniczenia działalności emisyjnej banków, reglamentacji oprocentowania itp. Towarzyszył temu proces nacjonalizacji wielkich banków oraz zespalania polityki pieniężno-kredytowej z polityką budżetową.

Regulowanie podaży w zakresie zasobów pieniężnych przy pomocy instrumentów polityki skarbowej było uzasadnione i skuteczne w warunkach istnienia pieniądza złotego. Gwarantował on względną stabilność waluty, lecz jednocześnie państwo nie mogło manewrować jego kursem, jego siłą nabywczą i wartością¹³³. Likwidowanie zakłóceń inflacyjnych lub deflacyjnych wymagało zatem zmiany systemu monetarnego oraz przeprowadzenia odpowiednich zabiegów za pomocą polityki pieniężno-kredytowej.

Pierwszym posunięciem była rezygnacja z waluty złotej na rzecz pieniądza papierowego. Do załamania się systemu waluty złotej doszło w okresie wielkiego kryzysu lat trzydziestych, kiedy trzeba było prowadzić ekspansywną politykę pieniężno-kredytową¹³⁴. Część krajów zawiesiła wtedy wymienialność na złoto, zdevaluowała swoje waluty i nie wyznaczając nowego parytetu wprowadziła system elastycznych kursów walutowych¹³⁵. Inne państwa utrzymały wprowadzić parytet waluty w złocie, ale wprowadziły ograniczenia dewizowe i sztywne kursy urzędowe waluty. W obiegu wewnętrznym znajdował się tylko pieniądz papierowy oraz pieniądz bezgotówkowy.

W warunkach długotrwałej depresji gospodarczej oddziaływanie państwa musiało dotyczyć pobudzenia produkcji i inwestycji oraz zwalczania bezrobocia. Celom tym służyła w dziedzinie polityki pieniężnej doktryna

¹³¹ J. Zajda, *Systemy bankowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1974, s. 94.

¹³² Weralski, *Socjalistyczne instytucje...*, s. 305.

¹³³ J. Zawadzki, *op. cit.*, s. 295.

¹³⁴ A. Zwass, *Pieniądz dwóch rynków*, Warszawa 1968, s. 77 i n.

¹³⁵ Fedorowicz, *Finanse i kredyt...*, s. 279 i n.

„łatwego i taniego pieniądza”, oderwanego od więzi ze złotem lub dewizami¹³⁶. Polityka ta była kontynuowana podczas II wojny światowej oraz w pierwszych latach po jej zakończeniu. Nie zdołała ona jednak w dostatecznej mierze dźwignąć z impasu ekonomiki wielu państw kapitalistycznych. Spowodowało to odwrót od polityki taniego pieniądza i powrót do polityki troski o powstrzymanie spadku siły nabywczej pieniądza.

Wymagania stawiane polityce pieniężnej wzmożyły się po przywróceniu wymienialności walut najsilniejszych krajów i zniesieniu ograniczeń dewizowych¹³⁷. Powstał konflikt pomiędzy polityką pełnego zatrudnienia, która wymagała autonomicznej polityki pieniężnej, a walką o utrzymanie kursu walut. Sprzeczności te przejawiały się w powtarzających się kryzysach walutowych i w dewaluacjach walut wielu krajów europejskich¹³⁸.

Istotne zmiany miały również miejsce w polityce kredytowej¹³⁹. Klasyczne narzędzie oddziaływania, tj. zmiana stopy procentowej od kredytów refinansowych, straciło swe znaczenie. Stanowiło ono jedynie sygnał ogólnych zmian, które mogą nastąpić w polityce finansowej państwa. Wpływało także na ruchy wolnych kapitałów pomiędzy różnymi krajami. Zasadniczymi metodami oddziaływania banków centralnych na rozmiary działalności kredytowej banków handlowych stały się natomiast¹⁴⁰: 1) operowanie wysokością stopy dyskontowej; 2) polityka otwartego rynku; 3) określenie wysokości obowiązkowych rezerw banków, utrzymywanych w pieniądzu; 4) kontyngentowanie kredytów redyskontowych; 5) oddziaływanie na określone przedmioty kredytu (kredyty konsumpcyjne, na budownictwo mieszkaniowe itp.) lub też rodzaj działalności (np. eksport).

Po zakończeniu II wojny światowej swoistość polityki pieniężnej Francji polegała na tym, że w odróżnieniu od innych państw kapitalistycznych oraz państw socjalistycznych nie przeprowadziła ona reformy mającej na celu wycofanie z obiegu nadmiernej ilości pieniądza emitowanego podczas wojny. Sytuacja ta zaciążyła na rynku, powodując zjawiska inflacyjne. Do dalszych czynników podważających zaufanie do pieniądza i powodujących masową ucieczkę od papierowego franka do

¹³⁶ Zajda, *op. cit.*, s. 103 i n.

¹³⁷ M. Kucharski, S. Rączkowski, J. Wierzbicki, *Pieniądz i kredyt w kapitalizmie*, Warszawa 1973, s. 195 i n.

¹³⁸ Por. E. Drabowski, *Kryzys walutowy w kapitalizmie*, Warszawa 1969.

¹³⁹ Kucharski, i in., *op. cit.*, s. 330 i n.

¹⁴⁰ Tamże, s. 364.

ziota należy zaliczyć nie ustabilizowaną sytuację wewnątrzpolityczną i międzynarodową¹⁴¹.

W gronie państw kapitalistycznych Francja pobiła światowy rekord w dewaluacji pieniądza. W okresie lat 1913—1958 na 15 dewaluacji aż 9 było przeprowadzonych w okresie powojennym (1945—1958). Parytet franka zmieniał się 161 razy (z 0,290 do 0,0018 grama), zaś kurs w stosunku do dolara aż 96 razy (z 5,18 do 493,7 fr.)¹⁴².

W latach 1944—1957 podstawowymi instrumentami polityki pieniężno-kredytowej były: manipulowanie stopą procentową kredytów bankowych oraz ograniczenia kredytowe. W warunkach odbudowy gospodarczej państwa polityka ta była jednakże skazana na niepowodzenie. Relacje pomiędzy podażą pieniądza i kredytów wskazują (patrz tab. 27), iż tylko przejściowo w latach 1954—1955 osiągnięto nadwyżkę podaży pieniądza nad podażą kredytu. Był to zresztą efekt pewnej stabilizacji cen i wzrostu zaufania do franka z 1953 r.¹⁴³

Poszukiwaniom nowych metod rozwiązania kryzysu walutowego sprzyjały zmiany polityczne. Objęcie władzy przez de Gaulle'a spowodowało zmiany w polityce gospodarczej i finansowej, zmierzające przez podwyższenie podatków oraz zmniejszanie subwencji budżetowych i niektórych świadczeń socjalnych do osiągnięcia równowagi budżetu albo co najmniej do znacznej redukcji jego deficytu. Inspiratorem reform stał się francuski ekonomista J. Rueff, który postawił tezę, iż w celu przeciwstawienia się stałym zwyczajom cen krajowych należy dopuścić konkurencję towarów zagranicznych, czyli zliberalizować wymianę z zagranicą¹⁴⁴.

Charakterystyczna była także postawa Banku Francji, który konieczność reformy walutowej uzasadniał następująco: „Jeżeli pragnęlibyśmy odzyskać przysługujące nam miejsce wśród krajów gospodarczo rozwiniętych i przestać uchodzić za kraj zbyt często zmuszony do zabiegania o pomoc zagranicy, musieliśmy przyjąć jej wymagania oraz podjąć ryzyko międzynarodowej konkurencji, ustalić realistyczny kurs waluty i zapewnić duży stopień swobody dla naszej wymiany z zagranicą”¹⁴⁵.

¹⁴¹ Z. Karpiński, *Bankowość w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1961, s. 441.

¹⁴² L. N. Krasawin, *Denieżnoje obraszczeniye i kriedit kapitalisticheskikh stran*, Moskwa 1977, s. 298.

¹⁴³ J. Wierzbiński, *Polityka pieniężna kapitalistycznych banków centralnych*, Warszawa 1966, s. 291.

¹⁴⁴ J. Rueff, *La restauration du franc*, [w:] *La Restauration des monnaies Européennes*, Paris 1960, s. 173 i n.

¹⁴⁵ Cyt. za Karpińskim, *op. cit.*, s. 412.

Tabela 27

Podaż pieniądza i kredytów we Francji w latach 1951—1957 (w mld fr)

Wyszczególnienie	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Obieg banknotów	2,9	2,4	1,9	2,4	3,3	2,7	1,6
Wkłady bieżące	2,7	2,4	2,8	3,9	3,8	3,5	4,1
Razem	5,6	4,8	4,7	6,3	7,1	6,2	5,7
Złoto i dewizy	—2,1	—0,4	—0,1	+1,7	+0,3	—3,1	—4,0
Kredyty dla Skarbu i władz lokalnych	2,0	2,0	2,5	1,6	—	1,9	6,0
Kredyty gospodarcze	5,5	3,7	2,5	3,3	4,8	7,3	5,5
w tym:							
krótkoterminowe	4,9	1,7	1,4	2,0	3,2	4,5	2,4
średnioterminowe	0,6	2,0	1,1	1,3	1,6	2,7	3,1
Razem	7,5	5,7	5,0	4,9	4,8	9,2	11,5
Inne rachunki	0,2	—0,5	—0,2	—0,3	—0,7	—0,1	—1,8

Źródło: J. Wierzbicki, *Polityka pieniężna centralnych banków kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 292 i 294.

Postulaty te znalazły wyraz w kolejnej dewaluacji franka, która doprowadziła do 29-procentowego spadku parytetu. Równocześnie wprowadzono zewnętrzną wymienialność waluty francuskiej oraz zliberalizowano wymianę handlową z zagranicą. Powyższe zmiany radykalnie poprawiły bilans handlowy i płatniczy kraju. Umocnienie pozycji franka na rynkach zagranicznych przywróciło zaufanie do własnej waluty w kraju, co sprzyjało narastaniu oszczędności. W tych warunkach władze monetarne nie były przeciwne wzrostowi akcji kredytowej systemu bankowego, chociaż była ona ściśle reglamentowana.

Posunięcia zastosowane w dziedzinie polityki pieniężnej nie zapobiegły bynajmniej zaostrzeniu się objawów inflacyjnych w gospodarce francuskiej. Wskazują na to dane zawarte w tab. 28 i 29, dotyczące sytuacji Francji w gronie innych państw kapitalistycznych. Charakterystyczne są zwłaszcza dane zawarte w tab. 28, które odzwierciedlają współzależność inflacji i wzrostu gospodarczego czołowych krajów kapitalistycznych. Uszeregowano je według rosnącej stopy inflacji w zakresie cen dóbr konsumpcyjnych i usług w latach 1963—1970.

Konsekwencją polityki wysokiej stopy wzrostu gospodarczego i towarzyszących tej polityce procesów inflacyjnych jest deprecjacja siły nabywczej pieniądza, co obrazują dane z tab. 29.

Tabela 28

Stopa inflacji w latach 1959—1970 (w %)

Państwa	Ceny dóbr konsumpcyjnych		Ceny hurtowe	Stopa wzrostu gospodarczego		
	1959—63	1963—70	1963—70	1953—58	1958—63	1963—70
RFN	2,50	2,96	2,20	10,0	5,6	4,8
Szwajcaria	3,87	3,70	1,70	—	4,5	4,5
USA	1,29	3,83	2,49	2,6	4,7	4,5
Włochy	4,38	3,90	3,40	4,8	5,7	5,6
Belgia	1,23	4,00	2,80	3,4	4,1	4,6
Francja	4,41	4,43	3,60	4,6	4,7	5,7
Szwecja	3,63	4,93	3,86	—	4,0	4,4
Anglia	2,78	5,00	3,46	2,6	2,7	3,2
Holandia	2,47	5,86	2,86	5,3	5,6	5,4
Japonia	6,33	6,00	0,70	8,0	12,4	11,3

Źródło: J. Zajda, *Systemy bankowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1968, s. 99.

Tabela 29

Stopa deprecjacji pieniądza w latach 1957—1967

Państwa	Stopień spadku siły nabywczej
USA	1,7
RFN	2,2
Belgia	2,2
Szwajcaria	2,6
Anglia	2,8
Holandia	3,1
Włochy	3,4
Szwecja	3,7
Japonia	4,1
Francja	4,7

Źródło: Zajda, *op. cit.*, s. 110.

Dane zawarte w tab. 28 i 29 wskazują jednoznacznie, iż w gronie czołowych państw kapitalistycznych Francja zajmowała w latach 1957—1970 jedno z pierwszych miejsc pod względem stopy inflacji oraz stopy deprecjacji pieniądza. Kolejny kryzys walutowy ogarnął Francję w końcu lat sześćdziesiątych. Poprzedziły go wydarzenia majowe 1968 r., następnie zaś kwietniowe referendum 1969 r. i odejście de Gaulle'a. Dokonano kolejnej dewaluacji franka (o 11,11%) oraz rozpoczęto poli-

tykę tzw. podwójnego rynku¹⁴⁶. Obejmowała ona okres od sierpnia 1971 r. do stycznia 1974 r. Polityka ta polegała na utrzymaniu zamrożonego kursu franka w bieżących operacjach handlu wewnętrznego, co wzmogło eksport Francji. Natomiast na rynku franka „finansowego”, tj. w operacjach finansowych, kurs franka kształtował się swobodnie w zależności od warunków zewnętrznych.

Światowy kryzys energetyczny pogłębił trudności gospodarcze i finansowe Francji, co dało się szczególnie odczuć w 1974 r. Dodatkowym obciążeniem był dla Francji udział w Europejskiej Unii Walutowej, który zobowiązywał ją do wprowadzenia rezerw walutowych służących podtrzymaniu wąskich przedziałów wahliwości kursu franka wobec waluty RFN, Belgii, Holandii, Luksemburga i Danii. W ciągu trzech miesięcy Bank Francji zestawiał 2 mld dol., czyli 1/3 rezerw walutowych. Dla ich ochrony oraz dla zmniejszenia rozmiarów kryzysu energetycznego Francja wystąpiła w styczniu 1974 r. z Europejskiej Unii Walutowej, wprowadzając tzw. „pływający” kurs franka. Oznaczało to kolejną dewaluację franka (na 15⁰/₀), która stymulowała eksport i powstrzymywała import. Akcji tej towarzyszyła realizacja tzw. programu Fourcade'a (lipiec 1974 r.).

W lipcu 1975 r. kryzys był w znacznym stopniu zażegnany i Francja wróciła do Europejskiej Unii Walutowej. Okazało się to jednak przedwczesne. Kolejny program antyinflacyjny przedstawił R. Barre (sierpień 1976 r.). Głównym zadaniem była likwidacja deficytu budżetowego, którą zamierzano osiągnąć zarówno narzędziami polityki fiskalnej (podatki, płace), jak i pieniężno-kredytowej (wzrost stopy procentowej do 10,5⁰/₀). W marcu 1976 r. Francja powtórnie wystąpiła z Europejskiej Unii Walutowej.

System bankowo-kredytowy Francji (a w konsekwencji także i jego formy polityki kredytowej) różni się od systemów innych państw kapitalistycznych. Wcześniej pisaliśmy o odmiennościach francuskiego systemu koncentracji kapitału bankowego. Dominującą cechą współczesnego systemu bankowego jest specjalizacja i zróżnicowanie operacji przy wielości form organizacyjnych i instrumentów kredytowych oraz rozległym zakresie pośredniej i bezpośredniej kontroli państwa¹⁴⁷. O strukturze i roli aparatu bankowego w życiu gospodarczym Francji będzie szerzej mowa w rozdz. III, obecnie zaś omówimy charakterystyczne elementy polityki kredytowej Francji.

Jedną z przyczyn odmienności metod polityki kredytowej Francji jest to, iż Bank Francji jest nie tylko bankiem emisyjnym i źródłem

¹⁴⁶ Krasawin, *op. cit.*, s. 299.

¹⁴⁷ Zajda, *op. cit.*, s. 253.

rezerwy pieniężnej, ale także źródłem kredytu dla gospodarki narodowej i dla państwa. W konsekwencji państwo jest nie tylko dłużnikiem, ale także dystrybutorem kredytów. Bank Francji — działając metodami interwencjonizmu ekonomicznego i administracyjnego — wywiera szeroki wpływ na tworzenie pieniądza przez banki i na ich działalność kredytową.

We francuskim systemie zarządzania podstawowym narzędziem polityki kredytowej jest regulowanie zespołu stóp procentowych, natomiast mniejsze znaczenie mają operacje otwartego rynku oraz wprowadzony dopiero w 1967 r. system rezerw minimalnych¹⁴⁸.

Tradycyjną metodą działania Banku Francji jest stosowanie polityki niskiej stopy dyskontowej¹⁴⁹. W latach powojennych stopa ta wynosiła początkowo 1,625%, a następnie podniosła się do poziomu 3—4% (do 1954 r.). W latach 1958—1965 stopa dyskontowa kształtowała się na poziomie 4,5—3,5%. Ucieczka kapitałów za granicę i wzrost cen spowodowały poważny deficyt bilansu płatniczego i utratę rezerw dewizowych Banku Francji. Dlatego też w 1968 r. w obliczu wielkiego kryzysu finansowego zapoczątkowano politykę wysokiej stopy dyskontowej. Polityka drogiego kredytu stanowiła jedno z narzędzi hamowania procesów inflacyjnych i osiągania równowagi bilansu płatniczego, m. in. poprzez hamowanie popytu na import oraz przez ułatwienie powrotu rodzimych kapitałów i dopływ kapitałów obcych. W 1968 r. dokonano dwukrotnej wyższości stopy dyskontowej do 5—6%, zaś w 1969 r. do 7—8%. W latach następnych stopa ta obniżała się (w 1970 r. do 7%, w 1971 r. do 6,75%, w 1972 r. do 4%), dopiero począwszy od 1973 r. ustabilizowała się na poziomie 6—7%.

We współczesnym kapitalizmie podwyższanie stopy procentowej ma głównie znaczenie psychologiczne¹⁵⁰, stanowi bowiem sygnał, że w ślad za podniesieniem stopy procentowej pójść inne restrykcje finansowe w formie zmniejszenia ulg podatkowych dla inwestorów, zwiększenia podatków itp. lub też że ograniczenia działalności kredytowej nastąpią w formie bardziej bezpośredniego oddziaływania.

W poszukiwaniu bardziej skutecznych metod ingerowania w działalność kredytową banków handlowych zaczęto posługiwać się bądź to tzw. metodą angielską, bądź też tzw. metodą amerykańską¹⁵¹. Pierwsza z nich zwana jest także polityką otwartego rynku, i polega na tym, że bank centralny skupuje lub sprzedaje na rynku papiery wartościowe na własny rachunek, wywołując przez to wzrost lub spa-

¹⁴⁸ Tamże, s. 285.

¹⁴⁹ Tamże, s. 285—286.

¹⁵⁰ Kucharski i in., *op. cit.*, 335—336.

¹⁵¹ Tamże, s. 336 i n.

dek rezerw pieniężnych banków. Natomiast metoda amerykańska polega na zmianie wysokości obowiązkowych rezerw gotówkowych, utrzymywanych przez banki w banku centralnym. Żadna z tych metod nie znalazła we Francji szerszego zastosowania.

Francuskie operacje otwartego rynku mają źródło prawne w dekrecie z 17 XI 1938 r., na podstawie którego Bank Francji ma prawo kupna i sprzedaży — bez własnego żyra — papierów wartościowych uprzednio nabytych z wyłączeniem motywu bezpośredniego finansowania emitenta tych papierów. Operacje te mają na celu wzmocnienie wpływu polityki dyskontowej na płynność operacji banków. Przedmiotem operacji są bony skarbowe z terminami płatności do dwóch lat i papiery wartościowe z terminami płatności do trzech miesięcy ¹⁵².

Francuskie tradycyjne kryteria płynności banków są zastępowane mechanizmem minimalnych rezerw obowiązkowych. Na miejsce dwóch regulatorów, a mianowicie współczynnika płynności i minimalnego kontyngentu bonów skarbowych w aktywach bankowych wprowadzono w 1967 r. obowiązek utrzymywania przez banki minimalnych rezerw w Banku Francji. Współczynniki rezerw obowiązkowych były stale podwyższane. Polityka ta dała pozytywne rezultaty.

Banki zostały zmuszone do refinansowania w celu utrzymywania rezerw na obowiązkowym poziomie w stosunku do wkładów. Współczynnik rezerw obowiązkowych zamraża zasoby płynne banków, będąc jednocześnie skutecznym narzędziem kształtowania kredytów bankowych i tworzenia pieniądza przez banki w zależności od przebiegu koniunktury gospodarczej. Banki zmuszone są kształtować swoją działalność kredytową odpowiednio do rozmiarów centralnego pieniądza rezerwowego. W ten sposób Bank Francji staje się aktywnym regulatorem działalności kredytowej banków, a nie biernym źródłem refinansowania ¹⁵³.

W oddziaływaniu administracyjnym najważniejszym instrumentem polityki kredytowej są ograniczenia ilościowe akcji kredytowej banków w zakresie kredytów krótkoterminowych i średnioterminowych oraz kredytów ratalnych i hipotecznych. Podstawową metodą jest kontyngentowanie kredytów, tj. ustalenie limitu (tzw. *plafond*), w ramach którego akredytowany w Banku kredytobiorca może podawać weksle do dyskonta lub korzystać z krótkoterminowych pożyczek ¹⁵⁴.

Wymienić wreszcie trzeba działania banku centralnego w zakresie kredytu inwestycyjnego (szczególnie w dziedzinie budownictwa mieszka-

¹⁵² Patrz Zajda, *op. cit.*, s. 292 i n.

¹⁵³ Tamże, s. 289.

¹⁵⁴ Karpiński, *op. cit.*, s. 439—441.

niowego), kredytu konsumpcyjnego oraz kredytu pod zastaw papierów wartościowych. Stanowią one element bezpośredniej kontroli rynku kredytowego, co jest podyktowane sytuacją koniunkturalną oraz stanem obiegu pieniężnego.

4. Finansowe aspekty udziału Francji w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i finansowych

Nadmienialiśmy już wcześniej, że Francja należy do nielicznej grupy państw kapitalistycznych, które intensyfikują swą współpracę gospodarczą i finansową w różnych układach politycznych. Polityka ta służy realizacji wielu celów, z których nadrzędnym jest dążenie Francji do odgrywania roli potężnego mocarstwa. Tendencja ta staje się szczególnie wyraźna, gdy się weźmie pod uwagę miejsce i rolę Francji w układzie państw kapitalistycznych, a szczególnie we Wspólnym Rynku. Osobne miejsce zajmuje polityka gospodarcza i finansowa Francji wobec krajów socjalistycznych i w ogóle w ramach stosunków finansowych Wschód—Zachód¹⁵⁵. Wreszcie nie można zapominać o współczesnej polityce gospodarczej i finansowej Francji wobec państw rozwijających się, w tym szczególnie wobec byłych kolonii francuskich lub krajów politycznie i gospodarczo od Francji zależnych.

Współcześnie rozwój procesów integracyjnych jest koniecznością uświadamianą i akceptowaną przez ogół państw. Integracja gospodarcza i finansowa przyjmuje różne formy organizacyjne¹⁵⁶. Płyną stąd różnorakie konsekwencje¹⁵⁷. Dla wyjaśnienia istoty wewnętrznych problemów zarządzania gospodarką i finansami we Francji konieczne jest również wskazanie na najważniejsze aspekty udziału Francji w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i finansowych.

Udział Francji w EWG przyniósł wiele widocznych korzyści gospodarczych. Wprowadzenie swobodnej wymiany towarów spowodowało znaczne zwiększenie obrotów zagranicznych w ramach EWG, przyczyniając się także do zwiększenia podaży dóbr konsumpcyjnych¹⁵⁸. Oprócz

¹⁵⁵ Patrz K. Zabielski, *Stosunki finansowe Wschód—Zachód*, Warszawa 1978, s. 19 i n.

¹⁵⁶ Por. K. Zabielski, *Integracja walutowa i finansowa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1968 (Instytut Finansów); M. Strasser, *Les finances de l'Europe*, Paris 1975.

¹⁵⁷ *Finansy kapitalistycznych gosudarstw*, s. 229 i n.; Cl. A. Colliard, *Institutions des relations internationales*, Paris 1974, s. 641 i n.; Gaudemet, *op. cit.*, s. 161 i n.

¹⁵⁸ Por. P. Maillet, F. Mont, *Marché Commun et économie française*, „Revue d'Économie Politique” 1971, nr 5, s. 340 i n.

wolnej wymiany towarowej od 1968 r. powoli tworzy się swobodny przepływ siły roboczej i kapitałów.

Rozwój procesów integracyjnych przebiega w warunkach wielu nierówności i sprzeczności. Przede wszystkim trzeba wskazać na różnice w strukturze dochodów i wydatków budżetowych (patrz tab. 30 i 31) państw członkowskich EWG, a także na różnice w systemach pieniężno-kredytowych.

Tabela 30

Udział podatków w dochodzie narodowym państw EWG na koniec lat sześćdziesiątych (w %)

Państwa	Podatki		
	ogółem	bezpośrednie	pośrednie
RFN	30,3	18,2	12,1
Francja	27,4	8,0	19,4
Włochy	27,1	7,8	19,3
Holandia	21,1	15,1	12,0
Belgia	22,7	8,6	14,1
Luksemburg	26,4	17,2	9,2

Źródło: *Finansy kapitalistycznych gosudarstw*, red. B. G. Bołdyriew, Moskwa 1971, s. 235.

Tabela 31

Struktura wydatków budżetowych w krajach EWG na koniec lat sześćdziesiątych (w %)

Państwa	Udział wydatków publicznych w wydatkach budżetowych	Wydatki na			
		oświatę i kulturę	ochronę zdrowia	ubezpieczenia społeczne i sferę socjalną	budownictwo mieszkaniowe
RFN	30,3	5,0	2,5	17,5	5,0
Francja	44,2	16,1	1,3	14,0	6,4
Włochy	47,4	15,2	3,9	27,3	1,0
Belgia	41,5	20,0	4,9	16,5	1,3
Holandia	48,3	22,0	2,5	15,8	8,0

Źródło: *Finansy kapitalistycznych gosudarstw*, s. 241.

Sprawność funkcjonowania zintegrowanego układu gospodarczego wymaga harmonizacji systemów podatkowych i wydatkowych oraz walutowych. Nie jest to zadanie łatwe do realizacji, jeśli zważyć, iż poszczególne kraje członkowskie znajdują się nie tylko na różnym poziomie

rozwoju gospodarczego, lecz także mają różne tradycje skarbowe i walutowe. Nie bez znaczenia jest także fakt, że rozwój procesów integracyjnych pozbawił poszczególne państwa szeregu środków interwencyjnych, powodując jednocześnie wprowadzenie ograniczeń w planowaniu rozwoju gospodarczego. Francja stała się prekursorem idei przesunięcia niektórych środków polityki gospodarczej ze szczebla krajowego do EWG¹⁵⁹. Interesujące zestawienia tabelaryczne tego zjawiska sporządzili autorzy francuscy (por. tab. 32)¹⁶⁰. Wskazuje ono na wyraźne przesunięcie szeregu kompetencji organów francuskich na rzecz organów EWG, które wpływają nie tylko na decyzje EWG, lecz także na decyzje wewnętrzne władz francuskich¹⁶¹.

Przystąpienie Francji do EWG pozbawiło ją prawie automatycznie środków kontroli handlu zagranicznego i płatności zagranicznych. Wszystkie klasyczne środki interwencji stosowane w latach 1946—1960 (polityka celna, kontyngenty importu, kontrola wymiany, stopa dyskontowa oraz subwencje dla eksportu) zostały wyeliminowane przez traktat rzymski oraz w czasie realizacji pierwszego etapu współpracy¹⁶².

W miarę poszerzania się swobodnej wymiany handlowej i swobodnego przepływu czynników produkcji znacznemu osłabieniu uległa także polityka deficytu budżetowego oraz polityka inflacyjna, co nie pozostało bez wpływu na warunki planowania i wykonywania planów gospodarczych Francji. Zmusiło to państwa członkowskie do podjęcia prób harmonizacji najważniejszych elementów systemu budżetowego i pieniężno-kredytowego, a także do podjęcia prób planowania w EWG.

W ramach systemu budżetowego najwcześniej podjęto próby harmonizacji polityki podatkowej¹⁶³. Jako zadanie priorytetowe potraktowano harmonizację tzw. podatków pośrednich, co wynika z wyraźnego wpływu podatków obrotowych i akcyz na ceny towarów i ceny kosztów produkcji w poszczególnych krajach członkowskich¹⁶⁴. Zgodnie z wytycznymi Rady Ministrów EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r., dotyczącymi harmonizacji ustawodawstwa o podatku obrotowym, ma ona przebiegać w dwóch etapach¹⁶⁵. Pierwszy etap, dotyczący wprowadzenia we wszyst-

¹⁵⁹ Passon-Kunicka, *op. cit.*, s. 235.

¹⁶⁰ Maillet, Mont, *op. cit.*, s. 850.

¹⁶¹ Por. szerzej R. Sonnenfeld, *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Warszawa 1973.

¹⁶² Passon-Kunicka, *op. cit.*, s. 231.

¹⁶³ Por. A. Kostecki, *Z zagadnień podatkowych zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej*, „Folia Oeconomica Cracoviensia” 1961, s. 3—29.

¹⁶⁴ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Podatki w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1975, s. 205.

¹⁶⁵ F. Holeczek, *Z zagadnień ujednolicenia systemów podatkowych w obrębie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Finanse” 1968, nr 5, s. 57 i n.

Przesunięcia kompetencji od władz krajowych Francji do władz wspólnych instytucji EWG

Instrumenty	Kompetencje władz krajowych	Rola instytucji EWG	
		wpływ na decyzje krajowe	wpływ na decyzje własne
1	2	3	4
I. Finanse publiczne			
Wydatki eksploatacyjne	bez zmian (lecz bez możliwości dyskryminacji między dostawcami)	dyrektywy (lub propozycje) dotyczące procedury postępowania na rynkach publicznych	
Inwestycje publiczne	niuanse (wymiany poglądów)	próby uzgodnienia rozwoju szczególnie transportu i energetyki	
Transfery na rzecz osób prywatnych	bez zmian (niedyskryminowanie między osobami z krajów członkowskich)		fundusz socjalny
Subwencje na koszty eksploatacyjne dla przedsiębiorstw	ograniczone (kontrola komisji)	sprawdzenie spójności we Wspólnym Rynku	
Transfery na rzecz reszty świata	bez zmian	jak wyżej	Fundusz Rozwoju Europejskiego
Subwencje w kapitał	ograniczone (kontrola komisji)	jak wyżej	komisja zaproponowała zasadę kontraktów rozwojowych dla przemysłu

Podatki pośrednie	ograniczone (zakaz o podatkach dyskryminujących; kontrola zmniejszania podatków; utworzenie ogólnego systemu TVA)	kontrola niedyskryminowania i procesu zmniejszania podatków; propozycje harmonizacji stóp podatkowych w TVA	wpłaty Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali; zasoby własne (na podstawie traktatu rzymskiego)
Podatki bezpośrednie od dochodów osób prywatnych	bez zmian		
Podatki bezpośrednie od dochodów przedsiębiorstw	bez zmian	propozycje harmonizacji	
Prawa celne: wewnątrz Wspólnoty wobec krajów trzecich	zlikwidowane — cła zniesione zlikwidowane — wprowadzenia wspólnego cła wobec zagranicy		ustalenie TEC i stóp subwencji rolnych
Składki z tytułu ubezpieczeń społecznych	bez zmian		
Podatki od własności prawa spadkowego	bez zmian		
Pożyczki dla przedsiębiorstw	ograniczone poza przypadkami zasługującymi na pomoc państwa	kontrola zgodności ze Wspólnym Rynkiem	pożyczki z Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiego Banku Inwestycyjnego
Pożyczki wewnętrzne	bez zmian		Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Europejski Bank Inwestycyjny mogą zaciągać pożyczki na rynkach krajów członkowskich i na rynkach innych krajów

1	2	3	4
Saldo dochodów i wydatków	niuanse	opinia Rady nt. polityki koniunkturalnej	
II. Pieniądz i kredyt			
Instrumenty monetarne bezpośrednie (stopa redyskontowa, operacje otwartego rynku itp.)	niuanse	próby uzgodnienia (komitet monetarny, komitet polityki koniunkturalnej, komitet rządowy banków centralnych)	
Reglamentacja kredytu bankowego	jak wyżej		
Ograniczenie operacji kapitałowych	bez zmian		
Zmiana kursów wymiany	ograniczone (wstępne konsultacje)		
Kontrola kursów dewizowych wobec EWG	zniesione	udzielanie zezwoleń przez komisje	
Reglamentacja cen	ograniczone; zniesione w kwestii węgla i stali oraz produktów rolnych		ustalenie cen dla produktów rolnych; kontrola tabel złożonych przez producentów węgla i stali

Reglamentacja dochodów	ograniczone; zakaz różnicowania z punktu widzenia narodowości; zasada wyrównania wynagrodzeń między kobietami i mężczyznami		
Reglamentacja importu i eksportu i porozumień handlowych: wewnątrz Wspólnoty z krajami trzecimi	zniesione (wspólna wymiana) zniesione (wspólna polityka handlowa)		opracowanie wspólnej polityki handlowej negocjacje z krajami trzecimi

Źródło: P. Mailliet, F. Mont, *Marché Commun et économie française*, „Revue d'Économie politique” 1971, nr 5, s. 850 i n.

kich krajach EWG podatku od wartości dodanej (TVA), został w zasadzie zakończony. Natomiast w toku jest realizacja ujednolicenia stóp podatku i zwolnień stosowanych przez poszczególne kraje.

Podjęto także działania w zakresie harmonizacji systemów amortyzacji i polityki inwestycyjnej, a także w dziedzinie polityki stabilizacji w celu zmniejszenia wahań cyklicznych¹⁶⁶. Najszerzej rozwinięte są jednakże międzynarodowe układy pieniężno-kredytowe. Próby organizowania współpracy finansowej w skali międzynarodowej były podejmowane już w XIX w.¹⁶⁷ Okres światowego kryzysu gospodarczego nie sprzyjał jednakże poszerzeniu istniejących form współpracy.

Pod koniec II wojny światowej zgłoszono dwa konkurencyjne programy, znane jako plan Keynesa i plan White'a. W lipcu 1944 r. USA zwołały międzynarodową konferencję w Bretton Woods, na której przyjmując plan White'a postanowiono utworzyć Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz powołać Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju Gospodarczego. Instytucje te tworzą trzon międzynarodowej współpracy finansowej w obrębie świata kapitalistycznego. Francja uczestniczy w obydwu instytucjach¹⁶⁸. Ponadto korzysta ona z działalności innych instytucji finansowych o charakterze międzynarodowym (Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Międzynarodowa Korporacja Finansowa, Międzynarodowe Zrzeszenie Rozwoju Gospodarczego, Europejska Unia Walutowa, Europejski Bank Inwestycyjny)¹⁶⁹.

Międzynarodowa współpraca i integracja państw kapitalistycznych w dziedzinie stosunków walutowych i finansowych nie jest wolna od licznych sprzeczności. Początkowo wynikały one jedynie z przeciwstawności stanowisk USA i Francji w zakresie koncepcji walutowych. Z czasem przerodziły się w rozbieżności interesów między krajami EWG i USA. W ramach EWG najwyraźniej uwidoczniły się natomiast sprzeczności między Francją i RFN, bowiem w okresie trudności gospodarczych Francji dysproporcje między frankiem francuskim a marką zachodniemiecką były największe¹⁷⁰. Obydwie waluty wymagały albo konkretnych zmian kursów walutowych (dewaluacji franka i rewalowa-

¹⁶⁶ K. Zabielski, *Rozmiary inwestycji i źródła ich finansowania w EWG*, „Finanse” 1969, nr 2, s. 62 i n.

¹⁶⁷ Por. Karpiński, *op. cit.*, s. 481 i n.

¹⁶⁸ S. Rączkowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Warszawa 1972, s. 257 i n.

¹⁶⁹ Zwass, *op. cit.*, s. 129 i n.; W. Fajans, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Kraków 1969; J. Zajda, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Warszawa 1971.

¹⁷⁰ Por. Drabowski, *op. cit.*, s. 243 i n.

ryzacji marki), albo zastosowania polityki gospodarczej wpływającej hamująco na wzrost cen we Francji i pobudzająco na ceny w RFN ¹⁷¹.

Po kryzysie franka francuskiego pojawiły się propozycje usprawnienia współpracy międzynarodowej i reform międzynarodowego systemu pieniężnego ¹⁷². Miały one na celu usunięcie istniejących sprzeczności i barier oraz stworzenia warunków dla utworzenia unii gospodarczej w ramach EWG.

Zgodnie z programem realizacji tzw. planu Wernera w sprawie utworzenia unii walutowej i ekonomicznej w EWG, przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 1971 r., unia ma powstać do 1980 r. Jej zadaniem będzie podejmowanie na szczeblu Wspólnoty zasadniczych decyzji w zakresie polityki ekonomicznej, walutowej, pieniężno-kredytowej i budżetowej. Oznacza to konieczność przekazania dość szerokich uprawnień przez kraje członkowskie ponadnarodowym władzom i instytucjom EWG.

Unia walutowa wiązać się będzie z pełną nieodwracalną wymienialnością walut krajów członkowskich, wyeliminowaniem marginesów wahań kursów walutowych, nieodwołalnym ustaleniem relacji parytetów i pełną liberalizacją przepływów kapitału, którym towarzyszyć może utrzymanie walut poszczególnych krajów lub wprowadzenie jednej waluty Wspólnoty ¹⁷³.

Pierwszym, wstępnym krokiem do stosowania środków polityki finansowej w skali Wspólnoty było ustalenie na początku 1970 r. zasad ponadnormatywnego systemu budżetowego Wspólnoty, który został stopniowo wprowadzony w życie w latach 1970—1978 ¹⁷⁴. Część dochodów ponadnormatywnego budżetu pochodzi (od stycznia 1975 r.) z wpłat części wpływów z tytułu podatku obrotowego, stosowanego przez poszczególne kraje członkowskie. Różny poziom dochodów i wydatków budżetowych poszczególnych krajów członkowskich wymaga jednakże zastosowania systemu wyrównawczego środków finansowych ¹⁷⁵.

Udział Francji w EWG wyraźnie osłabił znaczenie francuskich planów gospodarczych. Planiści francuscy uświadomili sobie, że dalsza kontynuacja planowania we Francji wymaga wprowadzenia programowania na szczeblu EWG ¹⁷⁶. Z tych też względów byli oni jego głównymi

¹⁷¹ M. Dyner, *Konfrontacja między frankiem a marką*, „Nowe Drogi” 1969, nr 1.

¹⁷² Por. Zwass, *op. cit.*, s. 146 i n.

¹⁷³ Gotz-Kozierkiewicz, *op. cit.*, s. 224—225.

¹⁷⁴ Tamże, s. 230.

¹⁷⁵ Por. Zabielski, *Integracja walutowa...*, s. 195.

¹⁷⁶ Passon-Kunicka, *op. cit.*, s. 246.

inspiratorami, jednakże ich propozycje natrafiły na poważne sprzeciwy polityków zachodnioniemieckich. Dopiero w latach 1964—1965 doszło do zawarcia porozumienia między krajami EWG w kwestii niezbędności koordynacji polityki ekonomicznej zarówno w krótkim czasie, jak i w okresach średnich¹⁷⁷. Projekt planowania średniookresowego, przedstawiony przez francuskiego ekonomistę Marjolina, zawierał dwie grupy działań: prowadzenie przez EWG badań prospektywnych oraz opracowanie programu współpracy polityki ekonomicznej państw członkowskich¹⁷⁸. Celem tych działań było stworzenie planowania indykatywnego na szczeblu europejskim. Prace takie zostały rozpoczęte, napotykają jednak wiele trudności.

¹⁷⁷ G. Denton, M. Forsyth, M. Mac Lennan, *Planification et politiques économiques en France, Allemagne et Grande Bretagne*, Paris 1969, s. 366.

¹⁷⁸ Passoń-Kunicka, *op. cit.*, s. 249—250.

Rozdział II

SYSTEM ORGANÓW. PLANOWANIA I ZARZĄDZANIA W DZIEDZINIE GOSPODARKI NARODOWEJ I FINANSÓW PUBLICZNYCH WE FRANCJI POWOJENNEJ

§ 1. ZASADY PODZIAŁU ZADAŃ I KOMPETENCJI ORAZ PROBLEM SPECJALIZACJI ORGANÓW ZARZĄDZAJĄCYCH GOSPODARKĄ I FINANSAMI PUBLICZNYMI

1. Geneza problemu

Władztwo finansowe od dawna stanowi symbol panowania politycznego i ekonomicznego¹. Potwierdzeniem tego faktu jest rozwój funkcji interwencyjnych finansów publicznych. Towarzyszą mu zwykle dwie tendencje. Jedna wyraża się w walce politycznej o kompetencje władcze w dziedzinie finansów. Druga dotyczy zaś doskonalenia form organizacyjnych zarządzania finansami publicznymi. Odzwierciedla to istotę finansów, które są zarówno elementem bazy, jak i nadbudowy². Administrowanie finansami wymaga specjalnej organizacji (zarządzanie w dziedzinie finansów), natomiast zarządzanie poprzez finanse polega na wykorzystywaniu finansów jako instrumentu oddziaływania na stosunki społeczno-gospodarcze i polityczne³. Obydwie tendencje wyrażają jedno: magiczną niemalże moc władzy finansowej⁴.

¹ Por. L. Carton, *Pouvoir financier et pouvoir politique*, „Revue du Droit Public” 1957, s. 256; G. Burdeau, *Pouvoir politique et pouvoir financier*, Paris 1963, s. 13 i n.; P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris 1976, s. 167 i n.

² L. Adam, *Pojęcie finansów socjalistycznych i jego elementy składowe*, [w:] *Istota i funkcje finansów socjalistycznych. Zagadnienia dyskusyjne*, Warszawa 1965, s. 33 i n.

³ Por. szerzej C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 6—7 i in.

⁴ P. Clair, *Mais que font-ils aux finances?*, Paris 1968, s. 14—15.

Zarządzanie w dziedzinie finansów nie stanowiło większego problemu tylko w tych czasach, w których zasadniczą ich funkcją było gromadzenie dochodów. Panujący skupiał w swej gestii całość władzy finansowej. Administrowanie finansami było wówczas proste; najczęściej panujący oddawał w dzierżawę pobór danin, korzystając z czystych dochodów. Większość władców korzystała również z doradców finansowych, rekrutujących się spośród dworzan i tworzących niekiedy ciało kolegialne (np. we Francji — rada królewska zwana kurią)⁵.

Walki polityczne o kompetencje władcze w dziedzinie finansów polegały początkowo jedynie na dążeniu do uzyskania prawa do stanowienia obciążeń finansowych. Nieprzypadkowo zatem parlament określa się współcześnie mianem „syna podatków”⁶. Nieco później rozpoczęły się walki polityczne o prawo kontroli publicznej wydatków finansowych. Doprowadziły one do rozdziału skarbu na skarb panującego i skarb publiczny⁷. Sprzyjało to podjęciu pierwszych prób planowania finansowego, prowadząc do wykształcenia się instytucji budżetu państwa⁸.

W sytuacji, kiedy kompetencje władzy finansowej przestały być wyłączną domeną panującego, musiała ulec zmianie organizacja i rola administracji skarbowej. Urzędnik, który z polecenia panującego zawiadywał skarbem publicznym, przestał być tylko technicznym realizatorem jego decyzji. Nie mógł także pozostać jego wyłącznym doradcą finansowym. Obejmując funkcję zarządcy finansów publicznych, urzędnik ten musiał uzyskać pewne własne kompetencje władcze; musiał także dysponować zespołem środków osobowych i technicznych, niezbędnych do wykonywania powierzonych mu zadań. Stanowiło to podwaliny dla tworzenia się specjalnego urzędu do spraw finansów (ministerstwo skarbu, ministerstwo finansów).

Pozycja prawna urzędnika sprawującego zarząd finansami długo nie była prawnie bliżej określona. Niejednokrotnie historia nie jest nawet w stanie odtworzyć nazwisk tych osób⁹. Z drugiej zaś strony liczne są przykłady postaci historycznych — opisywanych także w literaturze pięknej — które piastując funkcję doradcy i zarządcy finansów królews-

⁵ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 135.

⁶ J. Rivoli, *Le budget de l'État*, Paris 1969, s. 19.

⁷ F. Bloch-Lainé, P. de Voqué, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris 1960, s. 15 i n.

⁸ N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 58 i n.

⁹ Np. nie można ustalić nazwisk osób zarządzających finansami publicznymi we Francji w latach 1328—1381.

kich odgrywały rolę „szarych eminencji” w całokształcie życia politycznego i gospodarczego. Upadek państwa liberalnego i rozwój kapitalizmu państwowego oraz wzrost znaczenia funkcji interwencyjnych finansów publicznych doprowadziły w pewnym okresie do połączenia się obu tendencji, o których była mowa wyżej. Wyraziło się to m. in. w tym, że do walki politycznej o kompetencje finansowe włączył się także tradycyjny zarządca finansów, zwany coraz częściej ministrem finansów. Jego funkcje i znaczenie umacniały się wraz z rozszerzaniem się zakresu i roli finansów publicznych. Wywoływało to reakcje panujących, którzy zmieniali obsadę urzędu, a niekiedy uciekali się do środków bardziej radykalnych (skrytobójstwa lub skazywania na więzienie ministrów finansów) bądź też likwidowali urząd jednoosobowy wprowadzając na jego miejsce ciała kolegialne.

2. Prawo waloryzacji władzy organów państwowych

Obserwacja i analiza rozwoju instytucji polityczno-prawnych oraz związane z nimi zasady podziału kompetencji finansowych dostarczają bogatego materiału, na podstawie którego można formułować pewne uogólnienia.

Interesująco przedstawia się ten problem w systemie współczesnych państw kapitalistycznych¹⁰, wśród których na szczególne wyróżnienie zasługuje system francuski. Jest ku temu kilka powodów. Przykład Francji jest interesujący zarówno z uwagi na formy rządów, jak i na ewolucję urzędu ministra finansów, a także ze względu na bogatą historię francuskiej myśli politycznej i skarbowej oraz jej znaczenie w dorobku ogólnowsiatowym.

Współczesna francuska literatura prawa publicznego, a także publicystyka¹¹ poświęcają wiele uwagi problemom zarządzania w dziedzinie gospodarki finansów. Nieprzypadkowo też na gruncie francuskim doszło do sformułowania prawa waloryzacji władzy organów finansowych (*la loi de valorisation des pouvoirs des organes financiers*). Jego autorem jest prof. Paul-Marie Gaudemet. Treść owego uogólnienia jest następująca: „każdy organ państwowy, który posiada kompetencje finansowe, dysponuje wyższą władzą polityczną niż ta, która została prawnie określona w jego statucie”¹². Zdaniem P. M. Gaudemeta można

¹⁰ Por. Gajl, op. cit., s. 346 i n.

¹¹ Por. R. Buron, *Le plus beau des métiers*, Paris 1963; B. Chenot, *Être ministre*, Paris 1967.

¹² P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Politique financière. Budget et Trésor*, Paris 1977, s. 150.

wskazać liczne przykłady potwierdzające powyższą regułę. Najbardziej charakterystyczne są te, które dotyczą: parlamentu, ministra finansów, organów lokalnych oraz księgowych. W rozwinięciu swej argumentacji P. M. Gaudemet wskazuje, iż rozkwit kompetencji finansowych parlamentu zapewniał mu supremację polityczną, natomiast zmniejszenie się jego autorytetu politycznego powstawało w ścisłym związku z ograniczeniem kompetencji parlamentu.

Druga teza prawa waloryzacji władzy organów finansowych brzmi następująco: kompetencje finansowe ministra finansów stanowią o jego uprzywilejowanej pozycji wobec pozostałych ministrów, chociaż nie są określone w konstytucji¹³. Prawo waloryzacji odnosi się — zdaniem P. M. Gaudemeta — także do innych organów¹⁴, które poprzez fakt posiadania kompetencji finansowych stają się uprzywilejowane, chociaż nie wynika to ze zwykłych reguł prawnych organizacji administracji¹⁵.

Problem podziału kompetencji finansowych stał się tak dalece istotnym, że zaczął znajdować swe odzwierciedlenie w postanowieniach konstytucyjnych¹⁶. Do rangi problemu politycznego urosła także kwestia obsady personalnej urzędu ministra finansów¹⁷. Dla rozwiązania problemu podziału kompetencji finansowych pozornie wygodna stała się monteskiuszowska teoria podziału władz. Zabezpieczała ona kompetencje finansowe parlamentu. Jednocześnie jednak stwarzała różne możliwości przeprowadzenia podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami władzy wykonawczej (prezydent, premier, rząd, ministrowie)¹⁸, z których każdy chciał dysponować kompetencjami w dziedzinie finansów. Doprowadziło to do zaostrzenia walki politycznej, której front przebiegał nie tylko pomiędzy legislatywą i egzekutywą, lecz także w łonie tej ostatniej.

Ponadto problem ten spotęgowany został wzrostem roli administracji

¹³ Tamże, s. 154 i n.

¹⁴ Powyższą regułę potwierdzają następujące przykłady: 1) władze zdecentralizowane widzą stopień swej autonomii tylko w związku z przydzielonymi im kompetencjami finansowymi; 2) księgowy, który jest tylko zwykłym urzędnikiem, staje się dzięki swoim kompetencjom finansowym jednym z najbardziej wpływowych funkcjonariuszy administracji francuskiej.

¹⁵ Gaudemet, *op. cit.*, s. 187 i n.

¹⁶ Por. C. Kosikowski, *Zagadnienia finansów w konstytucjach państw kapitalistycznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, t. XIV.

¹⁷ Por. C. Kosikowski, *Pozycja prawna Ministra Skarbu w Polsce międzywojennej*, „Finanse” 1973, nr 8.

¹⁸ Por. P. M. Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris 1957.

w życiu gospodarczym i finansowym państwa. Powstał on zatem w związku z potrzebą przeprowadzenia specjalizacji w zarządzaniu gospodarką i finansami publicznymi.

Doskonałą ilustracją tych problemów jest ewolucja podziału zadań i kompetencji w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami we Francji powojennej. Doprowadziła ona bowiem do znacznych przekształceń w pozycji parlamentu, prezydenta, premiera, rządu i ministrów oraz wyspecjalizowanych organów zarządzania (szczególnie w dziedzinie planowania gospodarczego oraz kontroli finansowej). Stało się to zwłaszcza za sprawą konstytucji z 1958 r. oraz wydanych na jej podstawie aktów ustawodawstwa zwykłego.

Zasada podziału władzy jest — obok suwerenności narodu i reprezentacji — fundamentalną zasadą burżuazyjnego konstytucjonalizmu demokratycznego¹⁹. System podziału władzy może przybierać najróżniejsze postacie, znacznie nawet różniące się między sobą. Jednak zawsze polega on na rozdzieleniu wykonywania najwyższej władzy państwowej między kilka organów, z których żaden nie posiada zdecydowanej, rozstrzygającej przewagi²⁰. Praktyka podziału władzy we współczesnych państwach burżuazyjnych wykazuje, iż podział władz nie musi materializować się w rozdziale władzy między legislatywę, egzekutywę i wymiar sprawiedliwości. Płaszczyzny podziału są bowiem dużo szersze²¹.

Konstytucja V Republiki — podobnie jak wszystkie dotychczasowe konstytucje Francji począwszy od 1791 r. — opiera się na zasadzie podziału władz. Zasada ta została podniesiona przez formalną doktrynę konstytucyjną do rangi dogmatu, zaś jej brak „oznacza dla Francuzów tyranię, samowolę i korupcję”²². Z drugiej strony konstytucja z 1958 r. urzeczywistniła zasadę podziału władz w sposób zupełnie odmienny od poprzednich konstytucji Francji, odrzucając w szczególności tradycję ustaloną w okresie III i IV Republiki.

Konstytucja V Republiki odrzuciła przede wszystkim zasadę nadrzędności władzy ustawodawczej, reprezentowanej przez parlament, czyniąc władzę wykonawczą równą, a nawet w niektórych sytuacjach nadrzędną w stosunku do władzy ustawodawczej. Uregulowanie stosunków pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą ma ponadto od-

¹⁹ M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1958, s. 180.

²⁰ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 118.

²¹ Tamże, s. 120.

²² R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, Warszawa 1965, s. 44.

mienny charakter także i dlatego, że władzę wykonawczą sprawuje zarówno prezydent, jak i rząd. Poszerza to problematykę podziału władz o nowe elementy, tj. o stosunki między organami władzy wykonawczej.

Nie wchodząc głębiej w analizę konstytucyjnych problemów modelu systemu podziału władz przyjętego w V Republice należy podkreślić, iż w praktyce obserwujemy zjawisko przeniesienia ciężaru zagadnienia z płaszczyzny podziału władz na płaszczyznę podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami zaliczanymi tradycyjnie do legislatury bądź egzekutywy. Wydaje się, iż jest to tendencja występująca obecnie powszechnie. Dyktują ją współczesne rozmiary i stan dziedzin podlegających zarządzaniu. Jest natomiast sprawą tradycji i uwarunkowań społeczno-politycznych, na ile tendencja ta jest aprobowana pod względem formalnoprawnym. Jaskrawym przykładem może być angielska monarchia konstytucyjna z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów. Francuska doktryna konstytucyjna — stając nawet na pozycji obrony klasycznej republiki — wydaje się w pełni dostrzegać istotę przemian społeczno-politycznych Francji powojennej. Dlatego też staje ona w obronie tradycji republikańskich²³, a zarazem preferuje system prezydencki, jako formę rządów w... VI Republice²⁴.

Postawiona przez nas teza jest szczególnie jaskrawo widoczna w organizacji systemu zarządzania gospodarką i finansami, a więc w sferze należącej od dawna do zagadnień spornych przy rozstrzyganiu zagadnienia podziału władz i podziału kompetencji pomiędzy nimi. Omówimy to obecnie szerzej, przedstawiając zakres kompetencji parlamentu i formy prawne ich realizacji przez organy tradycyjnej władzy ustawodawczej i wykonawczej.

§ 2. UDZIAŁ PARLAMENTU W PROCESIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ I FINANSAMI PUBLICZNYMI

Dość powszechnie przyjmuje się, że geneza i rozwój parlamentaryzmu wiążą się ściśle z rozwojem kompetencji finansowych organów przedstawicielskich. Zmniejszenie się autorytetu politycznego parlamentu francuskiego, kojarzy się z faktem ograniczenia jego kompetencji finansowych²⁵.

Władztwo finansowe parlamentów kształtowało się w ciągu stuleci, a jego początków szukać należy w Anglii i we Francji (XIII w.). Począt-

²³ Por. M. H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris 1977.

²⁴ Por. M. Duverger, *La VI République et le régime présidentiel*, Paris 1961.

²⁵ Por. P. Amselek, *Le budget de l'État sous la V République*, Paris 1966.

kowo były to jedynie prawa do ustanawiania podatków, zaś po rozdzieleniu skarbu na królewski i publiczny — także prawa decydowania o wydatkach. W konsekwencji ukształtował się dość szeroki zakres kompetencji finansowych parlamentów, obejmujący pod względem przedmiotowym głównie sferę prawa budżetowego oraz prawa walutowego, zaś pod względem formy działania parlamentów dotyczący ustawodawstwa finansowego, planowania budżetowego i gospodarczego (znacznie później niż budżetowego) oraz kontroli finansowej (głównie budżetowej).

Katalog kompetencji finansowych parlamentów kształtował się w toku walki politycznej początkowo między monarchią a reprezentacją stanową, potem zaś (szczególnie w okresie rządów republikańskich) między egzekutywą i legislatywą²⁶. Zakres kompetencji był zmienny i różny w poszczególnych krajach, gdyż rozwój stosunków społeczno-gospodarczych, oparty na głównych teoriach gospodarczych okresu kapitalizmu, nie przebiegał we wszystkich krajach w tym samym czasie i z jednakowym nasileniem (np. w państwach zachodniej Europy i w Rosji carskiej). Niemniej w większości państw kapitalistycznych w XIX w. doszło do zwycięstwa idei praw finansowych parlamentu, bo pomimo pewnych sporów (np. Bismarcka z parlamentem pruskim, Mac-Mahona z parlamentem francuskim) nie atakowano już frontalnie samej reguły uchwalania budżetu przez organy przedstawicielskie i sprawowania przez legislatywę kontroli nad działalnością finansową egzekutywy²⁷. Znalazło to swe potwierdzenie w licznych postanowieniach norm konstytucyjnych tego okresu. Zmiana warunków gospodarczych, w szczególności proces monopolizacji i konkurencji kapitału oraz przekształcenie się kapitalizmu wolnokonkurencyjnego w monopolistyczny, a także wzrost znaczenia i form interwencjonizmu państwowego, a więc procesy charakterystyczne dla XX w., stały się podstawą do zasadniczych ataków na prawa finansowe parlamentów. Kryzys burżuazyjnego parlamentaryzmu wyraził się w utracie prawnej i faktycznej szeregu jego kompetencji, w tym także kompetencji finansowych²⁸.

Pozbawianie parlamentu kompetencji finansowych lub ograniczanie

²⁶ Por. omówienie zakresu kompetencji budżetowych parlamentu francuskiego w okresie III i IV Republiki w pracy Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 278 i n.

²⁷ J. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965, s. 10.

²⁸ Por. K. Grzybowski, *Z zagadnień współczesnego parlamentaryzmu burżuazyjnego*, „Państwo i Prawo” 1955, nr 4—5; M. Mabileau, *La compétence financière du parlement sous la V République*, „Revue de Science Financière” 1961, s. 45 i n.

ich oparte było na różnych argumentach oraz realizowane w różny sposób. Wśród argumentów natury politycznej wysuwano najczęściej to, że rządzenie i kierowanie musi należeć do wąskiej elity, natomiast masy społeczeństwa mogą najwyżej sprawować kontrolę²⁹. Taka właśnie koncepcja znalazła praktyczny wyraz w konstytucji V Republiki Francuskiej.

Argumenty natury „technicznej” szły w trzech kierunkach: jeden dotyczył obrony równowagi budżetowej przed rzekomo dezorganizującym ją działaniem deputowanych; drugi wskazywał na niefachowość ciał parlamentarnych; trzeci zaś na rozwlekłość debat i nieruchliwość w działaniu organów przedstawicielskich³⁰.

Podzielamy pogląd tłumaczący istotę ograniczeń parlamentarnych tym, iż w pracach parlamentu „nie da się uniknąć jawności; parlamenty muszą się bardziej liczyć z opinią społeczną, są w nich reprezentowane różne klasy, w tym często klasy postępowe, których przedstawiciele mogą nie tylko agitować z parlamentarnej trybuny. Mogą oni niekiedy stać się rzeczywistym hamulcem dla zbyt jawnie reakcyjnych zamierzeń”³¹.

Argumenty uzasadniające ograniczenie kompetencji budżetowych parlamentu są nie do przyjęcia nawet wtedy, gdy stwierdzamy rozwój funkcji ekonomicznych budżetów kapitalistycznych³² oraz wzrost ich znaczenia w zakresie redystrybucji dochodu narodowego³³. Włączanie budżetów w system rachunkowości społecznej³⁴ i planowanie gospodarcze³⁵ powoduje nie tyle kryzys budżetu, co poszerzenie zakresu oddziaływania finansów na stosunki społeczno-gospodarcze i polityczne. Pozbawienie parlamentów kompetencji budżetowych lub ograniczenie ich pozostaje zatem w sprzeczności z postulatem rozszerzenia kompetencji finansowych parlamentu³⁶.

Problematyka udziału parlamentu francuskiego w zarządzaniu gospo-

²⁹ Por. Harasimowicz, *op. cit.*, s. 11 i n.

³⁰ Tamże, s. 16 i n.

³¹ Tamże, s. 12—13.

³² Por. J. Zajda, *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „ekonomicznego”*, [w:] *Rocznik PTE 1958/1959*, Poznań 1960; M. Weralski, *Rozwój ekonomicznych i zarządkowych funkcji budżetu we Francji*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 4.

³³ Por. Z. Pirożyński, *Budżet państwowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 3; M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1964, s. 7 i n.; J. Bień, *Kapitalistyczny system budżetowy*, Warszawa 1965, s. 62 i n.

³⁴ Por. rozdz. IV niniejszej pracy.

³⁵ Por. E. Wieczorek, *Niektóre elementy systemu budżetowego Francji na tle IV planu gospodarczego*, „Finanse” 1965, nr 2.

³⁶ L. Troabas, *Institutions financières*, Paris 1960, s. 46 i n.

darką i finansami jest szczególnie ciekawa, bowiem Francja była jednym z dwu państw (obok Anglii), w których najwcześniej doszło do sprecyzowania kompetencji finansowych parlamentu, obecnie zaś należy ona do państw, w których proces ograniczania pozycji parlamentu oraz jego kompetencji finansowych jest najbardziej zaawansowany.

Ustytuowanie w konstytucji V Republiki postanowień prawnych odnoszących się do parlamentu dopiero w rozdziale IV nie jest przypadkowe. Ograniczenie roli parlamentu wyraża się bowiem w umocnieniu pozycji prezydenta Republiki (rozdz. II) oraz zwiększeniu roli rządu (rozdz. III). Paradoxem jest przy tym fakt, iż procesowi legislacyjnemu tworzenia konstytucji V Republiki towarzyszyła deklaracja „racjonalizacji parlamentu”. Oficjalnie oświadczone, że „twórcy nowej konstytucji nie tylko pragną odnowić parlamentaryzm, lecz wobec tego, że nigdy we Francji nie istniał — wręcz urządzić go na nowo”³⁷. Środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu miały być konstrukcje konstytucyjne dotyczące wewnętrznej organizacji pracy parlamentu, a w szczególności ścisłego reżimu sesji i ściśle określenie materii, które mogą być normowane przez parlament na drodze ustawodawczej. Celowi temu miała również służyć reforma procedury parlamentarnej (ustawodawczej i budżetowej) oraz zmiana mechanizmu parlamentarnego (przez ustanowienie niepołączalności mandatu poselskiego z funkcją ministra). W literaturze posunięcia te uznano za likwidację fałszywej koncepcji zwierzchnictwa i nadrzędności parlamentu³⁸.

W literaturze polskiej panuje powszechne przekonanie, iż wszystkie z wymienionych wyżej środków można uznać za wyraz ograniczenia roli parlamentu francuskiego³⁹. Natomiast w literaturze francuskiej wyniki „racjonalizacji” oceniane są w różny sposób⁴⁰. Doktryna francuska jest jednakże niemal jednomyślna, gdy chodzi o ocenę kompetencji finansowych parlamentu francuskiego w świetle postanowień konstytucyjnych. Uznaje bowiem, iż uległ zawężeniu i ograniczeniu zakres kompetencji ustawodawczych i budżetowych, w konsekwencji tego zaś

³⁷ Cytat z przemówienia M. Debré wygłoszonego w dniu 27.VIII.1958 r., za: K. Biskupski, *Założenia ustrojowe współczesnej Francji*, Toruń 1963, s. 115.

³⁸ Biskupski, *op. cit.*, s. 115.

³⁹ Por. K. Biskupski, *U podstaw określenia stanowiska parlamentu w systemie organów klasowego panowania*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1961 Prawo I; M. Sobolewski, *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1966, Prace Prawnicze, z. 25; I. Grajewska, *Ewolucja stosunków między rządem a parlamentem V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1971, ser. I, z. 83.

⁴⁰ Por. omówienie poglądów w pracy K. Wołowskiego, *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa—Poznań 1973, s. 123—134.

zmniejszyła się ranga działań kontrolnych parlamentu oraz jego udział w tworzeniu polityki finansowej państwa⁴¹. Dodajmy, iż na tle konstytucji innych państw kapitalistycznych zakres kompetencji finansowych parlamentu francuskiego jest wyraźnie ograniczony i wąski⁴².

Kompetencje parlamentu francuskiego grupuje się na ogół w czterech grupach, wyróżniając wśród nich: 1) kompetencje władzy konstytucyjnej, 2) kompetencje władzy ustawodawczej, 3) kompetencje władzy rządowej, 4) kompetencje władzy sądowniczej⁴³. Dla interesującego nas tematu zasadnicze znaczenie mają kompetencje legislacyjne, w mniejszym natomiast zakresie interesują nas pozostałe kompetencje, które zresztą są niezbyt rozległe.

Parlamentowi przysługuje prawo rewizji konstytucji (art. 89), jednakże realizacja tego prawa świadczy o ograniczonej roli parlamentu. Inicjatywa w przedmiocie zmiany konstytucji przysługuje bowiem zarówno prezydentowi Republiki (na wniosek premiera), jak i członkom parlamentu. Rządowy lub parlamentarny projekt zmiany konstytucji winien być uchwalony przez obie izby w takim samym trybie. Zmiana wchodzi w życie po zatwierdzeniu jej w referendum.

Projektu zmiany konstytucji nie poddaje się referendum, o ile prezydent Republiki zdecydował przedłożyć go parlamentowi zwołanemu w postaci Kongresu (tj. Zgromadzenia i Senatu). W takim wypadku projekt zmiany uważa się za przyjęty, jeżeli opowiedziała się za nim większość (3/5) ważnie oddanych głosów. Przedmiotem zmiany konstytucji nie może być republikańska forma rządów. Ponadto żadne postanowienie dotyczące zmiany konstytucji nie może być wszczęte ani kontynuowane w wypadku zamachu na integralność terytorium państwowego.

W zakresie władzy sądowniczej parlamentowi przysługują prawa: uchylania ustawy o amnestii, powoływania członków Wysokiej Izby Sprawiedliwości oraz stawiania w stan oskarżenia prezydenta Republiki za zdradę stanu oraz ministrów za zbrodnie i występki popełniane przy wykonywaniu funkcji urzędowych.

Skromnie przedstawiają się również kompetencje natury wykonawczej. Z upoważnienia parlamentu rząd uprawniony jest do ogłaszania wojny. Parlamentowi przysługuje prawo ratyfikacji najważniejszych

⁴¹ Por. m. in. A. Hariou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1966, s. 740 i n.; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1970, s. 791—794; tenże, *Éléments de droit public*, Paris 1974, s. 130—132; G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1972, s. 570 i n.; Fabre, *op. cit.*, s. 443—462; Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 150—154.

⁴² Por. Kosikowski, *Zagadnienia finansów...*

⁴³ Fabre, *op. cit.*, s. 443 i n.; Duverger, *Éléments de droit...*, s. 127—135.

traktatów międzynarodowych wyliczonych w art. 53 konstytucji.⁴⁴ Pozostałe traktaty ratyfikuje prezydent Republiki. Decyzje ratyfikacyjne parlamentu i prezydenta podlegają kontroli Rady Konstytucyjnej z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Niektóre traktaty (np. dotyczące zmiany terytorium) muszą być poddane lokalnemu referendum.

Z punktu widzenia udziału parlamentu w zarządzaniu gospodarką narodową i finansami publicznymi kompetencje parlamentu mogą wiązać się z następującymi funkcjami zarządzania⁴⁵: kształtowania i ustalania programu polityki gospodarczej i finansowej, tworzenia norm prawa gospodarczego i finansowego, zatwierdzania planów gospodarczych i finansowych, organizacji i nadzoru nad działalnością aparatu gospodarczego i finansowego, kontroli działalności gospodarczej i finansowej. Pod względem formy prawnej realizacja owych funkcji następuje głównie w postaci działalności legislacyjnej oraz działalności kontrolnej. Jest to podstawowa płaszczyzna stosunków między legislatywą i egzekutywą⁴⁵.

W doktrynie prawa konstytucyjnego w zasadzie podkreśla się, iż w „klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym kierunek polityki państwa jest wyznaczany przez każdorazowy rząd za zgodą parlamentu ujawniającą się w wotum zaufania. W systemie tym polityka jaką prowadzi rząd, ma być oparta o wolę parlamentu wyrażoną w drodze ustawodawczej, ma ona być polityką realizowaną na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Dlatego też rola rządu i podległego mu aparatu administracyjnego określona jest jako „egzekutywa”. W systemie tym hegemonia parlamentu wiąże się nierozdzielnie z prymatem ustawy przedmiotowo nie ograniczonej, mogącej w sposób dowolny reglamentować tak życie społeczne, jak działalność wszystkich organów publicznych. Kształtowanie kierunku polityki państwa przez rząd zawiera w sobie — w myśl tego systemu — dwa integralnie ze sobą splecione elementy: 1) ustalenie sposobu realizacji zadań ustawowo określonych w sposób zapewniający jednolitość i wiążący treść działalności w wewnętrznie niesprzeczną całość; 2) wskazywanie parlamentowi, jakie zmiany ustawodawcze są potrzebne do osiągnięcia celów uznawanych za społecznie potrzebne i politycznie istotne. Ustalenie polityki państwa nie jest wyznaczaniem zakresu i treści działalności państwowej niezależnie od treści ustawodawstwa, lecz na podstawie tego ustawodawstwa,

⁴⁴ Por. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów...*, s. 20 i n.

⁴⁵ W takim ujęciu rozpatruje powyższe zagadnienia doktryna francuska; por. Duverger, *Institutions politiques...*, s. 782 i n. oraz 803 i n.; Hariou, *op. cit.*, s. 725 i n.; Burdeau, *Droit constitutionnel...*, s. 570 i n.

w ramach zadań, kompetencji, uprawnień wynikających z norm ustawowych. Dlatego też w konstytucjach tradycyjnych, kształtujących system parlamentarny, ustalanie polityki państwa jest uznawane nie za odrębne zadanie rządu, lecz za element jego roli jako — organu wykonawczego ⁴⁶.

Analiza działalności prawodawczej we Francji okresu III i IV Republiki ujawniła genezę osłabienia roli ustrojowej parlamentu, wskazując na stopniowe poszerzanie się faktycznej sfery autonomii prawotwórczej rządu i podważanie tradycyjnej roli ustawy w życiu państwowym ⁴⁷. Tendencja ta osiągnęła swe apogeum w konstytucji V Republiki. Pod pozorem przeciwdziałania nieznomym ustrojowym IV Republiki przyjęto (art. 20 konstytucji), iż „Rząd ustala i realizuje politykę Narodu”. On kieruje działalnością administracji i sił zbrojnych. Jest odpowiedzialny przed parlamentem (art. 49 i 50). Oznacza to, że parlament przestał być najwyższym organem władzy kierującym i koordynującym w stosunku do działalności pozostałych organów naczelnych, zwłaszcza w drodze ustawodawczej. Rolę tę przejął rząd, ograniczony w swobodzie swego działania jedynie ustawodawstwem parlamentarnym.

W odróżnieniu od poprzednich konstytucja V Republiki zrywa z jednolitością pojęcia ustawy, wprowadzając rozróżnienie: ustaw ograniczonych, ustaw, ustaw programowych oraz ustaw finansowych. Cała działalność ustawodawcza parlamentu jest przy tym wyraźnie ograniczona pod względem przedmiotowym. Artykuł 34 konstytucji określa zakres tej działalności.

Ustawy parlamentu stanowią normy dotyczące w sferze gospodarki i finansów następujących dziedzin: 1) ustalania wymiaru podatków, danin, sposobu poboru świadczeń wszelkiej natury, reżimu prawnego emisji pieniądza; 2) nacjonalizacji przedsiębiorstw i przekazywania własności państwowej sektorowi prywatnemu. Inne zagadnienia gospodarcze i finansowe, o ile w ogóle podlegają działalności ustawodawczej parlamentu, są normowane za pomocą pozostałych rodzajów ustaw.

Ustawy organiczne podejmowane są według specjalnej procedury (art. 46 konstytucji). Dotyczą one organizacji i działania poszczególnych organów państwowych lub warunków związanych z piastowaniem ważnych urzędów czy funkcji publicznych. Sfera ustaw organicznych wyznacza zakres przepisów organizacyjnych, które ze względu na swą wagę względnie charakter zostały wyodrębnione z działalności regła-

⁴⁶ W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1962, Prace Prawnicze, z. 9, s. 236—237.

⁴⁷ Tamże, s. 188—235.

mentacyjnej i przekazane do normowania ustawowego⁴⁸. Dotyczą one m. in. warunków określających tryb stanowienia ustaw finansowych w myśl art. 47 konstytucji.

Postanowienie konstytucyjne dotyczące ustaw programowych jest bardzo lakoniczne. Konstytucja stwierdza jedynie, iż „ustawy programowe określają cele działalności ekonomicznej i społecznej państwa” (art. 34). Z tekstu konstytucji nie wynika zatem ani bliższe określenie charakteru prawnego, ani też jakiś szczególny tryb postępowania przy ustalaniu *lois-programmes*. Cele działalności ekonomicznej i społecznej państwa, o ile w ogóle są ujęte w odrębne akty prawne, przyjmują zwykle postać planów społeczno-gospodarczych. Wydaje się, iż takie znaczenie można byłoby przypisywać koncepcji ustaw programowych przyjętych w konstytucji z 1958 r. Stworzyła ona bowiem konstytucyjne podstawy dla działalności planistycznej, rozwijanej we Francji z powodzeniem w okresie powojennym⁴⁹.

Sądźmy, iż nasza teza nie pozostaje w sprzeczności z poglądem głoszącym, że „ustawy te mają się odznaczać daleko posuniętą ramowością, ograniczać się do ustalania celów działalności państwowej bez ingerowania w zagadnienia form organizacyjnych i środków służących do realizacji tych celów — jako kwestii przekraczających ramy kompetencji ustawodawczej. Ukształtowanie tej kategorii ustaw miało na celu ograniczenie treści ingerencji ustawodawczej w działalność aparatu państwowego, zapewnienie szerokiej swobody działania rządowi przy zachowaniu pozorów, iż działalność ta opiera się o aprobatę parlamentu wyrażoną przez uchwalanie *loi-programme*”⁵⁰.

Charakter prawny planów gospodarczych we Francji oraz prowadzone przygotowania do ich realizacji wskazują wyraźnie, iż jest to sfera działalności rządowej, aprobowanej jedynie przez parlament (patrz szerzej rozdz. IV niniejszej pracy). Potwierdza to również interpretacja art. 40 konstytucji z 1958 r., z którego wynika, że ustawy takie mogą być stanowione jedynie na wniosek rządu lub za jego zgodą. Parlament z własnej inicjatywy nie może posłużyć się tego rodzaju ustawą dla ukierunkowania działalności aparatu państwowego.

Niezależnie od tego, iż zagadnienia gospodarcze i finansowe mogą być objęte formą ustaw, ustaw organicznych i ustaw programowych, konstytucja V Republiki posługuje się również kategorią ustaw finansowych. Zgodnie z art. 34 „określają one dochody i wydatki państwa w myśl zasad i zgodnie z zastrzeżeniami przewidzianymi w ustawie

⁴⁸ Tamże, s. 243.

⁴⁹ Por. Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 353—362.

⁵⁰ Tamże, s. 244.

organicznej". Konstrukcja ustaw finansowych ma swą genezę w tradycyjnych ustawach budżetowych, którym zawsze nadawano szczególny charakter⁵¹. Poszerzenie sfery finansów publicznych oraz konstrukcji ustrojowo-organizacyjnej budżetu francuskiego spowodowało rezygnację z tej tradycyjnej formy i zastąpienie jej kategorią rocznej ustawy finansowej. Podobnie jak dawniej, ma ona szczególny charakter prawny i jest podejmowana według specjalnej procedury. Novum polega na tym, iż rola parlamentu została w tym zakresie wyraźnie ograniczona⁵².

Cel ten osiągnięto w trojaki sposób: 1) poprzez ograniczone stosowanie zasady szczególności budżetu, 2) poprzez zakaz inicjowania wydatków przez parlament, 3) poprzez przyznawanie rządowi prawa ogłoszenia projektu budżetu w brzmieniu szczególnym.

Zasada szczególności (specjalizacji) budżetu należy do klasycznych zasad budżetowych⁵³. Realizacja jej oznaczała m. in. możliwość szczególnego określenia wydatków budżetowych, a w konsekwencji wstępną kontrolę parlamentarną zamierzeń finansowych rządu. Wkład francuskiej myśli i polityki budżetowej w rozwój klasyfikacji budżetowej był ogromny, przy czym z reguły były to rozwiązania pionierskie, recypowane później przez inne kraje⁵⁴. Podobna sytuacja miała miejsce w okresie powojennym. Reformy klasyfikacji budżetowej zapoczątkowane we Francji w 1952 r., kontynuowane były w latach następnych. Wykorzystano je przy opracowywaniu jednolitej klasyfikacji wydatków w skali EWG i ONZ⁵⁵.

Jeszcze na mocy dekretu z 1956 r. głosowanie nad budżetem w parlamencie francuskim odbywało się według tytułów i ministerstw. Podziału na rozdziały budżetowe dokonywał rząd, a jednolita parlamentarna komisja finansów mogła się temu podziałowi sprzeciwiać, dokonując go wówczas we własnym zakresie. Począwszy od 1959 r. (ordonans z 2 I 1959 r.) głosowanie nad budżetem odbywa się według tytułów (tj. podobnie jak poprzednio), natomiast nie istnieje już możliwość ingerencji parlamentu w sprawę podziału na rozdziały.

Dalsze pogłębienie procesu ograniczania politycznej i kontrolnej

⁵¹ Por. J. Zdzitowiecki, *Ustawa budżetowa*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3.

⁵² Por. J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 151 i n.; M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1975, s. 301–327; Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 297–317; Biskupski, *Założenia ustrojowe...*, s. 128 i n.

⁵³ Por. J. Lubowicki, *Budżet i zasady budżetowe*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 8–9.

⁵⁴ Por. Amselek, op. cit.

⁵⁵ Por. W. Goronowski, *Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym*, Warszawa 1972, s. 40 i n.

funkcji zasady szczególności budżetu nastąpiło wraz z wprowadzeniem systemu racjonalizacji planowania wydatków budżetowych, o którym będzie mowa szerzej w rozdz. IV.

Tendencja do ograniczenia inicjowania wydatków przez parlament jest znana od dawna zarówno we Francji, jak i w innych państwach⁵⁶. Różne były jedynie zakresy i zasięg ograniczeń. Z tego punktu widzenia konstytucja z 1958 r. stanowi niejako zamknięcie drogi rozwojowej, gdyż stwarza absolutny zakaz inicjowania wydatków przez deputowanych. Zgodnie z art. 40 propozycje ustawodawcze oraz poprawki zgłoszone przez członków izb parlamentarnych nie mogą być przyjęte, jeśliby w wyniku ich przyjęcia nastąpiło zmniejszenie dochodów lub zwiększenie ciężarów publicznych. Spowodowało to, że obrady budżetowe w parlamencie francuskim ograniczają się ostatnio do 1—2-dniowych posiedzeń. W tej sytuacji słuszne stało się publiczne zapytanie przewodniczącego Komisji Finansów: „Czy uchwalanie budżetu ma dzisiaj jeszcze jakikolwiek sens?”

Wątpliwości te stają się jeszcze bardziej uzasadnione, gdy spojrzymy na ograniczenia w zakresie procedury budżetowej⁵⁷. Przewiduje ona złożenie przez rząd projektu budżetowego w Zgromadzeniu Narodowym najpóźniej w pierwszy wtorek października. Debata budżetowa w Zgromadzeniu Narodowym może być jednakże otwarta dopiero po 15 dniach od złożenia przez rząd projektu ustawy budżetowej i może trwać nie dłużej niż 25 dni. Jeżeli w tym okresie Zgromadzenie Narodowe nie wypowie się, rząd przedkłada projekt ustawy budżetowej Senatowi, który ma wypowiedzieć się w ciągu 15 dni. W razie braku zgody izb wchodzi w grę instytucja komisji mieszanej, przy czym całość debaty w obu izbach nie może przekraczać 70 dni. Gdy rząd skorzysta z komisji mieszanej i zażąda od Zgromadzenia Narodowego ostatecznej decyzji, Zgromadzenie może uchwalić projekt tylko większością bezwzględną deputowanych. Obowiązek ten utrudnia uchwalenie budżetu przez Zgromadzenie Narodowe, a nawet może je uniemożliwić, jeżeli wymagana większość nie zostanie osiągnięta przed upływem 70-dniowego terminu.

Niedotrzymanie przez parlament 70-dniowego terminu powoduje ustalenie budżetu według projektu rządowego. Gdy parlament w terminie 70 dni nie rozpatrzy projektu ustawy budżetowej, rząd ma prawo

⁵⁶ Por. Gajl, *op. cit.*

⁵⁷ Por. J. Stembrowicz, *Ograniczenie uprawnień parlamentu w zakresie finansów i budżetu*, „Finanse” 1963, nr 1; J. Harasimowicz, *Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL na tle kierunków reformy prawa budżetowego*, „Studia Finansowe” 1965, nr 1, s. 21 i n.

nadać mu moc obowiązującą, wydając go w formie szczególnego ordonansu, który w odróżnieniu od innych nie wymaga ani ustawy o uprawnieniu, ani późniejszego zatwierdzenia przez parlament.

Niezależnie od wpływających z powyższych konstrukcji ograniczeń parlamentu należy podkreślić, iż niedotrzymanie przez rząd projektu budżetu powoduje dużo mniej radykalne skutki. W przypadku niedotrzymania terminu rząd może bowiem zażądać od Zgromadzenia Narodowego na 19 dni przed zamknięciem sesji uchwalenia w formie odrębnego aktu prawnego części ustawy budżetowej, a następnie, po uchwaleniu takiego aktu, zażądać z kolei uchwalenia go przez Senat w trybie nagłości. Rząd może także złożyć na 48 godzin przed zamknięciem sesji w Zgromadzeniu Narodowym projekt ustawy uprawniający rząd do ściągania obowiązujących podatków.

Przedmiotowe ograniczenia legislacyjnych kompetencji finansowych parlamentu obejmują także sferę podatków i pożyczek wewnętrznych i zagranicznych⁵⁸. W dużej mierze ograniczenia te wynikają z faktu przejmowania kompetencji przez organa EWG. Towarzyszą temu próby utworzenia ponadnarodowego parlamentu. Tymczasem problemem staje się uchwalenie przez parlament każdego nowego rodzaju dochodów budżetowych. W myśl art. 40 konstytucji „parlamentarne projekty ustaw i poprawki zgłoszone przez członków parlamentu są odrzucone, jeśli ich przyjęcie pociągałoby za sobą bądź zmniejszenie zasobów publicznych, bądź stworzenie nowych lub powiększenie istniejących wydatków publicznych”.

Sytuację tę ilustrują zawarte w tab. 33 dane dotyczące przebiegu debat parlamentarnych w 1966 r. nad poprawkami zgłoszonymi do projektu ustawy o TVA, tj. o podatku od wartości dodanej (*taxe sur la valeur ajoutée*).

Z przytoczonych danych wynika, iż w toku debat w Zgromadzeniu Narodowym rząd zgłosił 53 poprawki, z których ostatecznie 50 zostało przyjętych, natomiast parlamentarzyści zgłosili łącznie 276 poprawek, z których przyjęto zaledwie 120. W trybie art. 40 konstytucji odrzucono aż 13 poprawek zgłoszonych przez deputowanych i Komisję Finansów.

Podobnie przebiegały debaty w Senacie. Z 18 zgłoszonych przez rząd poprawek aż 14 zostało przyjętych w głosowaniu; natomiast ze 159 poprawek zgłoszonych przez parlamentarzystów w głosowaniu przyjęto jedynie 62. Dla oznaczenia roli prawodawczej parlamentu wielkości te są wystarczająco wyraźne i nie wymagają dodatkowych komentarzy.

Niezależnie od ograniczeń przedmiotowych konstytucja V Republiki wprowadziła szereg ograniczeń proceduralnych. Szczególnie silnie chro-

⁵⁸ Por. Trotabas, *op. cit.*, s. 300 i n. oraz 493 i n.

Tabela 33

Przebieg debat parlamentarnych nad projektem ustawy o podatku od wartości dodanej (TVA)

Źródło poprawek	Zgłoszone poprawki	Poprawki podtrzymane przez Komisję Finansów	Poprawki akceptowane przez rząd	Poprawki cofnięte	Poprawki odrzucone w trybie art. 40 konstytucji	Wyniki głosowania	
						poprawki odrzucone	poprawki przyjęte
I debata — w Zgromadzeniu Narodowym							
Rząd	53	25	53	1	—	2	50
Komisja Finansów	70	70	25	13	3	22	32
Inne komisje	21	4	5	10	—	4	7
Deputowani	185	25	22	68	10	76	31
Razem	329	124	105	92	13	104	120
II debata — w Senacie							
Rząd	18	10	18	2	—	2	14
Komisja Finansów	59	59	12	7	4	10	38
Inne komisje	8	2	—	6	1	—	1
Senatorzy	92	11	5	26	31	12	23
Razem	177	82	35	41	36	24	76

Źródło: Lalumière, *op. cit.*, s. 267.

niony jest art. 34, którego granice nie mogą być przez parlament przekroczone. Przyjęto nawet, że wszelkie normy ustawowe wydane przed wejściem w życie konstytucji z 1958 r. mogą być w drodze rozporządzeń uchylane, o ile dotyczą ustaleń objętych działalnością wewnętrzną rządu. Możliwości przeciwstawiania się przez rząd woli parlamentu, możliwości kształtowania ustaw finansowych bez czy wbrew woli Zgromadzenia Narodowego są na skutek tych ograniczeń tak wielkie, że jeden z autorów francuskich rozważania poświęcone ustawodawstwu francuskiemu zatytułował „Ustawodawstwo bez ustawodawcy”⁵⁹.

O ograniczeniu władzy ustawodawczej parlamentu świadczą ponadto inne rozwiązania:

— jedynie milczące ratyfikowanie ordonansu rządowego przez parlament (art. 38) nie wymaga głosowania w parlamencie,

— rząd może wkraczać w sposób przymusowy (wiązący) w każdym stadium procedury ustawodawczej,

⁵⁹ J. Georgel, *Critiques et réforme des Constitutions de la République*, Paris 1960, t. III, s. 61.

— projekty rządowe mają priorytet przez pięć dni w tygodniu, a dla inicjatywy poselskiej (czy senatorskiej) zastrzeżono tylko jeden dzień,

— Zgromadzenie debatuje nad tekstem zgłoszonym przez rząd, a nie nad tekstem poprawionym przez komisję,

— rząd może w każdej chwili żądać głosowania zablokowanego (albo tekst w całości przyjąć, albo odrzucić, co uniemożliwia dyskusowanie nad poszczególnymi artykułami i przedkładanie poprawek),

— poprawki, które pociągają za sobą nowe wydatki lub zmniejszają dochody, nie mogą być przyjęte (zakaz konstytucyjny),

— ograniczenie autonomii parlamentu przejawia się też w poddawaniu kontroli Rady Konstytucyjnej regulaminów uchwalonych przez izby.

Wszystkie te ograniczenia władzy parlamentu odnoszą się w sposób mniej lub bardziej bezpośredni i do zakresu władzy finansowej parlamentu. Instytucjonalne ograniczenie roli parlamentu jest również widoczne w organizacji jego struktury wewnętrznej. W okresie II i IV Republiki duże znaczenie miały komisje parlamentarne. Były one niezbędnym ogniwem procedury ustawodawczej parlamentu i sprawowały kontrolę polityczną nad rządem. Szczególne miejsce zajmowała zawsze komisja budżetowa, której w znacznej mierze udało się nawet uzyskać prawo podejmowania samodzielnych decyzji ⁶⁰.

Konstytucja z 1958 r. zredukowała ilość stałych komisji parlamentarnych do sześciu (w IV Republice było ich 19). Posunięcie to miało na celu odejście od zasady, że poszczególnym resortom odpowiadają komisje parlamentarne ⁶¹. Jednocześnie zwiększona została liczebność poszczególnych komisji, przy czym niektóre z nich liczą po 120 członków, inne zaś (w tym Komisja Budżetu, Gospodarki i Planu) po 60 członków. Zgodnie z art. 43 konstytucji komisja stała rozpatruje wnioski i projekty ustawodawcze tylko wówczas, gdy rząd lub Zgromadzenie nie powierza sprawy komisji specjalnie w tym celu powołanej. Stanowi to istotne ograniczenie roli komisji.

Komisja Budżetu, Gospodarki i Planu jest organem roboczym Zgromadzenia w dziedzinie gospodarczej i finansowej ⁶². Jest ona rozumiana jako ciało przeciwrządowe, tj. organ kontrolujący rząd. Ma ona spełniać dwa zasadnicze zadania: przygotowanie dyskusji podczas sesji poświęconej projektowi ustawy finansowej oraz zapewnienie deputowanym możliwości sprawowania kontroli wykonania ustawy finansowej. Praktyczna rola Komisji ogranicza się do informowania parlamentarzystów

⁶⁰ Por. P. L. Lucas, *Les pouvoirs propres des commissions des finances*, „Revue du Droit Public” 1954, nr 3, s. 734 i n.

⁶¹ Stembrowicz, *Parlament...*, s. 98 i n.

⁶² Lalumière, *op. cit.*, s. 39—41.

o sytuacji gospodarczej i finansowej państwa. Natomiast znaczenie działalności Komisji Finansów jest coraz mniejsze⁶³.

Uzupełnieniem przedstawicielskich ciał politycznych miała być Rada Ekonomiczna i Społeczna. W okresie IV Republiki podobne funkcje spełniała Rada Ekonomiczna. W V Republice doszło do wyraźnego przekształcenia pozycji i roli Rady Ekonomicznej i Społecznej. Składa się ona z osób reprezentujących pracowników i pracodawców, przemysł, handel, rzemiosło i rolnictwo, stowarzyszenia o charakterze społecznym i środowiskowym. Członkowie Rady są powoływani przez organizacje związkowe, spółdzielcze oraz przez rząd. Zadaniem Rady jest opiniowanie wszystkich planów oraz wszelkich projektów ustaw zawierających program gospodarczy lub społeczny. Praktycznie Rada jest organem doradczym rządu. Straciła natomiast znaczenie jako ogniwo pośrednie między legislaturą i egzekutywą. Konstytucja z 1958 r. przewiduje bowiem, iż Rada może jedynie wyznaczyć jednego ze swych członków do przedstawienia wobec izb opinii o rządowych i parlamentarnych projektach ustaw, które zostały jej przedłożone. Mimo tego ograniczenia egzekutywa podejmowała próby likwidacji Rady. Ograniczenia legislacyjnych kompetencji parlamentu w dziedzinie gospodarki i finansów są logiczną konsekwencją całościowej konstrukcji ustrojowej parlamentu V Republiki. Konstytucja z 1958 r. szeregiem swych postanowień zmierza do ochrony rządu przed możliwością wzrostu działalności ustawodawczej i do zabezpieczenia swobody jego działalności reglamentacyjnej. Przedmiotowe ograniczenia legislacyjnych kompetencji finansowych parlamentu obejmują także sferę podatków i pożyczek wewnętrznych i zagranicznych. W dużej mierze ograniczenia te wynikają z faktu przejmowania kompetencji przez organy EWG.

Materie ustawowe zakreślone dla parlamentu ograniczają się do zagadnień, które były przywilejami parlamentów kilka wieków temu i to w warunkach monarchii. Konstytucja V Republiki, będąc jedną z najmłodszych konstytucji wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, nie uwzględnia w swych postanowieniach istoty przemian w gospodarce i finansach publicznych.

Parlament francuski, ograniczony w działalności legislacyjnej, nie odgrywa poważniejszej roli w ustalaniu polityki gospodarczej i finansowej rządu, a także w planowaniu gospodarczym i finansowym organizacji administracji gospodarczej i finansowej oraz w kontroli działalności gospodarczej i finansowej (będzie to omówione dokładniej w następnych rozdziałach). U podstaw tego zjawiska leży wzrost pozycji

⁶³ Por. R. Charvin, *L'évolution du rôle des Commissions des Finances*, „Revue de Science Financière” 1969, s. 122 i n.

polityczno-prawnej organów wykonawczych oraz coraz silniej rozwijająca się specjalizacja w zarządzaniu gospodarką narodową i finansami publicznymi.

§ 3. ROLA ORGANÓW WYKONAWCZYCH W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ NARODOWĄ I FINANSAMI PUBLICZNYMI

1. Prezydent Republiki

Wyjąwszy system amerykański⁶⁴, nigdzie w systemie rządów prezydenckich konstytucja nie przewiduje bezpośrednich kompetencji gospodarczych i finansowych dla prezydenta. Koncepcja władzy wykonawczej, a więc rządu i prezydenta, wynikająca z konstytucji V Republiki była przeciwna tendencjom do wzmacniania egzekutywy, zarysowującym się w większości państw zachodnich po II wojnie światowej⁶⁵. Tendencje te zaznaczyły się w sposób widoczny w konstytucjach, podczas gdy konstytucja francuska IV Republiki z rozmysłem utrzymywała egzekutywę słabą⁶⁶.

W świetle postanowień konstytucji z 1946 r. prezydent Republiki był przede wszystkim reprezentantem państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Konstytucja powierzyła mu podpisywanie i ratyfikowanie umów międzynarodowych oraz mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych, a także prawo ogłaszania wojny. Prezydent posiadał również prawo łaski.

W stosunkach z parlamentem pozycja prezydenta była także niezbyt silna. Nie posiadał on inicjatywy ustawodawczej, posiadał natomiast prawo żądania w umotywowanym orędziu ponownego rozpatrzenia już uchwalonej ustawy. Do niego należała promulgacja ustaw, jednakże wobec jej braku dokonywał jej przewodniczący Zgromadzenia Narodowego. Oznaczało to brak możliwości odnowy bądź odwlekania promulgacji ustaw ze strony prezydenta. Prezydent miał prawo wygłaszania orędzi do narodu oraz rozwiązywania Zgromadzenia, co sprowadzało się jedynie do ogłoszenia rozwiązania. Decyzję w sprawie rozwiązania mogła podjąć Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego.

Konstytucja IV Republiki, chociaż zachowała rozdział władzy wykonawczej między prezydenta i premiera, to jednak zdecydowane pierw-

⁶⁴ Por. J. Głuchowski, *Biuro Budżetu w Stanach Zjednoczonych*, „Finanse” 1972, nr 1.

⁶⁵ Wołowski, *op. cit.*, s. 58.

⁶⁶ Gaudemet, *Le pouvoir exécutif...*, s. 12—13.

szeństwo przyznawała premierowi. Prezydent mógł oddziaływać na poczynania i decyzje rządowe tylko poprzez wpływ wywierany na rząd. Pozwalały mu na to kompetencje związane z ustalaniem kierownika rządu i przewodniczeniem jego obradom. Do jego obowiązków należało dbać o zapewnienie następstwa rządów, o zachowanie więzi między kolejnymi rządami i niezbędnej ciągłości prowadzonej przez nie polityki. Jednakże ze względu na skomplikowaną i długą procedurę efektywna rola prezydenta w powoływaniu premiera mogła dotyczyć tylko etapu desygnacji. Oprócz udziału w powoływaniu premiera i czysto formalnego mianowania ministrów konstytucja powierzyła prezydentowi również nominację wysokich funkcjonariuszy państwowych. Przewodnicząc posiedzeniom Rady Ministrów, prezydent kierował obradami — udzielał głosu i czuwał nad przestrzeganiem porządku obrad. Stwarzało to możliwość wpływania na kierunek decyzji rządowych, chociaż w praktyce znaczenie tego uprawnienia było osłabione faktem, że posiedzenia Rady Ministrów były zawsze poprzedzone posiedzeniami gabinetu, na których — bez udziału prezydenta — przygotowywano materiały do dyskusji i decyzji⁶⁷. Prezydent mógł więc ukierunkowywać decyzje, lecz ich nie podejmował. Stąd też jego rolę w konstytucyjnym mechanizmie ustrojowym określa się jako sprawowanie arbitrażu, lecz arbitrażu o specyficznym i bardzo słabym charakterze⁶⁸. Uniemożliwiała to wpływ na decyzje w dziedzinie kierowania gospodarką narodową i finansami publicznymi. Dominujące były w tym zakresie kompetencje i działania szefa rządu oraz ministrów gospodarki i finansów. Zachowano również tradycyjne uprawnienia budżetowe parlamentu.

Generalną tendencją konstytucji z 1958 r. było wzmocnienie władzy wykonawczej prezydenta. Znalazło to widoczny wyraz już w samej systematyce przepisów konstytucyjnych, które w dziale II odnosiły się do prezydenta, a dopiero w dalszej części — do rządu i parlamentu.

Zawarty w konstytucji V Republiki katalog kompetencji prezydenta jest w porównaniu do konstytucji z 1946 r. nie tylko rozleglejszy, lecz zarazem ma odmienny charakter. Konstytucja przewiduje bowiem kompetencje osobiste prezydenta nie wymagające kontrasygnaty, a obok nich kompetencje wspólne z rządem⁶⁹, wymagające kontrasygnaty, która

⁶⁷ Wołowski, *op. cit.*, s. 93.

⁶⁸ Tamże, s. 57.

⁶⁹ Por. W. Skrzydło, *Istota przemian społeczno-ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963, s. 208 i n.; Biskupski, *Założenia ustrojowe...*, s. 85 i n.; J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977, s. 78 i n.; Burdeau, *Droit constitutionnel...*, s. 478 i n.; Hariou, *op. cit.*, s. 679 i n.; Fabre, *op. cit.*, s. 392 i n.; Duverger, *Institutions politiques...*, s. 697 i n.

„stanowi kryterium odróżnienia funkcji prezydenta jako tradycyjnej głowy państwa i funkcji osobistych”⁷⁰. Prezydent jest nadal politycznie nieodpowiedzialny, poza wypadkiem zdrady stanu. Jednakże słusznie podkreśla się, iż nieodpowiedzialność przestała być synonimem braku władzy, przeciwnie: osłabia ona poważną, autonomiczną władzę prezydenta⁷¹.

Jako głowa państwa prezydent wysyła ambasadorów i posłów nadzwyczajnych do państw obcych. Jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, przewodniczy Najwyższej Radzie i Komitetowi Obrony Narodowej. Jest on gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania umów i traktatów międzynarodowych. Szczególny charakter mają uprawnienia prezydenta zawarte w art. 16 konstytucji, sprowadzające się do możliwości wprowadzenia czasowej dyktatury konstytucyjnej.

Wzrost roli prezydenta w V Republice wiąże się z istotnym ograniczeniem pozycji parlamentu. Prezydentowi przysługują prawa: 1) zarządzania referendum w sprawie rewizji konstytucji lub ustawodawstwa zwykłego, 2) rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, 3) zwoływania i zamykania sesji nadzwyczajnych parlamentu, 4) promulgowania ustaw, 5) występowania z żądaniem ponownego rozpatrzenia ustawy przez parlament, 6) kontrasygnaty aktów prawnych, 7) wygłaszanie orędzi do parlamentu.

Istotne znaczenie mają również kompetencje prezydenta w stosunku do Rady Konstytucyjnej oraz wobec sądownictwa. Prezydent mianuje przewodniczącego i trzech członków Rady, zwołuje posiedzenia Rady badającej zgodność ustaw z konstytucją. Prezydent nie posiada żadnych bezpośrednich kompetencji sądowniczych, jednakże szereg jego kompetencji rozciąga się na Najwyższą Radę Sądownictwa, której jest przewodniczącym. Dysponuje on również prawem łaski.

Dla naszych rozważań najistotniejsze znaczenie ma układ stosunków między prezydentem i rządem⁷². Konstytucja przyjmuje rozdział funkcji głowy państwa i szefa rządu. Konstytucyjną pozycję prezydenta w systemie władz publicznych określa art. 5 stanowiący, iż prezydent Republiki czuwa nad należytym przestrzeganiem konstytucji, zapewniając przez swój arbitraż prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa.

⁷⁰ Wołowski, *op. cit.*, s. 156.

⁷¹ Por. K. Wołowski, *Odpowiedzialność prezydenta w V Republice Francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2.

⁷² Por. I. Grajewska, *Przemiany w egzekutywie V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 11.

Arbitraż prezydencki wywołuje wiele kwestii spornych⁷³. Wylania się zwłaszcza pytanie: czy przepisy konstytucji pozwalają prezydentowi na uzależnienie od siebie rządu? Na tym tle rodzi się dalsze pytanie: w jakim zakresie prezydent ma wpływ na kierowanie gospodarką narodową i finansami publicznymi?

Wśród organów władzy wykonawczej pozycja prezydenta jest dominująca. Do niego należy mianowanie premiera, przy czym w tej sprawie prezydent nie musi przeprowadzać żadnych konsultacji ani też uzyskiwać aprobaty parlamentu. Jest to bardzo poważny instrument, dzięki któremu prezydent może mieć decydujący wpływ na kierunki działalności rządu. Na wniosek premiera prezydent mianuje i odwołuje ministrów oraz obsadza inne urzędy państwowe. Prezydent nie może z własnej inicjatywy mianować lub odwołać ministra, jednakże nie musi też przychylić się do wniosku premiera. Oznacza to, iż w gestii prezydenta znajduje się pełna możliwość ustalania personalnego składu rządu, co nie pozostaje bez wpływu na działalność rządu.

Możliwość tę wzmacnia kolejne uprawnienie prezydenta, wyrażające się w przewodniczeniu Radzie Ministrów. Praktyczne znaczenie tego uprawnienia może być różnorakie. Jeżeli nastąpi przesunięcie ciężaru prac rządowych z Rady Ministrów na Radę Gabinetową, wówczas możliwości wpływu prezydenta na politykę rządu będą w znacznym stopniu ograniczone. Arbitraż prezydenta może mieć jednakże charakter nie tylko formalny, lecz bardzo aktywny.

Ewolucja stosunków pomiędzy prezydentem a rządem we Francji V Republiki wskazuje⁷⁴, iż tylko w latach 1959—1960 prezydent występował w roli formalnego arbitra, natomiast władzę wykonawczą sprawował przede wszystkim premier. Prezydent ograniczał się do bardzo ogólnego ustalania celów, pozostawiając premierowi troskę o ich bliższe sprecyzowanie i wykonanie.

Generał de Gaulle uznał za konieczne skoncentrowanie zasadniczych decyzji bezpośrednio w swoim ręku⁷⁵. Dyrektywy prezydenta nabrały dokładności i jasności. Zmieniły się metody jego działania, powstało wiele wyspecjalizowanych komitetów, a kontrola sięgała aż po departamenty ministerialne. W latach 1962—1964 nastąpiło całkowite przejęcie przez prezydenta kierownictwa władzą wykonawczą. Przedmiotem obrad

⁷³ Por. K. Wołowski, *Arbitraż prezydencki w Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UG” 1971, Prawo X, nr 42.

⁷⁴ Grajewska, *Przemiany...*, s. 723 i n.; Wołowski, *Prezydent Republiki...*, s. 234 i n.

⁷⁵ Por. K. Wołowski, *Koncepcje ustrojowe generała Charlesa de Gaulle'a*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1971, Nauki Polityczne IV, nr 41.

stały się nie tyle kierunki działalności rządu, ile sposoby realizacji zadań wytyczonych przez prezydenta. Decyzje zapadłe w Radzie Ministrów są następnie wprowadzane w życie przez rząd i administrację. Nad prawidłowością ich działania czuwają rady prezydenckie oraz personel urzędu prezydenckiego⁷⁶. Ponadto specjalną rolę odgrywają tzw. „komitety z Pałacu Elizejskiego”, grupujące znakomitych specjalistów i badające lub rozwiązujące najdonioślejsze sprawy rządowe. Przewodniczy im sam prezydent bądź jego sekretarz generalny.

Wpływ na działalność rządu zapewnia prezydentowi również prawo kontrasygnaty aktów prawnych rządu (ordonansów) i premiera (dekretów). Akty te stanowią zasadniczą część prawodawstwa gospodarczego i finansowego. Prezydent może odmówić ich podpisania, przez co uzyskuje wpływ na działalność prawodawczą rządu.

Mechanizm ustrojowy stworzony przez konstytucję z 1958 r. oznacza niemożliwość realizacji programu rządowego bez współudziału prezydenta⁷⁷. Zakres tego udziału, zwłaszcza w dziedzinie kierowania gospodarką narodową i finansami publicznymi, był determinowany osobowością poszczególnych prezydentów i ich przygotowaniem zawodowym. Porównanie budżetu prezydenckiego z lat 1958 i 1976 wskazuje, iż wydatki prezydenta wzrosły z 80,5 mln fr (starych) w 1958 r. do 517 mln fr (starych) w 1976 r., przy czym w największym stopniu wzrosły wydatki na funkcjonowanie personelu i urzędu prezydenckiego (z 13 do 176 mln fr)⁷⁸.

Dwaj pierwsi prezydenci V Republiki, tj. Ch. de Gaulle i G. Pompidou, nie posiadali przygotowania zawodowego do kierowania gospodarką narodową i finansami publicznymi⁷⁹. Dzięki pomocy i protekcji de Gaulle'a G. Pompidou, z zawodu pedagog, był przez pięć lat dyrektorem generalnym banku Rotschilda, jednakże więcej zajmował się wówczas poezją niż finansami. Jako jedyny polityk w dziejach Francji został premierem nie będąc przedtem ani ministrem, ani nawet członkiem parlamentu. Został prezydentem nie będąc uprzednio nigdy deputowanym do Zgromadzenia Narodowego. Jako zwierzchnik egzekutywy Pompidou rozszerzył bardziej niż jego poprzednik swą współpracę z premierem, pozostawiając jemu i ministrom więcej swobody w rozstrzyganiu spraw bieżących⁸⁰.

Inny charakter miała kariera polityczna V. Giscarda d'Estaing. Począwszy od dwudziestego szóstego roku życia, po trzech latach studiów

⁷⁶ Grajewska, *Przemiany...*, s. 726.

⁷⁷ Wołowski, *Prezydent Republiki...*, s. 185.

⁷⁸ Fabre, *op. cit.*, s. 389.

⁷⁹ H. Kurta, *20 prezydentów Francji*, Warszawa 1976, s. 131 i m.

⁸⁰ Grajewska, *Przemiany...*, s. 731.

w Szkole Politechnicznej i skończeniu Narodowej Szkoły Administracyjnej, był inspektorem w Ministerstwie Finansów, awansując po dwóch latach na stanowisko wicedyrektora gabinetu ówczesnego premiera E. Faure. W resorcie finansów pracował nieprzerwanie ponad 10 lat, przy czym przez 9 lat (najdłużej w historii IV i V Republiki) był ministrem finansów, sprawując ten urząd aż do dnia wyboru na prezydenta Republiki. Nie pozostało to bez wpływu na zakres działań V. Giscarda d'Estaing w dziedzinie gospodarki i finansów. W okresie jego prezydentury przeprowadzono szereg reform systemu organizacji zarządzania gospodarką i finansami zapowiadanych już wcześniej przez V. Giscarda d'Estaing jako ministra gospodarki i finansów⁸¹. Polityka gospodarcza i finansowa rządu została w pełni podporządkowana dyktawom prezydenta.

2. Rząd

Rząd francuski składa się z premiera, ministrów i sekretarzy stanu. Wszyscy oni występują w podwójnej roli: indywidualnej i członków organu kolegiального, tj. rządu. Łączy ich także i to, że wszyscy są powoływani przez prezydenta Republiki. Mianuje on premiera oraz na jego wniosek powołuje i odwołuje ministrów i sekretarzy stanu. Prezydent podejmuje decyzje o zwolnieniu premiera z wykonywanych funkcji na podstawie przedłożonego przez premiera wniosku o dymisję rządu.

Konstytucja V Republiki zrywa z jedną z podstawowych zasad systemu parlamentarnego, jaką jest powoływanie premiera i ministrów spośród członków parlamentu⁸². Zabrania ona łączenia mandatu parlamentarnego z członkostwem rządu oraz funkcji członka rządu z członkostwem Rady Konstytucyjnej i z jakimkolwiek urzędem publicznym oraz działalnością zawodowej ze stanowiskiem pochodzącym z wyboru. Konstytucja ta służy rozerwaniu związku między parlamentem a urzędem, zaś w konsekwencji ułatwia usunięcie rządu spod kontroli parlamentu. Jednocześnie ułatwia ona powoływanie członków rządu spośród wyższych urzędników — fachowców, a nie polityków.

Zakres zadań i kompetencji rządu przyjęty w konstytucji z 1958 r. wywołuje wiele sporów doktrynalnych, nie zawsze uwzględniających rzeczywistość polityczną V Republiki. Redakcja art. 20 konstytucji jest bardzo wstrzemięźliwa: „Rząd określa i prowadzi politykę narodu. Dysponuje administracją i siłami zbrojnymi. Jest on odpowiedzialny przed

⁸¹ Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 52.

⁸² Stembrowicz, *Systemy polityczne...*, s. 93—94.

parlamentem w warunkach i zgodnie z zasadami przewidzianymi artykułami 49 i 50”.

W doktrynie prawa konstytucyjnego panuje powszechne przekonanie, że określenie ogólnej, zasadniczej linii politycznej należy nie do parlamentu, lecz do rządu. Jednakże rząd nie prowadzi tej polityki samodzielnie, ponieważ rzeczywiste prawo decydowania w sprawach zastrzeżonych dla rządu posiada prezydent Republiki. Natomiast parlamentowi przysługuje jedynie prawo akceptacji lub kwestionowania polityki rządu⁸³. Podkreśla się jednocześnie, iż lista uprawnień rządu jest swoistym dalszym ciągiem listy uprawnień prezydenta Republiki⁸⁴. W konsekwencji przyjmuje się, że „piastunem władzy wykonawczej w systemie V Republiki jest jej prezydent, a jego organem wykonawczym premier”⁸⁵.

Analizując zakres kompetencji rządu wyraźnie dostrzec można, iż praktycznie dość trudno jest ustalić w sposób precyzyjny uprawnienia i obowiązki rządu *in corpore* oraz kompetencje premiera i ministrów. Z jednej strony wchodzi bowiem w grę uprawnienia rządu na odcinku współpracy z parlamentem (art. 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 50) oraz uprawnienia nadzwyczajne (art. 36), z drugiej zaś strony — uprawnienia samoistne premiera (art. 21—22, 49). Konstytucja zdaje się bowiem oddzielać funkcje politycznego kierownictwa od funkcji administrowania⁸⁶. Pierwsze przysługują przede wszystkim prezydentowi oraz najbliższemu jego współpracownikowi, tj. premierowi, natomiast drugie są domeną działania ministrów.

Zarządzanie gospodarką i finansami publicznymi ma więc charakter hierarchiczny. Głównym ośrodkiem kierownictwa politycznego jest prezydent Republiki. On określa podstawowe założenia polityki i zapewnia ich wykonanie. Funkcja organizacji wykonawstwa polityki gospodarczej i finansowej przypada rządowi. Podstawową formą działania rządu są posiedzenia Rady Ministrów, tj. premiera i ministrów, którym przewodniczy prezydent. Mniejsze znaczenie mają posiedzenia gabinetu ministrów pod przewodnictwem premiera i z udziałem sekretarza stanu. Służą one przygotowaniu posiedzeń Rady Ministrów, na których podejmowane są decyzje o skutkach prawnych.

Praca rządu to przede wszystkim ustalanie programów rządowych oraz podejmowanie decyzji dotyczących ich realizacji. Zgodnie z tradycją parlamentaryzmu francuskiego program rządowy jest prezentowany

⁸³ Duverger, *Institutions politiques...*, s. 554.

⁸⁴ Biskupski, *Założenia ustrojowe...*, s. 107.

⁸⁵ Tamże, s. 107.

⁸⁶ Tamże, s. 113.

w Zgromadzeniu Narodowym zarówno po ukonstytuowaniu się składu rządowego, jak i przy okazji debaty budżetowej. Artykuł 49 konstytucji wymaga bowiem, aby premier — po obradach Rady Ministrów — przedstawił Zgromadzeniu Narodowemu kwestię zaufania w związku z programem rządu, ewentualnie w związku z oświadczeniem dotyczącym polityki ogólnej rządu. Środki kontroli parlamentu nad rządem są prawnie ograniczone. Zgromadzenie Narodowe pociąga rząd do odpowiedzialności poprzez głosowanie wotum nieufności. Wniosek o wotum nieufności nie może być przyjęty, jeżeli nie został podpisany przez co najmniej dziesięć część członków Zgromadzenia Narodowego. Głosowanie nie może odbyć się przed upływem 48 godzin od momentu złożenia wniosku. Oblicza się jedynie głosy popierające wniosek o wotum nieufności. Wniosek taki może być przyjęty jedynie większością głosów członków Zgromadzenia. Jeśli wniosek o wotum nieufności zostaje odrzucony, jego sygnatariusze nie mogą go zgłosić ponownie na tej samej sesji. Premier może jednak przedstawić wobec Zgromadzenia Narodowego kwestię zaufania w związku z głosowaniem nad określonym tekstem. W takim wypadku tekst uważa się za przyjęty, z wyjątkiem sytuacji, gdy wniosek o wotum nieufności, zgłoszony w ciągu 24 godzin od momentu postawienia kwestii zaufania, zostanie uchwalony w sposób przedstawiony wyżej. W wypadku, gdy Zgromadzenie Narodowe uchwali wniosek o wotum nieufności bądź jeśli odrzuci program lub deklarację o ogólnej polityce rządu, premier winien przedłożyć prezydentowi Republiki dymisję rządu.

Konstytucja przewiduje, iż premier może zwrócić się do Senatu o aprobatę rządowego oświadczenia w sprawie polityki generalnej. Konstrukcja ta miała wesprzeć rząd przeciwko Zgromadzeniu Narodowemu⁸⁷. Jednakże Senat od razu stał się ośrodkiem opozycji i w praktyce rząd nie zwracał się doń ze swoimi deklaracjami⁸⁸.

Obok deklaracji, które są środkami stosowanymi z inicjatywy rządu, stosowane są także formy informacji prowokowane przez pytania poselskie. Uzyskują one nawet przewagę nad interpelacjami. Odpowiedzi na pytania deputowanych mają wyłącznie charakter informacyjny i — nawet wówczas, gdy łączą się z debatą nad planem — nie mogą doprowadzić do zakończenia tej debaty głosowaniem i uchwaleniem rezolucji. W ten sposób zakres ingerencji parlamentu w działalność rządu jest ograniczony.

Pod względem prawnym podstawowymi formami działania rządu w dziedzinie gospodarki i finansów publicznych są — obok ustalania

⁸⁷ Grajewska, *Ewolucja stosunków...*, s. 183.

⁸⁸ Haricou, *op. cit.*, s. 727—728.

programów polityki — działania normodawcze. Ich zakres i formy są szerokie: od wpływu rządu na treść i zakres działalności legislacyjnej parlamentu po sferę autonomicznej działalności normatywnej rządu⁸⁹.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje premierowi, wykonującemu ją na podstawie uchwał Rady Ministrów po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Stanu, oraz członkom izb. W rzeczywistości jednak inicjatywa ustawodawcza deputowanych podlega istotnym ograniczeniom. Niedopuszczalne są bowiem jakiekolwiek projekty ustaw czy poprawki do projektu rządowego, które by naruszały granice zakresu ustawodawczego wyznaczone parlamentowi w art. 34. Niedopuszczalny jest również jakikolwiek projekt, który by powodował „zmniejszenie dochodów publicznych, ukształtowanie lub powiększenie ciężarów publicznych”. Szczególnie to drugie ograniczenie stanowi ważny oręż prawny w działalności gospodarczej i finansowej rządu. Formalnie nikt poza rządem nie może projektować normy nakazującej wydatkowanie pieniędzy państwowych lub zwiększającej sumę przeznaczoną do wydatkowania.

Ograniczenia nałożone na parlament dotyczą nie tylko inicjatywy, lecz całego procesu ustawodawczego⁹⁰. Przejawiają się one w: 1) ograniczeniu ilości komisji stałych; 2) ograniczeniu dyskusji plenarnych do tekstów pierwotnie wniesionych do izb; 3) możliwości wniesienia przez rząd na plenum sprzeciwu co do jakiejkolwiek poprawki, która uprzednio nie była przedstawiona w komisji; 4) możliwości zmieniania terminu do wypowiedzenia się w jednym głosowaniu co do całości lub określonej przez rząd części tekstu, z uwzględnieniem jedynie tych poprawek, które rząd wniósł sam lub zaakceptował; 5) możliwości spowodowania przez rząd powołania komisji mieszanej, której celem jest opracowanie tekstu uzgadniającego stanowiska obu izb.

Obok środków ograniczających zakres działalności prawodawczej parlamentu i umożliwiających rządowi wpływanie na treść tej działalności rząd posiada szerokie uprawnienia legislacyjne o charakterze autonomicznym. Zgodnie z art. 37 konstytucji „materie nie należące do zakresu ustawy stanowią domenę działalności normatywnej rządu”. Oznacza to, że parlament nie może wykraczać w swej działalności legislacyjnej poza ramy ustalone konstytucyjnie w art. 34. Na straży tego porządku stoi Rada Konstytucyjna, której decyzje muszą być jednak spowodowane wystąpieniem rządu. Ustawy parlamentu wykraczające poza ustalone normy przedmiotowe mogą być zmienione poprzez dekrety rządowe.

⁸⁹ Per. J. Stembrowicz, *Ustawodawstwo rządowe w powojennej Francji*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 2.

⁹⁰ Zakrzewski, *op. cit.*, s. 254—257.

Biorąc pod uwagę konstrukcję art. 34 i wymieniony w nim zakres działalności legislacyjnej parlamentu w sferze gospodarki i finansów, możemy stwierdzić, iż pod tym względem zakres działalności legislacyjnej rządu jest znacznie szerszy, a z postanowień art. 38 wynika, że może on być nie ograniczony przedmiotowo. W celu realizacji swego programu rząd może zwrócić się do parlamentu o upoważnienie na czas ograniczony do podejmowania — w drodze dekretów z mocą ustawy — środków stanowiących normalnie dziedzinę ustawową.

Dekrety z mocą ustawy (ordonanse) są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Stanu. Wchodzą one w życie z dniem ich ogłoszenia, lecz tracą moc obowiązującą, jeśli projekt zatwierdzającej je ustawy nie zostanie wniesiony do parlamentu przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej. Z chwilą wygaśnięcia tego terminu dekreta z mocą ustawy mogą być — w zakresie stanowiącym materię ustawową — zmienione jedynie w drodze ustawy.

W warunkach ustrojowych V Republiki instytucja delegacji ustawodawczej nabiera szczególnego charakteru⁹¹. Na mocy art. 49, ust. 3 konstytucji premier może związać odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem z uchwaleniem określonego tekstu. W tym przypadku tekst uznaje się za przyjęty, o ile w ciągu 24 godzin nie zostanie złożony wniosek o wotum nieufności. Wniosek taki zaś uważa się za odrzucony, o ile nie wypowie się za nim większość członków wchodzących w skład Zgromadzenia. Konstrukcja ta oznacza, że gdy rząd zwróci się do parlamentu o udzielenie mu pełnomocnictw i wniosek swój zwiąże z kwestią zaufania, to może otrzymać pełnomocnictwa — czasem bez jakiegokolwiek głosowania, a czasem w wyniku głosowania, w którym większość obecnych wypowiada się przeciw uchwaleniu pełnomocnictw, o ile większość ta jest mniejsza od bezwzględnej większości ogółu członków izby. Tym samym dla uzyskania pełnomocnictw niepotrzebna jest rządowi zgoda izby. „Wystarczy mu jedynie nieskuteczność opozycji, powodująca fikcyjną presumpcję aprobaty wniosku rządowego”⁹².

Należy również przypomnieć, iż na mocy art. 91 i 92 konstytucji w okresie czterech miesięcy od promulgacji konstytucji V Republiki rząd korzystał z jednorazowych i szczególnych uprawnień prawotwórczych, mających na celu uruchomienie instytucji przewidzianych przez konstytucję oraz podejmował we wszystkich dziedzinach środki, które uznał za niezbędne dla życia narodu, ochrony obywateli oraz zagwarantowania wolności. W drodze ordonansów zostało „zrealizowane poważne

⁹¹ Tamże, s. 248—249.

⁹² Tamże, s. 249.

dzieło reformy ustroju”⁹³, w tym m. in. wydany został podstawowy akt prawny z dziedziny finansów publicznych⁹⁴.

Analizując kompetencje prawotwórcze rządu francuskiego podkreślaliśmy, iż należą one do zakresu działania premiera. Do niego należy inicjowanie i prowadzenie polityki ustawodawczej. Uprawnienia premiera są dostatecznie rozległe, aby mógł on być uznawany za kierownika rządu, odpowiedzialnego za administrację, obronę narodową i politykę ustawodawczą państwa⁹⁵. Jednak uznanie to musi być oparte na realiach prawnych i politycznych. Status prawny prezydenta Republiki oraz przejęcie przez niego w drodze praktyki zwyczajowej większości funkcji rządzenia krajem sprawiły, że wiele kompetencji premiera ma charakter czysto formalny: „to nie premier jest rzeczywistym kierownikiem prac rządu i nie od niego zależą najważniejsze decyzje”⁹⁶. Kompetencje te przejmuje prezydent Republiki.

Ustępując miejsca prezydentowi w kierownictwie rządowym, premier zatrzymał nadzór nad administracją państwową. Premier koordynuje i nadzoruje działalność ministrów w granicach linii politycznej określonej decyzjami Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta Republiki, a także samoistnie przez prezydenta. Akty premiera wymagają jednakże kontrasygnaty odpowiedzialnych za ich wykonanie ministrów. Kontrasygnata jest ich uprawnieniem, mogą zatem odmówić jej premierowi. Z kolei premier ma wiele uprawnień opiniodawczych wobec prezydenta, szczególnie w sprawach nominacji i działania ministrów.

Stosunki prawne łączące premiera i prezydenta z ministrami są w głównej mierze stosunkami nadrzędności i podrzędności, jednakże nie w pełni, gdyż konstytucja przyjmuje zasadę kolektywnej odpowiedzialności rządu. Nie bez znaczenia dla układu tych stosunków jest też, jakim działem zarządza dany minister i jaka jest jego pozycja polityczna. Pod tym względem najostrzej rysuje się płaszczyzna stosunków pomiędzy premierem a ministrem gospodarki i finansów. Nie bez znaczenia jest wreszcie fakt, iż zarządzanie poszczególnymi dziedzinami życia opiera się w coraz większym stopniu na specjalizacji. Poszerza to krąg organów zarządzania, włączając doń również organy i instytucje, o których konstytucja nie wspomina nawet w swych postanowieniach. Szczególnie jaskrawo widać to na płaszczyźnie zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi.

Do czasów V Republiki szef rządu nie odgrywał poważniejszej roli

⁹³ Por. Duverger, *Institutions politiques...*, s. 502.

⁹⁴ Ordonans z 2.01.1959 r., „Journal Officielle” 3.01.1959.

⁹⁵ Stembrowicz, *Systemy polityczne...*, s. 98.

⁹⁶ Grajewska, *Przemiany w egzekutywie...*, s. 728.

w dziedzinie finansów, bowiem kompetencje w tym zakresie były zarezerwowane dla ministerstwa finansów⁹⁷. W okresie III Republiki przewodniczący Rady Ministrów interweniował tylko w wypadkach poważniejszych kryzysów finansowych (np. Poincaré w latach 1926—1928, Laval w 1935 r., Blum w 1936 r.). Jednak już w IV Republice wzrost znaczenia zagadnień gospodarczych zobowiązywał szefa rządu do interwencji systematycznych, szczególnie podczas obrad parlamentarnych. Nadal jednak twórcą polityki finansowej pozostawał minister finansów. Dopiero od 1959 r. premier dysponuje własnymi kompetencjami w dziedzinie budżetu. Są to kompetencje o charakterze arbitralnym, niemniej nadają one premierowi moc władzy finansowej. Często jest ona potęgowana łączeniem funkcji premiera z teką ministra gospodarki i finansów. Nie rozwiązuje to jednak problemu stosunków pomiędzy premierem i ministrem ani nie sprzyja rozwijaniu specjalizacji w zarządzaniu gospodarką i finansami publicznymi.

⁹⁷ Lalumière, *op. cit.*, s. 45—46.

Rozdział III

ADMINISTRACJA STOSUNKÓW GOSPODARCZYCH I FINANSOWYCH WE FRANCJI POWOJENNEJ

§ 1. EWOLUCJA ORGANIZACJI ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ I FINANSOWEJ WE FRANCJI

1. Geneza i ewolucja urzędu ministra finansów

Rozwój francuskiej administracji gospodarczej i finansowej ująć można w trzech etapach¹. Pierwszy z nich obejmuje okres monarchii, sięgając końca XVIII w., drugi przypada na okres pierwszych trzech republik francuskich, trzeci wreszcie obejmuje okres po II wojnie światowej, czyli czasy IV i V Republiki.

Historia rozwoju francuskiej administracji finansowej zasługuje na bliższe poznanie z wielu względów². Powszechnie przyjmuje się, iż Francja jest krajem, który zawsze miał szczęście do dobrych ministrów finansów. Przeświadczenie to jest z pewnością oparte na tych faktach, które dowodzą wkładu francuskiej myśli i techniki finansowej w dorobek ogółnoświatowy. Twórcami tych osiągnięć były z reguły osoby zarządzające sprawami gospodarczymi i finansowymi Francji. Jednocześnie jednak historia pokazuje, że kształtowanie się urzędu ministra finansów związane było z ostrą walką polityczną, zaś losy piastujących ten urząd były niekiedy wręcz tragiczne. Dla zrozumienia współczesnej

¹ Por. M. Mounier, *Le ministre des Finances. Évolution du rôle et de l'organisation du ministère*, „Statistiques et Études Financiers” 1958, s. 1566 i n.

² Por. C. Kosikowski, *Ewolucja pozycji prawnej ministra finansów w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1977, ser. I, z. 19, s. 115—133.

pozycji prawnej i roli ministra finansów w systemie zarządzania ukazanie tej historii staje się więc niezbędne.

Tworzenie wyspecjalizowanych urzędów do spraw skarbowych miało początkowo miejsce jedynie na szczeblu terenowym³. Ośrodkiem zarządu sprawami państwowymi był przede wszystkim dwór królewski. Skupiał on grupę urzędników nadwornych kierujących określonymi gałęziami zarządu. 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 kolegialnego organu doradczego, którym była rada nadworna, czyli kuria.

Zasadnicze przemiany w zarządzie finansami państwa francuskiego nastąpiły na przełomie XIII i XIV w. Na rozwój francuskiej skarbowości i administracji skarbowej szczególny 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 parlamentaryzmu⁴. Francja wkroczyła na drogę reform finansowych obejmujących nowe dochody państwowe, uchwalone za zgodą Stanów Gęneralnych. Doprowadziło to do podzielenia skarbu panującego na skarb królewski i publiczny⁵. Pojawiły się także pierwsze zapisy dochodów i wydatków publicznych, będące pierwowzorami planów budżetowych.

Do zarządzania skarbowością powołano nowe organy. Naczelne miejsce wśród nich zajmowała Izba Obrachunkowa, wydzielona w XIV w. z kurii królewskiej. 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 — Eugeneud de Marigny, który w latach 1301—1315 sprawował urząd *surintendant des finances*⁶. Nie są natomiast znane nazwiska osób sprawujących zarząd finansami w latach 1328—1381.

³ Patrz M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 135.

⁴ Por. N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 58 i n.

⁵ Por. F. Bloch-Lainé, P. de Voqué, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris 1960, s. 15 i n.

⁶ D. Leca, *Du Ministre des Finances*, Paris 1966, s. 97 i n.

W okresie panowania Karola VII i Ludwika XII finansami państwa zarządzał F. Robertet, noszący 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 stanowy⁷. Wyrazem takiego samorządu była instytucja Stanów Prowincjonalnych, które nie tylko uchwalały podatki, lecz zajmowały się także ich repartycją i ściąganiem. Podobny dualizm, istnienie aparatu stanowego obok aparatu państwowego, występował także tam, gdzie nie powołało Stanów Prowincjonalnych.

Zarząd dochodów królewskich sprawowali w poszczególnych baliwach poborcy, podporządkowani czterem skarbnikom Francji. Tymczasem dla administracji podatków nadzwyczajnych, tj. uchwalanych przez Stany Prowincjonalne wprowadzono odrębny 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 szczęblu centralnym władzę skarbową Stany Generalne powierzyły powołanym ze swego grona 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 osiem osób. W tym czasie urząd ten zaczął coraz bardziej wyodrębniać się z całokształtu aparatu państwowego, w czym upatrywano zagrożenia pozycji króla i sekretarzy stanu.

⁷ Szczaniecki, *op. cit.*, s. 156.

W konsekwencji podjęto próbę oparcia zarządu finansami na organie kolegialnym.

W 1594 r. Henryk IV powołał ośmioosobową Radę Finansową (*Conseil des Finances*), na czele której stanął Nicolas 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 zrównoważenia budżetu. Jego polityka przyczyniła się do rozwoju gospodarki, ponieważ popierał on rozwój rolnictwa i hodowli, znosząc cła wywozowe na zboże i wino.

Idea kolegialnego zarządu finansami podtrzymana została także przez Ludwika XIII. W latach 1611—1616 funkcjonowała trzyosobowa Dyrekcja Finansów (*Direction des Finances*), w skład której wchodził: G. de l'Aubespine (baron Chateaufort), J. de Thon (prezydent parlamentu paryskiego) oraz P. Jeannin (prezydent parlamentu burgońskiego).

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

Za panowania Ludwika XIII sekretarze stanu, generalny kontroler finansów i kanclerz byli głównymi ministrami państwa. Mianował ich król do 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 C. Barbina na krótko powrócili do tytułu nadintendenta finansów. Jednakże wraz z objęciem stanowiska premiera przez J. Mazarina (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. Gos-

podarka 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 Nosilles, a od 1717 r. markiz d'Effiat. Po pięciu latach Ludwik XV zrezygnował z usług Rady. Urząd generalnego kontrolera finansów (w 1720 r. krótko był nim Le Pelletier des Forts, nosząc tytuł komisarza generalnego finansów) powierzył słynnemu szkockiemu ekonomistcie i finansistcie Johnowi Lawowi. Był on także zwolennikiem merkantylnizmu, chociaż realizował go w inny sposób niż jego poprzednicy. Dowodził, że obfitość środków płatniczych jest głównym czynnikiem ożywienia gospodarczego. Dlatego też postulował szeroką działalność emisyjną, zabezpieczoną wartością państwowych dóbr ziemskich. Dzięki poparciu Ludwika XV przystąpił do realizacji swych planów, tworząc bank emisyjny, liczne towarzystwa handlowe oraz Kompanię Zachodnią do 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 merkantylnizmu miała stanowić nowa teoria ekonomiczna nazwana fizjokratyzmem. Stworzyli 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, że 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 F. Quesnaya. W swej polityce kierował się tezą, iż postęp społeczny jest uwarunkowany 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 feu-

dalnej przywileje cechowe zostały przywrócone, zaś Turgot podał się do dymisji.

Następcą Turgota został Jacques 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 Joly 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 cztery lata (1783—1787).

W 1788 r. do łask przywrócono J. Neckera, który został ministrem stanu. Wpłynął on na decyzję zwołania Stanów Generalnych i podwojenie reprezentacji stanu trzeciego oraz podjęcie wspólnych obrad wszystkich stanów. Od sierpnia 1788 do lipca 1789 r. Necker piastował stanowisko *premier ministre des finances*. Rok 1788 przyjmuje się oficjalnie za datę początkującą istnienie urzędu ministra finansów we Francji.

W okresie monarchii oficjalny tytuł ministra finansów nosił tylko A. V. de Lessart (1790—1791). Jego następcy używali 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 wskazują jednoznacznie na występowanie dwóch tendencji. Jedna z nich polegała na dążeniu do wzmocnienia gospodarczego i finansowego państwa nie tylko przez powierzanie zarządzania finansami osobie predysponowanej zawodowo i politycznie, lecz także przez wyposażenie jej w kompetencje sięgające spraw pozafinansowych (przemysł, handel, rolnictwo, roboty publiczne, sądownictwo skarbowe). Umacniało to tak dalece ten urząd, iż poczęto w nim upatrywać zagrożenie dla pozycji innych urzędów, a nawet dla samego monarchy. Stąd też prawie równolegle pojawiła się druga tendencja, wyrażająca się w niedopuszczaniu do wzrostu siły politycznej organu zarządzającego finansami, co było realizowane w różny sposób.

W latach 1301—1546 losy osób sprawujących zarząd finansami były wręcz tragiczne⁸. Spośród 13 znanych z nazwiska osób tylko dwie zmarły śmiercią naturalną. Pozostali zarządcy zostali skrytobójczo zamor-

⁸ Leca, *op. cit.*, s. 98.

dowani (E. Marigny, G. de le Guette, F. Reimy, J. Montaign, P. des Essars, C. de Basulieu, J. Beau) bądź zakończyli swoją karierę i życie w więzieniach (J. Coeur, J. La Balue, B. Bayard).

Inną metodą, stosowaną w późniejszym okresie monarchii, było dokonywanie częstych zmian na stanowisku zarządcy finansów, w czym niektórzy władcy szczególnie się wyróżniali. Za panowania Ludwika XIII urząd zarządcy finansów obsadzano 10-krotnie, za Ludwika XIV — 13-krotnie, za Ludwika XV — 15-krotnie, zaś za Ludwiką XVI aż 18-krotnie. Zdarzało się, że z usług tej samej osoby korzystano wielokrotnie (np. J. Necker cztery razy obejmował zarząd finansami państwa).

Charakterystyczne było, że prawie zawsze kadencja silnego politycznego i zawodowo ministra finansów kończyła się jego dymisją, zaś monarcha na pewien czas rezygnował z 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. Wśród organów wykonawczych zajmował on pozycję uprzywilejowaną, co w sumie sprawiało wrażenie wyłaniania się czwartego rodzaju władzy, tj. administracji finansowej. Działalność niektórych wybitnych ministrów finansów okresu monarchii potwierdza w pełni tę tezę.

2. 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 ten

powierzono członkowi Rady Generalnej Komuny Paryskiej — L. Deschamps-Detournelles. Także i jego kadencja nie trwała długo, gdyż 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 pięciu ministrów, przy czym tylko jeden z nich (J. Ramel de Nogaret) dłużej niż inni, bo ponad trzy lata.

W ciągu siedmiu lat istnienia I Republiki urząd ministra finansów obsadzany był siedmiokrotnie, 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 Nicolasa Molliu.

W całym okresie rządów Napoleona, trwającym niespełna 15 lat, funkcje zarządu finansami sprawowali jedynie trzech 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 urzędach⁹. Wzmocniło to pozycję administracji finansowej, która mogła kon-

⁹ F. L. Closon, J. Filipi, *L'Économie et les finances. Le ministre et le ministère. L'administration centrale. Les services*, Paris 1968, s. 266 i n.

trólować 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 Francji¹⁰ jako centralnej instytucji emisyjnej podporządkowanej cesarzowi. Utworzenie Banku Francji miało stanowić o stworzeniu przeciwwagi dla znaczenia Banku Anglii, który dzięki swej pozycji wpływał na kształtowanie stopy procentowej banków w innych krajach. Dzięki powołaniu Banku Francji możliwe stało się również dokonanie reformy systemu monetarnego, opartego na pieniądzu złotym i srebrnym¹¹. Francuski system monetarny posłużył za przykład dla innych państw (Rosji, Szwajcarii, Belgii). W późniejszym okresie doprowadziło to do stworzenia (1865 r.) Unii Monetarniej (Francja, Belgia, Włochy, Szwajcaria), ujednolicającej system bimetalistyczny.

Polityka Napoleona doprowadziła do poważnych zmian w układzie międzynarodowych stosunków handlowych oraz w polityce gospodarczej Francji¹². 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 zbyt swoich wpływów gospodarczych na rynku europejskim. Stałe wojny obniżały stopę życiową ludności i ograniczały zbyt towarów. Przemysł francuski koncentrował się przede wszystkim na produkcji zbrojeniowej, 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

¹⁰ P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1963, s. 342.

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

¹² J. Kulischer, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, Warszawa 1961, t. II, s. 505.

(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 zmieniano 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 funkcje ministra finansów była deputowanymi. W tym czasie pojawiła się także instytucja podsekretarza stanu w ministerstwie finansów, wprowadzona przez Richelieu.

Polityka ministrów finansów okresu II Restauracji przejawiała się w protekcyjnizmie wobec handlu zagranicznego. Utrzymano, a nawet podwyższano cła przewozowe na większość towarów przemysłowych. Rozwinięto również protekcyjnizm 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, Jacques Laffite, objął również tekę ministra finansów, mianując podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów późniejszego premiera, A. Thiersa.

Wewnętrzna sytuacja polityczna Francji była w tym okresie tak dalece skomplikowana, iż stanowisko premiera było obsadzane aż 17-krotnie, jakkolwiek tylko przez 10 osób (w tym Soult czterokrotnie, Molé trzykrotnie, Thiers i de Brogile dwukrotnie). 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 pięć lat; inni — zwykle krócej niż rok. Prawie wszyscy ministrowie finansów byli deputowanymi, zaś ostatni w okresie Monarchii Lipcowej minister finansów, Pierre 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 na ponad 30% ogółu wydatków¹³. Wzrastały także wydatki wojskowe (z 930 mln fr w 1815 r. do 1472,6 mln fr w 1850 r.). Wymagało

¹³ Ciepielewski i in., *op. cit.*, s. 178.

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 obsadzany 15 razy przez 10 osób. Nosiły one tytuł *representant du Peuple*, co miało odzwierciedlać nowe zasady ustroju politycznego. Okres stażu ministerialnego był wyjątkowo krótki (np. jedna z kadencji A. Foulde trwała tylko 15 dni). Nie sprzyjało to, rzecz jasna, rozwinięciu szerszych działań i wzbogaceniu myśli 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 ziemskich¹⁴. 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, w 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 cef 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 przez obieg pieniędzy i system bankowy. Podczas 17 lat istnienia II Cesarstwa

¹⁴ Tamże, s. 170 i n.

osiągnięto pewną stabilizację w obsadzie urzędu ministra finansów. Obsadzano go 10 razy, jednakże tylko siedmioma osobami. Długość stażu ministerialnego znacznie zwiększyła się, np. A. Fould pełnił funkcję ministra przez sześć lat, a P. Magny w sumie osiem lat (z przerwami). Dopiero w 1870 r. w obliczu upadku II Cesarstwa usiłowano ratować sytuację 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. A. Fould, P. Magny).

Coraz większy wpływ na rozwój gospodarki wywierały 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 protekcjonistycznym było narastanie tendencji monopolistycznych i związane z tym zaostrzenie się walki konkurencyjnej na rynku światowym oraz nasilenie dążeń do zdobycia nowych rynków zbytu i źródeł surowców. Towarzyszył temu proces kolonizacji. Zapoczątkowało 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. Równolegle 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 Republiki¹⁵. 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

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

odpowiedzialność ministrów za politykę rządu oraz odpowiedzialność indywidualną za akty przez nich wydane.

Po sporze prezydenta Mac-Mahona z parlamentem rola prezydenta zeszła na plan drugi, a władza wykonawcza koncentrowała się w gestii rządu, w którym główne role odgrywali premier i minister finansów. Funkcjonowanie wielości systemu partyjnego powodowało jednakże liczne kryzysy rządowe. Żaden rząd nie utrzymał się w III Republice dłużej niż trzy lata. W ciągu 70 lat istnienia III Republiki funkcjonowało 140 gabinetów rządowych, zaś na stanowisku ministra finansów dokonywano 114 razy zmian, korzystając z usług 58 osób. W roli podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów wystąpiło w tym okresie 55 osób. Staże ministerialne były wyjątkowo krótkie. Najdłuższy z nich nie przekraczał trzech lat (L. Klotz — 1910—1913). Wiele osób sprawowało urząd ministra finansów wielokrotnie (np. L. Say — siedmiokrotnie, P. Tirard i M. Rouvier sześciokrotnie, L. Klotz pięciokrotnie, A. Ribot czterokrotnie, P. Magny trzykrotnie).

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. François-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 Brogile, Buffet, Tirard, Ribot, Caillaux, François-Marsal, Painlevé, Poincaré, Blum)¹⁶. Ostatni minister finansów III Republiki, Y. Bouthielier, mianowany został przez marszałka Pétain'a 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. 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 ogólnosiwiatowy

¹⁶ Instytucję prezesa Rady Ministrów wprowadzono dopiero w 1934 r., co oznaczało, że premier nie potrzebował piastować innej teki ministerialnej.

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, przyczyniając się jednocześnie do powstawania faktycznej nadrzędności administracji finansowej nad innymi działami administracji¹⁷.

3. 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 Leon 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 elektrowni oraz marynarki handlowej. Pozycja nowego ministra była szczególna. 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 Pleven, zaś we Francuskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego z siedzibą w Algierii stanowisko to objął Leperq. W okresie 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 rządów londyńskiego (Pleven) 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

¹⁷ Closon, Filipi, *op. cit.*, s. VIII.

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 *Communautés Européennes du Luxembourg et de Bruxelles*).

Wysiłki polityczne P. Mendès-France'a zmierzały do utworzenia urzędu o charakterze superministerstwa, obejmującego całość zarządu w sprawach gospodarczych i finansowych. Uznawano to za poważne zagrożenie dla dotychczasowej pozycji ministra finansów. Porażka polityczna Mendès-France'a w kwietniu 1945 r. była więcej niż symboliczna, ponieważ ministrem gospodarki narodowej został mianowany R. 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 rządów¹⁸, polegające na związaniu prezesa Rady Ministrów ze Zgromadzeniem Narodowym. Dorozumiana koncepcja rządu powoływanego na okres kadencji Zgromadzenia Narodowego i obwarowanie obalenia rządu wymaganiem bezwzględnej większości głosów deputowanych miały zapobiec w drodze proceduralnej częstym zmianom rządu i oprzeć gabinet na trwałej większości izby. Nie dało to jednak oczekiwanych rezultatów.

W okresie IV Republiki stanowisko premiera obsadzane 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 bądź to na tworzeniu komitetów gospodarki narodowej lub innych form kolegalnych, powiązanych z ministerstwem finansów w sposób instytucjonalny lub personalny¹⁹. 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

¹⁸ Por. J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1975, t. II, s. 852–853.

¹⁹ Por. X. Beauchamps, *Un État dans l'État Le Ministère de l'Economie et des Finances*, Paris 1976, s. 14.

„ministrami finansów i spraw gospodarczych”. Natomiast za rządów Mendès-France’a (1945 r.) E. Faure był już „ministrem finansów, spraw gospodarczych i planu”. Tytuł ten — z nielicznymi wyjątkami (R. Lacoste w 1956 r. był „ministrem spraw gospodarczych i finansowych”) — utrzymał się prawie do końca IV Republiki (ostatni minister, A. 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).

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

Rozwiązania przyjęte w konstytucji V Republiki ograniczają znacznie polityczno-prawne ministrów na rzecz prezydenta i premiera, co wszakże nie umniejsza wysokiej rangi ministra finansów²⁰. Problem podziału kompetencji w dziedzinie zarządzania gospodarką i finansami staje się jednak coraz bardziej wyostrożony, 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 do innych ministerstw lub podporządkowano im, zwłaszcza zaś Ministerstwu Finansów. W grudniu 1962 r. doszło do ponownego połączenia organizacyjnego i utworzenia Ministerstwa Finansów i Spraw Gospodarczych, którego pierwszym ministrem został V. Giscard d’Estaing. Po trzech latach doświadczeń i wewnętrznych reorganizacji w styczniu 1966 r. powołano Ministerstwo Gospodarki i Finansów, z byłym premierem M. Debré na czele. Rozpoczął się nowy okres w historii francuskiej administracji finansowej²¹.

Ministrowi gospodarki i finansów powierzono nie tylko tradycyjny zarząd sprawami budżetu, skarbu, dochodów i rachunkowości publicznej oraz kontrolę finansową, lecz również kierownictwo w zakresie planowania, handlu zagranicznego i wewnętrznego, ubezpieczeń gospo-

²⁰ Por. P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Politique financière. Budget et Trésor*, Paris 1977, s. 150 i n.

²¹ P. Bloch-Lainé, *Pour une réforme de l’administration économique*, „Revue Économique” 1962, s. 862.

darczych i społecznych oraz spraw socjalnych, a także w dziedzinie statystyki i informatyki. Równie szerokiego zakresu kompetencji nie miał 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 sześciu 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: R. Barre i A. Fourcade, przy czym R. Barre 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 R. Barre kumulował swój urząd z teką ministra gospodarki i finansów. Wywołało to falę krytyki ze strony publicystyki, jak również przedstawicieli nauki. Prezydent V. Giscard d'Estaing zmuszony był w 1978 r. przeprowadzić podział organizacyjny Ministerstwa Gospodarki i Finansów na dwa człony²².

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 finansowej stanowi ona 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 organizacyjna mogła uchodzić za rozwiązanie wzrocowe dla innych państw kapitalistycznych. Poświęcono ją jednakże dla osłabienia pozycji polityczno-prawnej ministra finansów. Historia tego urzędu we Francji wykazywała wielokrotnie, że takie rozwiązania były połowiczne i krótkotrwałe.

²² Décret du 12 avril 1978 fixant les attributions respectives du ministre de l'économie et du ministre du budget, „Journal Officiel” nr 87.

§ 2. POZYCJA PRAWNO-POLITYCZNA I ZNACZENIE URZĘDU MINISTRA
GOSPODARKI I FINANSÓW W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ
I FINANSAMI PUBLICZNYMI

1. Pozycja prawna ministra gospodarki i finansów w świetle konstytucji
V Republiki

W systemie konstytucyjnym V Republiki sytuacja prawna ministrów jest określana wieloma postanowieniami, jednakże nie tak wyraźnie wyeksponowanymi, jak przepisy dotyczące prezydenta, premiera i rządu oraz parlamentu.

Minister jest jednocześnie łącznikiem między rządem i administracją oraz między administracją i parlamentem²³. Minister reprezentuje państwo, chociaż nie posiada osobowości prawnej. Stosunki, które łączą ministrów z parlamentem, prezydentem, premierem, organami administracji centralnej, a nawet z własną administracją, są niezwykle złożone.

Ministrów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek premiera. Odpowiada to specjalnej pozycji prawno-politycznej prezydenta, wyraża jego nadrzędność nie tylko w stosunku do ministrów, lecz przede wszystkim w stosunku do premiera²⁴. Charakterystyczne jest także, iż zakres zadań poszczególnych ministrów określa się dekretem Rady Ministrów (Conseil des Ministres) po uzgodnieniu z Radą Stanu (Conseil d'État)²⁵. Wyraża to realizację zasady kolegiałności działań i odpowiedzialności rządu²⁶.

Wiele sporów doktrynalnych i politycznych wywołała konstrukcja postanowienia art. 23 konstytucji, według którego minister nie może łączyć swej funkcji z mandatem parlamentarnym ani z żadną inną funkcją publiczną o charakterze zawodowym. W latach 1959—1974 postanowienie to było modyfikowane²⁷, niemniej w złagodzonej nieco formie obowiązuje nadal. Jest ono także konsekwencją szczególnej pozycji prezydenta, który nie chce dopuścić do tego, aby minister miał możliwość oceny i krytyki jego polityki z pozycji prawnie niezależnej, a więc np. z pozycji deputowanego. Oficjalnie jednak przyjmuje się, że minister

²³ G. Belorgey, *Le gouvernement et l'administration de la France*, Paris 1967, s. 87 i n.

²⁴ M. R. Langlois-Meurinne, *Le premier ministre dans l'administration française*, Paris 1975, s. 81 i n.

²⁵ Décret du 22 janvier 1959, „Journal Officiel” 23 I 1959, s. 1171.

²⁶ G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1976, s. 530—531.

²⁷ Por. Cadart, *op. cit.*, t. II, s. 845—850.

nie może łączyć tych funkcji z tego względu, iż nie może równocześnie wykonywać władzy wykonawczej i ustawodawczej²⁸.

Złożona jest konstrukcja prawna odpowiedzialności ministrów. Teoretycznie ma ona potrójny charakter, tzn. odpowiedzialności politycznej, cywilnej i karnej²⁹. Odpowiedzialność o charakterze cywilnym i karnym jest rzadko spotykana w praktyce³⁰. Punkt ciężkości spoczywa zatem na odpowiedzialności politycznej³¹. Prawnie ma ona dwojaki charakter: indywidualnie minister odpowiada przed premierem, natomiast przed Zgromadzeniem Narodowym odpowiada kolegialnie cały rząd. Sens tej konstrukcji jest następujący: przed parlamentem minister staje się obrońcą decyzji całego rządu, chociażby jego zdanie osobiste (głoszone nawet publicznie) było odmienne. Obstawanie przy swoim zdaniu grozi konfliktem z premierem. Praktyka rządowa lat 1959—1974 zna kilka przypadków, które świadczyły o tym, iż ministrowie nie chcieli utożsamiać się z polityką premiera i odchodzili z rządu (nie zawsze z własnej woli)³². Dotyczyło to także ministrów finansów³³, chociaż na ogół premierzy unikali konfliktów z ministrami finansów bądź też sami obejmowali tekę ministra finansów, aby rozwiązać problem w sposób radykalny.

Zasada kolegialności rządu odpowiada interesom prezydenta i została stworzona z myślą o umocnieniu jego pozycji polityczno-prawnej. Jeżeli rząd jest krytykowany, to prezydent może go zmienić, sam nie ponosząc uszczerbku politycznego. Jeżeli natomiast rząd jest oceniany pozytywnie, prezydent może to sobie poczytywać prawie za własny sukces, ponieważ on mianował premiera i ministrów. Samodzielność ministra jest zatem ograniczona podwójnie: w działalności politycznej jest on związany ustaleniami prezydenta, zaś w działalności administracyjnej wiąza go ustalenia premiera i całego rządu. Akty prawne rządu wymagają bowiem kontrasygnaty ministra. W ten sposób staje się on odpowiedzialny za ich treść i realizację. Minister nie posiada natomiast prawa inicjatywy ustawodawczej, zaś jego uprawnienia normodawcze są raczej

²⁸ L. François, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1976, s. 17.

²⁹ B. Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1975, s. 178.

³⁰ Por. M. B. Mongodin, *Les ministres de la cinquième République sous les présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou*, Paris 1975, s. 439 i n. oraz 509 i n.

³¹ Por. F. Vincent, *La responsabilité politique des ministres sous la V République*, „Revue Politique des Idées et des Institutions” 1967, nr 4, s. 149—155.

³² Cadart, *op. cit.*, s. 841—844.

³³ Gaudemet, *op. cit.*, s. 155—156.

skromne (wydawanie zarządzeń, opiniowanie i przygotowywanie projektów aktów rządowych i ustawodawczych)³⁴.

Pod względem prawnym sytuacja poszczególnych ministrów jest zróżnicowana także dlatego, iż wyróżnia się cztery kategorie ministrów (*ministre, ministre d'État, ministre délégué, secrétaire d'État*)³⁵. Różnice polegają głównie na tym, czy dany minister stoi na czele ministerstwa lub sprawuje w nim funkcję sekretarza stanu, czy jest ministrem delegowanym do spraw, które nie wymagają tworzenia ministerstwa, czy też jest ministrem bez teki.

W świetle postanowień konstytucyjnych nie znajdujemy zatem rozwiązań wskazujących na uprzywilejowaną pozycję ministra finansów wobec innych organów państwowych, w tym również wobec pozostałych ministrów.

2. Minister gospodarki i finansów w systemie administracji gospodarczej i finansowej

Ze względu na daleko posuniętą centralizację administracji państwowej we Francji³⁶ pojęcie ministerstwa jest rozumiane szeroko (pokrywa się ono z pojęciem resortu w Polsce). Do ministerstwa należy: kierowanie polityką, zarządzanie służbami ministerstwa, koordynacja działalności poszczególnych ogniw organizacyjnych ministerstwa, kontrola działalności tych ogniw³⁷. Minister jest odpowiedzialny przede wszystkim za politykę ministerstwa. Natomiast w odniesieniu do pozostałych funkcji jest stosowana szeroko praktyka delegacji, obejmująca delegację do realizacji zadań i podejmowania samodzielnych decyzji³⁸.

Łączność między ministrem i administracją centralną zapewniają gabinety ministerialne. Ich znaczenie w życiu administracyjnym i politycznym stało się tak duże, iż stanowią one obecnie przedmiot większego zainteresowania nauki i praktyki niż sama instytucja ministra³⁹. Gabinety ministerialne coraz częściej starają się zajmować tylko nadawaniem kierunku polityce ministerstwa, pozostawiając na dalszym pla-

³⁴ Por. C. Wiennier, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris 1970, s. 70 i n.

³⁵ Por. Mongodin, *op. cit.*, s. 29 i n.; Jeanneau, *op. cit.*, s. 178—179; Burdeau, *op. cit.*, s. 533.

³⁶ Por. F. de Baecque, *L'administration centrale de la France*, Paris 1973, s. 41—43.

³⁷ Tamże, s. 186 i n.; Belorgey, *op. cit.*, s. 91.

³⁸ Belorgey, *op. cit.*, s. 89.

³⁹ Por. M. Antoine, P. Barral, F. Delpuech, J. Favrier, *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, Paris 1975.

nie realizację innych funkcji kierowniczych. Znajduje to swoje wytłumaczenie w tym, że gabinety ministerialne są kierowane przez wysokich urzędników państwowych⁴⁰, których ambicje zawodowe sięgają przede wszystkim funkcji politycznych⁴¹, nie zaś typowych działań administracyjnych.

W literaturze francuskiej powszechnie podkreśla się, że stosunki między ministrem a ministerstwem zawsze zawierały w sobie elementy „zimnej wojny”⁴² bądź też podwójnej administracji⁴³. Dużo zależało też od osobowości danego ministra⁴⁴. Praktyka niejednokrotnie pokazywała, iż przy zbyt silnym politycznie i zawodowo ministrze dyrekcje zaczynały wykazywać tendencje do pokorności, lecz jednocześnie pracowały źle, np. przygotowując ministrowi projekty decyzji i aktów, które mogły go skompromitować. Akceptowany był natomiast taki typ ministra, który nadawał generalny kierunek polityce oraz reformom, pozostawiając wszystkie pozostałe sprawy administracji ministerstwa.

Administracja francuska posiada szeroką autonomię. Najwymowniej świadczy o tym fakt, iż poszczególne dyrekcje ministerstwa są powoływane na mocy dekrétów rządowych, nie zaś zarządzeniami ministra. W ten sposób osiąga się większą stabilizację wewnętrznej organizacji ministerstwa. Minister, który chce dokonać reorganizacji własnego ministerstwa, musi przekonać o takiej potrzebie premiera i cały rząd. Biorąc pod uwagę system obsadzania stanowisk ministerialnych, a zwłaszcza małą ich stabilizację, jest to rozwiązanie słuszne. Odpowiada ono francuskiej zasadzie: „minister odchodzi, lecz pozostaje administracja”. Nie naraża to społeczeństwa na niezbyt przemyślane reformy, które pociągają za sobą także wydatki finansowe, a co więcej, przy takim rozwiązaniu nawet zmiana orientacji politycznej rządu nie jest w stanie wpłynąć w zasadniczy sposób na zmianę polityki ministerstwa wobec społeczeństwa.

Z przyjętych rozwiązań wynika zależność ministra od jego własnych służb i nie może on tego faktu lekceważyć, zwłaszcza że służby są na ogół bardzo stabilne i obsadzone zgodnie z interesami różnych grup zawodowych i gospodarczych⁴⁵. W sumie pozycja ministra w minister-

⁴⁰ Por. J. Siwek-Pouydesseau, *Les cabinets ministériels*, [w:] *Les superstructures des administrations centrales*, Paris 1973, s. 32–35.

⁴¹ Por. Ch. Debbasch, *L'administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la V République*, Paris 1969.

⁴² Leca, *op. cit.*, s. 13.

⁴³ Closon, Filipi, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁴ P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris 1976, s. 52.

⁴⁵ Belorgey, *op. cit.*, s. 88.

stwie (o ile takim w ogóle kieruje) jest ograniczona rozwiązaniami strukturalnymi, nie pozwalającymi mu w pełni utożsamiać się z danym resortem. Stwierdzenie tego faktu nie jest obojętne dla prowadzonej przez nas analizy. Wskazuje ono na fakt wykształcenia się „czwartej władzy”, którą stanowią służby administracyjne ministerstw i urzędów centralnych.

3. Zadania i kompetencje ministra gospodarki i finansów

Prawo waloryzacji władzy organów finansowych zostało sformułowane w okresie, kiedy we Francji funkcjonowało Ministerstwo Gospodarki i Finansów. Francuska literatura naukowa oraz publicystyka poświęciły temu organowi sporo miejsca. Nie sposób zatem pominąć tego stanu w niniejszej analizie, pomimo iż od kwietnia 1978 r. oficjalnie nie ma we Francji urzędu ministra finansów.

Zgodnie z postanowieniami dekretu z 22 I 1959 r. „zadania ministrów określa w drodze dekretu Rada Ministrów po uzgodnieniu z Radą Stanu”. Blankietowość tej normy nie jest przypadkowa. W systemie francuskim zadania ministrów są wyznaczone przez zakres zadań poszczególnych dyrekcji i służb tworzących ministerstwo. Z kolei kompetencje ministra finansów wynikają z postanowień szeregu aktów prawnych, normujących zagadnienia planowania, budżetów, skarbu, rachunkowości publicznej, podatków i cel oraz systemu pieniężno-kredytowego i kontroli finansowej.

Biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną Ministerstwa Gospodarki i Finansów oraz zakres zadań poszczególnych jego komórek organizacyjnych⁴⁶ możemy stwierdzić, iż w gestii ministra gospodarki i finansów znajdowała się w zasadzie całość zarządu gospodarką i finansami państwa. Likwidacja Ministerstwa Gospodarki Narodowej i podporządkowanie jego służb Ministerstwu Gospodarki i Finansów przyczyniły się do koncentracji zarządu gospodarczego i finansowego w gestii jednego organu. Ministrowi gospodarki i finansów powierzono zatem 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 także w dziedzinie statystyki i informatyki.

W literaturze francuskiej wyróżnia się dwie grupy zadań ministra

⁴⁶ *Organisation du Ministère de l'Économie et des Finances, Direction du Personnel et des services généraux. Service de l'information (1977).*

finansów: tradycyjną i nowoczesną⁴⁷. Realizując zadania tradycyjne minister finansów jest generalnym dyrektorem finansowym państwa w dziedzinie dochodów i wydatków budżetowych oraz Skarbu, a także generalnym księgowym państwa, nadzorcą przedsiębiorstw znacjonalizowanych oraz bezpośrednim zarządcą niektórych zakładów publicznych (loterii państwowej, mennicy, drukarni skarbowej) oraz kierownikiem służb finansowo-księgowych. Realizacja nowoczesnych funkcji ministra finansów wiąże się z tworzeniem korzystnych warunków dla rozwoju gospodarczego kraju. Jest on zatem przede wszystkim „strażnikiem” zewnętrznej i wewnętrznej równowagi gospodarczej i finansowej⁴⁸. Do niego należy prowadzenie polityki budżetowej i fiskalnej oraz międzynarodowej polityki monetarnej i handlowej, zaś w sferze wewnętrznej polityki — reglamentacja płac, cen i handlu wewnętrznego.

Zakres zadań ministra gospodarki i finansów był bardzo szeroki. Niektóre z nich nie były kwestionowane. Dotyczyło to m. in. sfery Skarbu Publicznego i operacji pieniężnych dokonywanych przez Skarb. Uznano bowiem, iż jest to dziedzina tradycyjnie zawiadywana przez ministra Skarbu⁴⁹. Działania ministra finansów łączą się tutaj ze sferą działania systemu bankowego, który tylko częściowo znajduje się pod nadzorem ministra finansów⁵⁰. Podobnie jak w innych państwach, problem stosunków pomiędzy ministrem finansów i centralnym bankiem państwa jest delikatny. Bank Francji jest bankiem znacjonalizowanym i posiada szeroką autonomię⁵¹. Dlatego też często ministra finansów i prezydenta Banku Francji porównuje się do cesarza i papieża⁵². Nadrzędność ministra finansów wyraża się jednak w tym, że to on jest odpowiedzialny za politykę kredytową i pieniężną banków znacjonalizowanych. W praktyce Dyrekcja Skarbu sprawuje nadzór nad działalnością banków⁵³. Struktura organizacyjna Banku Francji jest podporządkowana zasadzie oddziaływania ministra finansów na funkcjonowanie banku⁵⁴.

Nie są również kwestionowane zadania i kompetencje ministra finansów w dziedzinie gromadzenia dochodów budżetowych oraz ich plano-

⁴⁷ Beauchamps, *op. cit.*, s. 19 i n.

⁴⁸ Leca, *op. cit.*, s. 35—76.

⁴⁹ Gajl, *op. cit.*, s. 345 i n.

⁵⁰ Por. szerzej J. P. Gaullier, *Le système bancaire français*, Paris 1975.

⁵¹ Por. M. Netter, *Les institutions monétaires en France*, Paris 1973.

⁵² Bloch-Lainé, de Voqué, *op. cit.*, s. 169.

⁵³ Closon, Filipi, *op. cit.*, s. 218 i n.

⁵⁴ Por. B. Brunet, *L'organisation de la Banque de France*, Paris 1973, s. 19—43.

wego wydatkowania. W praktyce faktyczna pozycja ministra finansów kształtuje się odmiennie po stronie dochodów i po stronie wydatków budżetowych.

W literaturze panuje powszechne przekonanie, że dochody budżetowe są domeną wyłącznej kompetencji ministra finansów, który jest projektodawcą aktów prawnych z tego zakresu oraz realizatorem tych dochodów⁵⁵. Niektórzy autorzy nie przywiązują większej wagi do roli ministra finansów w tej dziedzinie, twierdząc, że są to funkcje o charakterze bardziej technicznym niż politycznym⁵⁶. Prawodawstwo francuskie powierzyło kompetencje legislacyjne w dziedzinie dochodów budżetowych przede wszystkim parlamentowi, przewidując równocześnie szereg istotnych uprawnień dla rządu i ministra finansów⁵⁷. W corocznej ustawie finansowej (przygotowywanej przez ministra finansów) określa się obowiązki fiskalne (głównie podatkowe), aktualizując rodzaj obciążeń i ich wysokość⁵⁸. Wskazuje to na wysoką pozycję ministra finansów.

Inaczej oceniana jest pozycja ministra finansów w zakresie kształtowania strony wydatkowej budżetu. Powszechnie podkreśla się, że przyjęta w ordonansie z 1959 r. zasada, iż projekt ustawy finansowej przygotowuje minister finansów pod nadzorem premiera, oznacza osłabienie pozycji ministra finansów. Nie może on zmienić projektu budżetu innego ministerstwa, jeżeli zainteresowany minister nie wyrazi na to zgody. Uprawnienie takie posiada natomiast premier.

Powyższa konstrukcja jest różnie interpretowana i oceniana. Jedni uznają ją za w pełni uzasadnioną, bo minister finansów jest także jednym z ministrów wydatkujących i przyznanie mu roli arbitra w zakresie kształtowania wydatków budżetowych prowadziłoby do przekształcenia jego urzędu w superministerstwo⁵⁹. Inni, uznając słuszność przyjętej konstrukcji, argumentują, iż przemawiają za nią także względy polityczne. Przy takich kompetencjach, jakie posiada np. kanclerz Skarbu w Anglii, minister finansów staje się bowiem szefem finansowym rządu i konkurentem politycznym dla premiera. Podnosi się, iż ów dualizm władzy nie jest pożądany, tym bardziej że powierzanie ministrowi finan-

⁵⁵ J. Cathelineau, *Finances publiques. Politique budgétaire et droit financier*, Paris 1975, s. 126.

⁵⁶ M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1975, s. 266.

⁵⁷ Por. L. Trotabas, M. Cotteret, *Droit fiscal*, Paris 1973, s. 88 i n.

⁵⁸ P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Emprunt et import*, Paris 1975, s. 84 i n.

⁵⁹ Por. J. L. Guière, *Le partage des compétences entre la loi et la règlement en matière financière*, Paris 1974, s. 36—78.

sów szerokich kompetencji było zasadne tylko wtedy, gdy był on strażnikiem skarbu (*le chien de garde placé devant le Trésor public*), teraz jednak idea ta należy już do przeszłości ⁶⁰.

Spotkać można również odmienne oceny ⁶¹. Trafnie zwraca się uwagę, że decyzje w sprawach budżetowych i finansowych należą aktualnie głównie do prezydenta i premiera, którzy często podejmują je, nie rozważając głębiej ich konsekwencji finansowych w przyszłości, a także różnych ich aspektów (pozafinansowych). Prowadzi to w większości do negatywnych skutków, czego przykłady z praktyki okresu V Republiki są dość liczne (np. podjęte wbrew opinii ministra finansów decyzje co do dewaluacji franka czy wyłączenie z budżetu funduszu akcji koniunkturalnych).

Minister finansów posiada lepszą znajomość problemów ekonomicznych, finansowych i budżetowych niż wszyscy pozostali ministrowie, premier i prezydent. Dlatego powinien on mieć decydujący głos przy rozstrzyganiu kwestii gospodarczych i finansowych. Trafnie podkreśla się również dysharmonię między uprawnieniami i obowiązkami ministra finansów. Nie ma on prawa decyzji w najważniejszych sprawach polityki finansowej, jest natomiast zobowiązany do obrony decyzji finansowych podjętych przez prezydenta i premiera na forum parlamentarnym oraz przed opinią społeczną. W konsekwencji zarówno wśród deputowanych, jak i w społeczeństwie ugruntowuje się przekonanie, że minister finansów prowadzi politykę dalece samodzielną.

Deputowani, szczególnie w okresie debaty budżetowej, odczuwają potrzebę sprawowania prawdziwej kontroli działalności ministra finansów. W rzeczywistości jest to trudne do osiągnięcia, ponieważ rząd dysponuje olbrzymią siłą psychologiczną oraz szerokimi środkami techniczno-prawnymi, pozwalającymi zredukować władzę parlamentu w dziedzinie budżetu ⁶². Siła psychologiczna polega na tym, że budżet przygotowany przez ministra finansów jest aktem syntetycznym, wielostronnie uzgodnionym i zbadanym i wszelkie modyfikacje grożą zawaleniem się jego misternej architektury. Opozycja jest gotowa ryzykować, postulując zmiany, lecz władza finansowa jest dość silna, by im się skutecznie przeciwstawić. Przykładowo: w 1972 r. projekt rządowy został zmieniony w parlamencie tylko o 0,10%.

Powszechnie podkreśla się, iż faktyczna nadrzędność ministra finansów nad pozostałymi ministrami wynika z jego uprawnień kontrolnych. Pod względem przedmiotowym obejmują one całość gospodarki i finan-

⁶⁰ Cathelineau, *op. cit.*, s. 126.

⁶¹ Duverger, *op. cit.*, s. 268—269.

⁶² Beauchamps, *op. cit.*, s. 133.

sów. Wysokiej pozycji kontrolnej ministra finansów nie zmienia fakt, iż obok organów kontroli wewnętrznej działają organy kontroli zewnętrznej, w tym: kontrola parlamentarna⁶³, Izba Obrachunkowa (Cour des Comptes)⁶⁴, Komisja Weryfikacyjna (Commission de Verification)⁶⁵ oraz Izba Dyscypliny Budżetowej i Finansowej (Cour de Discipline Budgétaire et Financière)⁶⁶. Przyjęty we Francji system kontroli finansowej sprawowanej przez ministra finansów nie różni się pod względem zakresu przedmiotowego i podmiotowego od systemu kontroli wykonywanej przez aparat finansowy ministra finansów w innych państwach⁶⁷. Różnica tkwi jedynie w sposobie organizacji tej kontroli.

W Ministerstwie Gospodarki i Finansów działały dwie służby: Generalna Inspekcja Gospodarki oraz Generalna Inspekcja Finansowa. Ponadto w imieniu ministra finansów działają kontrolerzy finansowi mianowani przez ministra finansów i jemu podporządkowani⁶⁸. Działają oni we wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych. Ich uprawnienia kontrolne i pokontrolne są szerokie⁶⁹, pomimo iż kontrola finansowa o charakterze wewnętrznym jest wykonywana również przez księgowych⁷⁰.

4. Ministrowie gospodarki i finansów V Republiki (obraz praktyki)

W okresie V Republiki czterokrotnie wybierano prezydenta Republiki; 19 razy powoływano premiera, obsadzając to stanowisko tylko siedmioma osobami; urząd ministra finansów sprawowało w tym okresie dziewięć osób. Statystycznie okres sprawowania wymienionych urzędów wynosi: dla prezydenta — cztery i pół roku, zaś dla premiera i ministra finansów — niewiele ponad dwa lata.

W okresie dwukrotnej prezydentury Ch. de Gaulle'a rząd zmieniał się siedmiokrotnie, ale stanowisko premiera zajmowały tylko trzy osoby (M. Debré, G. Pompidou i M. Couve de Murville). Tekę ministra finan-

⁶³ Por. J. Stembrowicz, *Ograniczenie uprawnień parlamentu w zakresie finansów i budżetu we Francji*, „Finanse” 1963, nr 1, s. 55 i n.

⁶⁴ Por. P. Delvolvé, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, „Travaux et Recherches de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques” 1964, Série Droit Public, nr 1 (Paris II).

⁶⁵ Por. P. Rougère, *La Cour des Comptes*, Paris 1963; J. Magnet, *La Cour des Comptes*, Paris 1971.

⁶⁶ Por. Lalumière, *op. cit.*, s. 474.

⁶⁷ Por. Cathelineau, *op. cit.*, s. 202.

⁶⁸ Por. N. Gajl, *Systemy prawno-finansowe kapitalistycznych przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1965, s. 202 i n.

⁶⁹ Por. J. Fabre, *Le contrôle des finances publiques*, Paris 1968, s. 137—148.

⁷⁰ Por. Gaudemet, *op. cit.*, s. 430—436.

sów piastowało sześć osób (A. Pinay, W. Baumgartner, V. Giscard d'Estaing siedmiokrotnie, M. Debré dwukrotnie, M. Couve de Murville, F. Ortoli). Łącznie więc stanowisko ministra finansów obsadzano 13 razy (sześcioma osobami) w okresie siedmiu lat, co daje przeciętną czasu stażu na tym stanowisku tylko sześć miesięcy (V. Giscard d'Estaing był ministrem nieprzerwanie przez cztery lata).

Brak stabilizacji w obsadzie ministerialnej spowodowany był m. in. także szeregiem zmian organizacyjnych w dziedzinie administracji finansowej i gospodarczej. Prezydent de Gaulle zlikwidował Ministerstwo Gospodarki Narodowej, łącząc je w 1962 r. z Ministerstwem Finansów i Spraw Gospodarczych. Prezydent G. Pompidou doprowadził do utworzenia w 1966 r. Ministerstwa Gospodarki i Finansów ⁷¹. Natomiast prezydent V. Giscard d'Estaing zmuszony był zgodzić się w 1978 r. na podział tego urzędu na dwa człony: Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Budżetu ⁷².

W okresie prezydentury G. Pompidou (19 IV 1969—2 IV 1974) funkcjonowały cztery rządy (pierwszy — J. Chaban-Dalmasa oraz trzy rządy P. Messmera). W tym czasie osiągnięto znaczną stabilizację urzędów ministerialnych oraz ich obsady personalnej. Przez cały ten okres funkcje ministra gospodarki i finansów sprawował ponownie V. Giscard d'Estaing, któremu sekundowali w roli podsekretarzy: J. Chirac (do 7 I 1971), J. Taitinger, J. Bailly, J. Ph. Lecat oraz H. Torre. Osiągnięta stabilizacja rządów i obsady urzędu ministra finansów była wynikiem stabilizacji polityki międzynarodowej i wewnętrznej. W literaturze francuskiej stan ten uznawano jednak nadal za mało zadowalający w porównaniu np. z sytuacją w Anglii ⁷³.

W 1974 r. rozpoczął się okres prezydentury V. Giscarda d'Estaing. Dotychczas przyniósł on czterokrotną zmianę rządów (J. Chirac oraz trzykrotnie R. Barre). Stanowisko ministra gospodarki i finansów piastowały w tym czasie tylko dwie osoby (A. Fourcade i od 1976 r. R. Barre, który łączył je z teką premiera). Od kwietnia 1978 r. na stanowisko ministra gospodarki powołany został R. Monory, zaś na stanowisko ministra budżetu — M. Papon.

Z przedstawionych danych wynika, iż obsada stanowisk kierowniczych w resorcie finansów koncentrowała się dotychczas wokół zaledwie kilku osób, które odgrywały lub odgrywają nadal ważną rolę w cało-

⁷¹ Por. Fabre, *op. cit.*, s. 138 i n.

⁷² Por. J. C. Ducros, *Les organes administratifs de direction de la politique en France*, Paris 1969; A. de Laubadère, *Traité de Droit administratif. L'administration de l'Économie*, Paris 1977, t. IV.

⁷³ Décret du 12 avril 1978...

kształcie życia politycznego i gospodarczego Francji. Gdybyśmy chcieli prześledzić tok kariery tych osób tylko w okresie V Republiki okaże się, że urząd ministra finansów służy nie tylko zarządzaniu gospodarką i finansami państwa, lecz jednocześnie symbolizuje pozycję polityczną osób powołanych na to stanowisko.

Antoine Pinay, pierwszy minister finansów V Republiki, sprawował już tę funkcję w okresie IV Republiki, łącząc ją zresztą z funkcją premiera (8 III 1952—8 I 1953). Należy sądzić, że gdyby nie oficjalny konflikt z premierem M. Debré, pozostałby na tym stanowisku dłużej.

Wilifrid Baumgartner w okresie V Republiki w zasadzie kończył już swoją karierę zawodową, będąc wcześniej wieloletnim sekretarzem stanu ds. budżetu. Był on zresztą jednym z nielicznych ministrów finansów, którzy tego urzędu nie traktowali w sposób polityczny.

Valéry Giscard d'Estaing rozpoczął swoją karierę w resorcie finansów na stanowisku sekretarza stanu (w rządzie M. Debré), następnie zaś był ministrem finansów w rządach kierowanych przez M. Debré, G. Pompidou (dwukrotnie), J. Chaban-Dalmasa, P. Messmera (trzykrotnie). W sumie w okresie V Republiki i przed objęciem prezydentury był on siedmiokrotnie mianowany ministrem finansów, sprawując ten urząd z przerwami przez okres dziewięciu lat, czyli najdłużej w najnowszej historii francuskiego ministerstwa finansów.

Michel Debré był pierwszym premierem V Republiki, następnie zaś w dwóch rządach G. Pompidou — ministrem finansów. Pozwoliło mu to utrzymać swoją pozycję polityczną, ponieważ w latach następnych był dwukrotnie ministrem spraw zagranicznych, natomiast na zakończenie swojej kariery został ministrem stanu ds. obrony narodowej. W jego osobie znajdujemy potwierdzenie tezy, iż urząd ministra finansów stanowi ważny szczebel kariery politycznej.

Jeszcze wyraźniej potwierdza się to w przypadku M. Couve de Murville'a który rozpoczął swą karierę od teki ministra spraw zagranicznych (w rządach M. Debré i G. Pompidou). Ministrem finansów był zaś niewiele ponad miesiąc (31 V 1968—10 VII 1968), by z tej pozycji objąć stanowisko premiera.

François Ortoli był przede wszystkim wieloletnim inspektorem finansowym, awansując w hierarchii zawodowej na fotel ministerialny, jednakże najpierw w Ministerstwie Zaopatrzenia i Budownictwa, następnie w Ministerstwie Oświaty Narodowej, a dopiero potem, i to na krótko (11 miesięcy), w Ministerstwie Gospodarki i Finansów. Na zakończenie swojej kariery był ministrem rozwoju przemysłowego i naukowego.

Nie mniej błyskotliwe były kariery polityczne osób, którym powierzano stanowiska sekretarzy stanu ds. finansów. W tym rzędzie wymienić należy przede wszystkim Roberta Boulin, który piastował tę funkcję

jeszcze w okresie IV Republiki. Następnie był on kolejno: sekretarzem ds. repatriantów, ministrem funkcji publicznych, ministrem rolnictwa, ministrem zdrowia i ubezpieczeń społecznych, ministrem ds. kontaktów z parlamentem. W latach 1976—1978 był sekretarzem stanu ds. finansów, pełniąc de facto funkcję ministra gospodarki i finansów w czasie, gdy premier R. Barre nie mógł występować w podwójnej roli. Od 1978 r. został ministrem pracy.

Kolejnym przykładem może być kariera urzędowa J. Chiraca. Był on sekretarzem stanu ds. finansów w rządach G. Pompidou i M. Couve de Murville'a. Następnie był kolejno: sekretarzem stanu ds. urzędniczych w Ministerstwie Spraw Socjalnych, ministrem delegowanym do kontaktów z parlamentem, ministrem rolnictwa, ministrem spraw wewnętrznych. Jak dotychczas, największym osiągnięciem w jego karierze było kierowanie trzema rządami (19 VI 1974—19 X 1976). Po konflikcie z prezydentem został merem Paryża; nie rezygnuje z walki o tekę premiera.

Inni sekretarze stanu ds. finansów piastowali również stanowiska poza resortem finansów: J. Taitinger był ministrem sprawiedliwości, zaś J. Ph. Lecat — ministrem informacji, sekretarzem stanu ds. reprezentacji premiera, a obecnie jest ministrem kultury i komunikacji.

Z przedstawionych danych wynika, iż osoby piastujące urząd ministra finansów lub sekretarza stanu ds. finansów z reguły awansowały na wyższe stanowiska (prezydent, premier) bądź też przechodziły na inne stanowiska ministerialne, pozostając nadal w kręgu głównych postaci życia politycznego. Na tym tle wyłania się pytanie: z czego wypływa tak silna pozycja polityczna urzędu ministra finansów?

5. Ocena pozycji prawnej i politycznej ministra finansów

Pozycja i działalność ministra finansów znajduje się w stałym kręgu zainteresowania i krytyki. Szczególną okazję ku temu stwarzają kolejne kampanie wyborcze oraz zmiany rządowe⁷⁴. Podnoszono zwłaszcza, że zakres zadań i kompetencji ministra gospodarki i finansów jest zbyt szeroki i pokrywa się z zakresem zadań premiera⁷⁵, który jednak nie posiada tak daleko idących kompetencji szczegółowych jak minister finansów. Rozważano również zasadność koncentracji zadań w jednym

⁷⁴ Cadart, *op. cit.*, t. II, s. 852—853.

⁷⁵ Por. F. Bloch-Lainé, *Pour une réforme de l'administration économique*, „Revue Économique” 1962, nr 11, s. 861—865; *Pour nationaliser l'État?* Paris 1963, s. 58—64; J. Manteu, *Un chateau-fort médiéval: le Ministère de l'Économie et des Finances*, „Esprit” 1970, nr 1, s. 140; J. Chirac, *La réforme du Ministère des Finances*, „Le Monde” 12 V 1977.

ministerstwie, które zajmuje się zagadnieniami planowania gospodarczego, handlu zagranicznego i wewnętrznego, płac i spraw socjalnych, pomimo iż tymi dziedzinami kierują odrębne ministerstwa resortowe.

Oceniając podstawowe grupy poglądów prezentowanych w literaturze i publicystyce francuskiej, należy zwrócić uwagę, że mają one podłoże zdecydowanie polityczne, łączące się z tendencją do osłabienia pozycji ministra finansów w systemie politycznym. Cały szereg argumentów krytycznych ma wątpliwy charakter.

W naszym przekonaniu nie są trafne porównania kompetencji budżetowych francuskiego ministra finansów i angielskiego kanclerza Skarbu. W obydwu państwach istnieją bowiem różne systemy i formy polityczne rządów. Podział kompetencji budżetowych we Francji jest formalnie w pełni logiczny i spójny z rozwiązaniami konstytucyjnymi, określającymi pozycję prezydenta, premiera, rządu i ministrów.

Dostrzegając dysharmonię między pozycją polityczną i administracyjną ministra finansów w dziedzinie budżetu, wysuwano projekty podporządkowania Dyrekcji Budżetu bezpośrednio premierowi ⁷⁶ bądź też łączenia funkcji premiera z teką ministra finansów ⁷⁷. W naszym przekonaniu propozycje te zmierzały jedynie w kierunku wzmocnienia pozycji premiera, który posiada władzę polityczną, lecz nie ma prawnie zagwarantowanych kompetencji finansowych w tak szerokim zakresie, jak minister finansów. Przyjęcie tych propozycji oznaczałoby w konsekwencji likwidację instytucji ministra finansów i pozostawienie samych tylko służb ministerialnych. Byłoby to równoznaczne z przejściem na system rządów prezydenckich, stosowany w formie w pełni rozwiniętej w USA ⁷⁸. Niektórzy autorzy francuscy nie ukrywali zresztą swego zafascynowania tym systemem ⁷⁹.

Warto wskazać również na poglądy, które wyraźnie podkreślają fakt utraty przez ministra finansów dawniejszej, uprzywilejowanej pozycji w rządzie oraz w całym systemie politycznym ⁸⁰. Wydaje się, iż pozycji ministra finansów nie można określić w sposób jednoznaczny. Fenomen instytucji ministra finansów polega bowiem na tym, że w okresie kryzysu gospodarczego i finansowego państwa uwaga społeczeństwa jest zwrócona przede wszystkim na jego osobę. Od niego oczekuje się zmiany i poprawy sytuacji. Gdy to się udaje, wszyscy podziwiają... prezydenta, pre-

⁷⁶ Cathelineau, *op. cit.*, s. 128.

⁷⁷ Duverger, *op. cit.*, s. 269.

⁷⁸ Por. J. Głuchowski, *Biuro Budżetu w Stanach Zjednoczonych*, „Finanse” 1972, nr 1.

⁷⁹ Duverger, *op. cit.*, s. 270.

⁸⁰ Por. Trotabas, Cotteret, *op. cit.*, s. 91.

miera lub partię rządzącą, zapominając, że osiągnięte sukcesy są rezultatem wysiłków ministra finansów.

Większość autorów francuskich nie docenia w pełni zalet francuskiego systemu administracji gospodarczej i finansowej sprzed kwietnia 1978 r. Przy mocno rozbudowanym sektorze gospodarki znacjonalizowanej, a także rozwiniętym systemie planowania gospodarczego⁸¹ organizacja zarządzania gospodarką i finansami we Francji należała do najbardziej nowoczesnych na świecie. Pozwalała ona w szczególności na zachowanie jednolitości polityki gospodarczej i finansowej, nie wymagała rozwijania koordynacji międzyresortowej oraz nie osłabiała reguł odpowiedzialności za wyniki prowadzonej polityki gospodarczej i finansowej.

W toku ostatniej kampanii wyborczej opozycja rządowa najbardziej atakowała premiera R. Barre'a i łączenie przez niego dwóch stanowisk — premiera oraz ministra gospodarki i finansów. Prezydent Giscard d'Estaing powołał R. Barre'a na stanowisko premiera, lecz ugiął się pod falą krytyki domagającej się reformy ministerstwa z ul. Rivoli. Instytucja Ministerstwa Gospodarki i Finansów przestała istnieć.

Ministrowi gospodarki podporządkowano⁸²: dyrekcje — Skarbu, programowania, kontaktów gospodarczych z zagranicą, ubezpieczeń, konkurencji i cen; administrację mennicy i odnacczeń; Centralną Komisję Rynków oraz Narodowy Instytut Statystyki i Badań Ekonomicznych. Natomiast ministrowi budżetu podporządkowano: dyrekcje — budżetu i rachunkowości publicznej, podatków, legislacji finansowej, cel i dochodów pośrednich, a także administrację i nadzór w zakresie służb, zakładów i przedsiębiorstw państwowych (monopoli, drukarni skarbowej, loterii państwowej itd.).

Przeprowadzony podział oznacza akceptację propozycji wyróżniających dwie kategorie funkcji ministra finansów. Jest to wyraźny regres, ponieważ rola ministra budżetu sprowadza się do klasycznych zadań ministra Skarbu.

Pewnym kompromisem w przyjętych rozwiązaniach jest to, że obydwa ministrowie mają wspólnie do dyspozycji służby kadr oraz generalne inspekcje gospodarki i finansów, a także administrację ds. kontaktów z opinią publiczną. Jest to zbyt mało, aby utrzymać jednolitość polityki gospodarczej i finansowej, zwłaszcza że ministrowie reprezentują różne partie polityczne.

W przeprowadzonej reformie osiągnięto jedynie cel polityczny, osłabiając w sposób najbardziej radykalny pozycję ministra finansów. Nie sądzimy, aby oznaczało to likwidację samego zjawiska, a także lic-

⁸¹ Por. P. M. Maillet, *Le secteur public en France*, Paris 1970.

⁸² Patrz przyp. 73.

nych problemów, które wylaniają się coraz powszechniej w praktyce funkcjonowania państwa francuskiego, a które wiążą się ze wzrostem znaczenia administracji i funkcjonariuszy ministerstw i urzędów centralnych. Prawa waloryzacji władzy organów finansowych nie można negocjować; jego działanie jest niezależne od przyjmowanych rozwiązań organizacyjno-prawnych, które nie są w stanie zmienić jego istoty.

§ 3. AKTUALNY STAN ORGANIZACYJNY ADMINISTRACJI GOSPODARCZEJ I FINANSOWEJ WE FRANCJI

1. Wspólne służby administracji ministra gospodarki oraz ministra budżetu

Organizacja francuskiej administracji gospodarczej i finansowej posiada kilka cech szczególnych. Należy do nich m. in. daleko posunięta centralizacja administracji państwowej⁸³. Centralna administracja gospodarcza i finansowa obejmuje zasięgiem swego działania terytorium Wspólnoty Francuskiej, występując jednakże obok organów lokalnych, wyposażonych w kompetencje gospodarcze i finansowe samorządów terytorialnych.

Z punktu widzenia lokalizacji i zakresu działania wyróżnić można: 1) dyrekcje i służby, których biura są zlokalizowane w Paryżu i które stanowią odpowiednik naszych departamentów ministerialnych; 2) dyrekcje i służby zlokalizowane w Paryżu, lecz dysponujące jednocześnie służbami na terytorium całej Wspólnoty (niezależnie od służb finansowych organów lokalnych). W 1977 r. w Ministerstwie Gospodarki i Finansów zatrudnionych było ok. 140 tys. pracowników, z tego w Paryżu ok. 8 tys. Wydatki na utrzymanie tego aparatu pochłaniały 1/4 ogółu wydatków państwa na administrację publiczną.

Na podobnej zasadzie jest zorganizowany pion instytucji bankowych⁸⁴ i ubezpieczeniowych oraz system organów kontroli finansowej, o czym będzie mowa w dalszej części pracy. Centrale tych instytucji mieszczą się na ogół w stolicy i są podporządkowane lub powiązane funkcjonalnie z Ministerstwem Gospodarki lub z Ministerstwem Budżetu.

W każdym ministerstwie funkcjonują odrębne gabinety ministra i sekretarza stanu oraz komórki organizacyjne w postaci dyrekcji, służb, inspekcji, komisji itp. Nazwy przyjęte dla poszczególnych komórek organizacyjnych świadczą o zróżnicowaniu wewnętrznej hierarchii i zna-

⁸³ F. Baecque, *L'administration centrale de la France*, Paris 1973, s. 41—43.

⁸⁴ Por. Netter, *op. cit.*; Gaullier, *op. cit.*

czeniu, jakie mają one w całokształcie struktury organizacyjnej ministerstwa. Często też w sposób sztuczny, tj. poprzez nadanie innej nazwy, podejmowane są próby podniesienia rangi danej komórki organizacyjnej. Dotyczy to w szczególności dyrekcji, z których część ma charakter „generalnych dyrekcji”. Dyrekcje takie dysponują także innymi służbami finansowymi, działającymi na terenie całego kraju. Tworzy się przy nich różne zespoły kolegialne (komisje). Dyrekcjom generalnym podlegają także zespoły doradców i kontrolerów.

Nazwa „służba” (*service*) zachowana została dla tych jednostek organizacyjnych, które nie odgrywają roli na tyle ważnej, aby nadać im rangę dyrekcji. Służby wykonują natomiast cały szereg ważnych czynności pomocniczych, niezbędnych dla realizacji zadań polityki finansowej. Sytuacja poszczególnych rodzajów służb jest zróżnicowana, ponieważ część z nich funkcjonuje niejako przy określonej dyrekcji (np. Służba Legislacji Podatkowej oraz Służba Postępowania i Orzecznictwa Skarbowego — przy Dyrekcji Podatków; Służba Kontroli Finansowej przy Generalnej Inspekcji Finansowej) i nie posiada — poza samodzielnością organizacyjną — autonomii administracyjnej. Inne służby wyposażone są w autonomię finansową (np. Służba Alkoholi, Służba Loterii, Laboratorium Analiz).

Odrębną grupę tworzą zakłady publiczne nadzorowane przez ministrów. Należą do nich: Służba Produkcji Przemysłowej Tytoniu i Zapalek, Narodowa Kasa Rynków Państwowych, Narodowy Instytut Konsumpcji oraz Centrum Handlu Zagranicznego. Są to jednostki wchodzące w skład resortu, lecz nie działające w ramach ministerstw.

Z punktu widzenia wewnętrznej podległości wyróżnić można dwie grupy jednostek, z których jedna podlega bezpośrednio ministrowi (gabinet ministra, sekretarz stanu, Generalna Inspekcja Finansowa, Generalna Inspekcja Gospodarki, Generalna Dyrekcja ds. Kontaktów ze Społeczeństwem), druga zaś jest podporządkowana gabinetowi ministra (pozostałe jednostki i zakłady publiczne). Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że pozycja ministra w samym ministerstwie oraz jego stosunki z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi są dość specyficzne.

Urząd ministra finansów był zawsze przede wszystkim stanowiskiem politycznym. Ze względu na bardzo szeroki zakres zadań i kompetencji ministra finansów byłoby niemożliwe bezpośrednie funkcjonalne nadzorowanie przezeń pracy ministerstwa. Dlatego też w systemie francuskim stosowało się specjalne rozwiązania organizacyjne, podporządkowując bezpośrednio ministrowi tylko te komórki organizacyjne, które zapewniały mu pomoc i realizację jego osobistych zadań i kompetencji. Specjalna rola w tym zakresie przypadła sekretarzowi stanu oraz szefowi Gabinetu Ministra.

Bezpośrednio po powstaniu Ministerstwa Gospodarki i Finansów posługiwano się instytucją dwóch sekretarzy stanu, z których jeden nadzorował pion organizacyjny byłego Ministerstwa Finansów, drugi zaś pion organizacyjny byłego Ministerstwa Gospodarki. Rozwiązanie to było krytykowane, ponieważ w gruncie rzeczy utrzymywało dawny stan organizacyjny. Zastąpiono je innym, tworząc dwa sekretariaty: jeden ds. gospodarki i finansów, drugi ds. handlu zagranicznego.

Po objęciu przez premiera R. Barre'a teki ministra gospodarki i finansów (w połączeniu z urzędem premiera) zlikwidowano Sekretariat ds. Handlu Zagranicznego, podnosząc jednocześnie rangę sekretarza stanu ds. gospodarki i finansów. Określano go wówczas mianem „ministra delegowanego” przez Ministerstwo Finansów. Było to niezbędne, ponieważ w niektórych sytuacjach (parlament, rząd) R. Barre nie mógł jednocześnie występować w roli premiera i ministra finansów.

W systemie francuskim sekretariaty i gabinety ministerialne spełniają liczne funkcje. Do nich należy nadawanie kierunku polityce ministerstwa, koordynacja działalności zewnętrznej i wewnętrznej ministerstwa, kierowanie służbami ministerstwa, kontrola funkcjonowania administracji podporządkowanej ministerstwu lub nadzorowanej przez nie.

Szczególną pozycję w systemie organizacyjnym byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów zajmował Gabinet Ministra⁸⁵. Pod względem organizacyjnym nie był on traktowany tak, jak każda inna komórka organizacyjna Ministerstwa. Instytucja gabinetu ministra ma bogate tradycje⁸⁶. W historii francuskiego ministerstwa finansów występowała ona w różnych formach (np. rady królewskie, komitety doradców finansowych itp.). Zróznicowane były także struktury i funkcje gabinetu ministra. Pod tym względem wyróżnić można dwa typy rozwiązań: gabinet polityczny oraz gabinet techniczny⁸⁷. Pierwszy z nich jest bliższy rozwiązaniom polegającym na zarządzaniu w sposób kolegialny, gdyż tworzą go zwykle szefowie poszczególnych dyrekcji i służb. Drugi natomiast jest zwykle zespołem kilkunastu funkcjonariuszy (ok. 10), których zadaniem jest zapewnienie kontaktów z poszczególnymi dyrekcjami. Obydwa rozwiązania mają swoje zalety.

Gabinet składający się z szefów poszczególnych dyrekcji jest zapewne zespołem najlepiej fachowo przygotowanym do podejmowania decyzji finansowych. Jednakże funkcjonowanie takiego gabinetu jest teoretycz-

⁸⁵ F. de Baecque, *Les superstructures des administrations centrales*, Paris 1973, s. 135—146.

⁸⁶ Por. J. Siwek-Pouydesseau, *Le personnel de direction des ministères. Cabinets ministériels et directeurs d'administrations centrales*, Paris 1969.

⁸⁷ Por. Antoine i in., *op. cit.*

nie możliwe tylko wtedy, gdy pozycja polityczna osoby sprawującej urząd ministra finansów nie jest zbyt silna, co umożliwia i uzasadnia przyjęcie bardziej kolegialnej formy zarządzania. Są to jednak sytuacje polityczne wyjątkowe, jeśli zważyć, że ministrami finansów zostają zwykle najwytrawniejsi politycy, którzy karierę polityczną traktują jako zajęcie podstawowe.

W praktyce francuskiej przeważa współcześnie drugi model organizacyjny gabinetu ministra. Wiąże się to przede wszystkim ze statusem polityczno-prawnym ministra⁸⁸. Obsadzenie urzędów ministerialnych jest przecież przede wszystkim sprawą polityczną i wiąże się z wynikami wyborów parlamentarnych i prezydenckich. System ten zatem nie zawsze sprzyja uwzględnieniu walorów i predyspozycji fachowych kandydata na ministra finansów, preferuje natomiast pozycję polityczną oraz umiejętności organizatorskie.

Doktrynie francuskiej nieobca jest znajdująca pełne potwierdzenie w praktyce zasada: „minister odchodzi, ale administracja pozostaje”. W tej sytuacji preferowanie drugiego modelu rozwiązań administracyjnych gabinetu ministra jest uzasadnione. Zmiany na stanowisku ministra — tak przecież częste we francuskiej historii administracji finansowej — nie powodują większych perturbacji w systemie administracji finansowej. Jednocześnie jednak zespół ludzi powołanych przez danego ministra w skład gabinetu zapewnia mu wgląd w całokształt spraw resortu.

Aktualnie w praktyce francuskiej funkcjonuje gabinet ministra o charakterze technicznym. Działa w nim jednakże służba polityczna⁸⁹, co może wskazywać na próbę połączenia w jednym organizmie dwóch możliwych typów rozwiązań. Wyniki badań empirycznych wskazują, że w praktyce działania gabinetu ministra dominują czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem polityki ministerstwa. Wynika to m. in. stąd, że gabinety ministerialne są kierowane przez wysokich urzędników państwowych⁹⁰, których ambicje sięgają przede wszystkim funkcji politycznych⁹¹, nie zaś działań typowo administracyjnych. Świadczy to o istnieniu nowych jakościowo problemów organizacyjnych, które towarzyszą funkcjonowaniu francuskiej administracji finansowej⁹².

Administracja francuska posiada szeroką autonomię. Najwymowniej świadczy o tym fakt, iż poszczególne dyrekcje i służby są powoływane

⁸⁸ Closon, Filipi, *op. cit.*, s. 22 i n.

⁸⁹ Por. Mongodin, *op. cit.*, M. R. Langlois-Meurinne, *Le Premier Ministre dans l'Administration Française*, Paris 1965.

⁹⁰ Gaudemet, *op. cit.*, s. 59.

⁹¹ Por. Siwek-Pouydesseau, *Les cabinets...*, s. 32—35.

⁹² Por. Debbasch, *op. cit.*

na mocy dekretów premiera, nie zaś na podstawie zarządzeń ministra. W ten sposób osiąga się większą stabilizację wewnętrznej organizacji ministerstwa, która jest niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji. Resortowy minister, który chce dokonać reorganizacji swojego ministerstwa, musi przekonać o potrzebie takiej reorganizacji premiera i Radę Ministrów. Jeśli wziąć pod uwagę mechanizm obsadzania stanowisk ministerialnych i ich polityczny charakter, rozwiązanie to wydaje się słuszne. Nie naraża ono społeczeństwa na częste, zazwyczaj kosztowne, a nierzadko zbyt mało przemyślane do końca reformy organizacyjne, które kamuflują postęp w rozwiązywaniu problemów społecznych i politycznych. Jego wadą jest z kolei to, że zmiana orientacji politycznej rządu lub osoby ministra może nie wpłynąć na zmianę polityki i stylu pracy ministerstwa wobec społeczeństwa.

Na odrębną uwagę zasługuje problem kadr w administracji gospodarczej i finansowej. Struktura pracownicza w tym aparacie jest zróżnicowana i obejmuje cztery kategorie pracowników: A, B, C, D. Pracownicy grupy A, stanowiący ok. 20%, zajmują stanowiska kierownicze, wykonując tzw. pracę koncepcyjną. Do pełnienia tych stanowisk wymagane są m. in. studia wyższe (prawnicze, administracyjne, ekonomiczne). Około 25% zatrudnionych stanowią pracownicy grupy B, którzy tworzą średni personel wykonawczy. Na tych stanowiskach wymagane jest średnie wykształcenie ogólne lub zawodowe, zaś pracownicy są rekrutowani w drodze konkursów egzaminacyjnych. Charakterystyczny jest przy tym fakt, że od lat liczba wolnych etatów przewyższa liczbę zatrudnianych w wyniku konkursu — jego wymagania są po prostu bardzo wysokie. Pracownicy kategorii C i D stanowią personel pomocniczy.

Kadra kierownicza aparatu gospodarczego i finansowego najczęściej rekrutuje się spośród absolwentów uniwersytetów oraz szkół wyższych prowadzonych przy byłym Ministerstwie Gospodarki i Finansów (*École Nationale d'Administration, École Nationale des Impôts, École Nationale des Services Trésor, École des Douanes*).

Wynagrodzenia pracowników aparatu gospodarczego i finansowego należą do najwyższych uposażeń pracowniczych w sektorze administracji państwowej. Dlatego też w parze z wysokimi wymaganiami zawodowymi i wynagrodzeniami idzie prestiż społeczny tych zawodów.

Jak już wspominaliśmy, począwszy od 1978 r. Ministerstwo Gospodarki i Finansów zostało podzielone na dwa odrębne ministerstwa. Pewnym kompromisem było jednakże pozostawienie kilku komórek organizacyjnych do dyspozycji obydwu ministrów. Wspólnymi członami organizacyjnymi stały się: 1) Generalna Inspekcja Gospodarki, 2) Generalna Inspekcja Finansowa, 3) Misja Kontrolna i kontrolerzy państwowi,

4) Dyrekcja Generalna ds. Kontaktów ze Społeczeństwem, 5) Dyrekcja Kadr i Służb, 6) Komisja ds. Rozwoju Informatyki.

Zadania komórek organizacyjnych ds. kontroli przedstawiamy w rozdz. V niniejszej pracy. Tutaj trzeba nadmienić, że przyjęte rozwiązania stanowią wyraz różnych koncepcji organizacyjnych, gdyż każda z tych komórek równie dobrze mogłaby być usytuowana przy jednym lub drugim ministerstwie. Można byłoby wówczas mówić o organizacyjnym zapewnieniu możliwości realizacji polityki każdego z ministerstw. Tymczasem przyjęto, iż te właśnie komórki stanowić będą o jedności polityki w zakresie kadr, kontaktów ze społeczeństwem, rozwoju informatyki oraz kontroli.

Dyrekcja Kadr i Służb zarządza bezpośrednio wszystkimi sprawami kadrowymi i socjalnymi administracji centralnej, koordynując politykę kadrową obydwu ministerstw z punktu widzenia finansowego. W jej gestii znajduje się także opracowywanie budżetu służb finansowych oraz jego koordynacja z ustaleniami planu gospodarczego. Dyrekcja składa się z dwóch służb oraz czterech oddziałów (kadr, wyposażenia, służb socjalnych, organizacji i budżetu).

Sekretariatowi Dyrekcji Kadr i Służb podlega Komisja ds. Rozwoju Informatyki. Powołano ją w 1970 r.; w jej skład wchodzi przedstawiciele służb informatycznych poszczególnych dyrekcji. Zadaniem Komisji jest koordynacja polityki wyposażenia technicznego poszczególnych służb ministerstwa oraz organów lokalnych. Bada ona programy wyposażenia i rozpatruje projekty zakupów rynkowych oraz ich realizację. Jednocześnie zbiera i ustala potrzeby poszczególnych służb w dziedzinie informatyki.

Do 1977 r. ministrowi gospodarki i finansów podlegała bezpośrednio Służba Informacyjna. Jej zadania były zróżnicowane i obejmowały: opracowywanie informacji pisemnych, przygotowywanie informacji ustnych, dokumentacji oraz spotkań publicznych; przygotowywanie publikacji finansowych; prowadzenie prac legislacyjnych i załatwianie korespondencji ogólnej w imieniu ministra; wykonywanie misji specjalnych.

W lutym 1977 r. zrealizowano zapowiadaną od dawna przez V. Giscarda d'Estaing reformę Ministerstwa Gospodarki i Finansów, tworząc m. in. Dyrekcję Generalną ds. Kontaktów ze Społeczeństwem. Postanowiono, że Dyrekcja będzie zapewniać łączność między poszczególnymi członami administracji finansowej. Dyrektor generalny został zobowiązany do rozwijania i koordynacji działalności wszystkich służb informacyjnych Ministerstwa, a także do organizacji spotkań i konsultacji na wszystkich szczeblach. Powinien także organizować specjalne misje w

dziedzinie rachunkowości społecznej, podatków, cel i ustalania cen, a także spotkania społeczeństwa z pracownikami służb finansowych (celnikami, poborcami podatków, kontrolerami cen itp.).

2. Struktura organizacyjna Ministerstwa Gospodarki

Przedstawiając ewolucję francuskiej administracji gospodarczej i finansowej podkreślaliśmy, że w historii Francji podejmowano wiele razy próby łączenia i dzielenia administracji gospodarczej i finansowej. Jedność organizacyjna, którą ostatnio osiągnięto, była nawet oceniana jako rozwiązanie wzorcowe, godne naśladowania przez inne kraje. Trzeba jednak pamiętać, iż w praktyce była to jedność wyjątkowo sztuczna i — co ciekawe — nie aprobowana przez żaden z członów wspólnego ministerstwa. Utworzono w nim dwa odrębne sekretariaty stanu. Co więcej, ani wśród pracowników, ani przez społeczeństwo, ani też w literaturze i publicystyce nie były używane inne określenia, jak tylko „rue Rivoli” (gmachy mieszczące dyrekcje i służby byłego Ministerstwa Finansów) oraz „quai Branly” (gmachy mieszczące dyrekcje i służby byłego Ministerstwa Gospodarki Narodowej).

Podział organizacyjny, którego dokonano wiosną 1978 r., nie poruszył zatem ani pracowników byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów, ani opinii publicznej. Wszystkie dyrekcje i służby byłego Ministerstwa Gospodarki Narodowej stały się obecnie komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Gospodarki. Nowe ministerstwo „wzbogaciło się” nawet o dyrekcje, które tradycyjnie należały zawsze do Ministerstwa Finansów (Skarbu). W nowym układzie organizacyjnym ministrowi gospodarki podporządkowano Dyrekcję Skarbu.

W okresie I Cesarstwa Dyrekcja Skarbu stanowiła podstawę administracji finansowej. Na czele Dyrekcji stał wówczas bezpośrednio minister Skarbu. Później tradycyjne funkcje skarbnika, które sprawowała Dyrekcja, uległy rozszerzeniu. Było to rezultatem zmian w zakresie roli i charakteru prawnego francuskiego Skarbu Publicznego. Szczególnie istotne zmiany zaszły w działalności Skarbu jako kasjera gospodarki narodowej i jako bankiera, a także tradycyjnego „fiscusa”⁹³. Zakres działania Skarbu nie został uregulowany pod względem prawno-organizacyjnym i nie znajduje pełnego odbicia w budżecie. Zasadnie podkreśla się, iż „postawienie tej kwestii w sposób jasny nie leży w intencji poli-

⁹³ Por. P. Clair, *Mais que font-ils aux finances?*, Paris 1968, s. 16, 21 i n.

tyków. Stałoby się to bowiem jednocześnie podstawą do ujawnienia wielkości zaangażowanych rezerw, pożyczek i innych środków depozytowych mobilizowanych na pokrycie deficytów i długu publicznego poza budżetem, a wykorzystywanych obecnie przez Skarb — w sposób bardzo swobodny i nie kontrolowany — na finansowanie różnych zadań i doraźnych akcji”⁹⁴.

W 1965 r. Dyrekcja Skarbu przejęła większość zadań byłej Dyrekcji Finansów Zagranicznych. Aktualnie zatem zadania Dyrekcji Skarbu obejmują trzy grupy zagadnień: 1) sprawowanie roli skarbnika, 2) nadzór nad działalnością finansową, 3) zarządzanie i interwencjonizm w dziedzinie finansów publicznych.

Występując w roli skarbnika Dyrekcja przeprowadza wszystkie operacje pieniężne, które zapewniają stałą równowagę między wydatkami i dochodami, wiążąc się z rachunkami Skarbu w Banku Francji. Są to zatem operacje, które stanowią o realizacji ustawy finansowej. Nie obejmują one natomiast dochodów i wydatków budżetowych. Operacje skarbowe związane są z długiem publicznym oraz z rozliczeniami organów lokalnych i przedsiębiorstw publicznych, a także ze środkami dewizowymi. Dyrekcja zestawia urzędowy bilans płatniczy, przeprowadza kontrolę jego realizacji w rozliczeniach z zagranicą oraz przygotowuje reglamentację wymiany.

Nadzorem Dyrekcji objęta jest przede wszystkim działalność finansowa instytucji bankowych i oszczędnościowych, a także działalność rynków finansowych, w szczególności zaś operacje giełdowe (czuwa nad tym specjalna komisja giełdowa). W dziedzinie międzynarodowych stosunków monetarnych i finansowych Dyrekcja reprezentuje Francję w negocjacjach międzynarodowych, a także w Światowym Funduszu Monetarnym, w grupie banków światowych oraz regionalnych banków inwestycyjnych. Jednocześnie Dyrekcja uczestniczy — obok innych dyrekcji — w pracach i reprezentowaniu Francji w EWG oraz w organach współpracy gospodarczej ONZ. Z tego tytułu jest ona upoważniona do zarządzania pożyczkami rządowymi oraz do sprawowania nadzoru nad organizacjami finansowymi udzielającymi pomocy w rozwoju (np. nadzór nad Caisse Centrale de Coopération Économique).

Jednym z ważniejszych odcinków działalności Dyrekcji jest realizowanie zadań interwencjonistycznych państwa w gospodarce narodowej. Z tego tytułu uczestniczy ona szeroko w przygotowaniu i realizacji licznych form pomocy dla przedsiębiorstw. Odgrywa zwłaszcza decydującą rolę w udzielaniu pożyczek z Funduszu Rozwoju Ekonomicznego i Spo-

⁹⁴ Gajl, *Budżet...*, s. 354 i n.

lęcznego, sprawując jednocześnie obsługę tego funduszu. Dyrekcja udziela także subwencji oraz gwarancji przewidzianych przez szczególne procedury finansowania niektórych działów gospodarki narodowej.

Struktura organizacyjna Dyrekcji Skarbu jest rozbudowana. Obejmuje ona trzy podstawowe służby: działalności finansowej, interwencji skarbowej oraz spraw międzynarodowych, a także wyspecjalizowane zespoły kontroli finansowej oraz sekretariaty grupujące przedstawicieli dyrekcji dla celów reprezentacji ministerstwa w układach wewnętrznych (np. fundusze, kredyty) i zagranicznych.

Obecne usytuowanie Dyrekcji Skarbu w ramach Ministerstwa Gospodarki nie tylko jest sprzeczne z dotychczasową tradycją, lecz również pociąga za sobą istotne konsekwencje. Z punktu widzenia planowania finansowego i równowagi finansowej rozwiązanie to przesądza sprawę braku jedności budżetowej i finansowej. Jednocześnie oznacza ono usunięcie z gestii ministra budżetu i tak już wątlej sfery nadzoru nad działalnością aparatu bankowego (do kwestii tej powrócimy jeszcze w § 4 niniejszego rozdziału).

Podobne oceny sformułować można wobec usytuowania Dyrekcji Ubezpieczeń. Do zakończenia II wojny światowej podlegała ona Ministerstwu Pracy, łącząc kompetencje administracyjne wobec ubezpieczeń społecznych i wobec towarzystw ubezpieczeniowych. W okresie IV Republiki włączono ją do Ministerstwa Finansów, obecnie zaś podlega Ministerstwu Gospodarki. Pozbawia to tradycyjnego ministra finansów nadzoru nad działalnością towarzystw i instytucji ubezpieczeniowych.

Zadania Dyrekcji Ubezpieczeń obejmują: kontrolę przedsiębiorstw kredytu ratального, nadzór nad przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi, udział w negocjacjach międzynarodowych dotyczących zagadnień ubezpieczeniowych, pomoc techniczną w kontroli operacji ubezpieczeniowych dla krajów rozwijających się, prowadzenie studiów i badań w dziedzinie ubezpieczeń.

Struktura organizacyjna Dyrekcji Ubezpieczeń jest prosta. Obejmuje ona służbę kontroli ubezpieczeniowej oraz trzy inne oddziały (rynek ubezpieczeniowy, kontrola przedsiębiorstw, pozostałe zagadnienia).

Jedną z ważniejszych dyrekcji Ministerstwa Gospodarki jest Dyrekcja Prognoz. Powołano ją w 1965 r. dla kontynuowania dawniejszych prac Służby Badań Ekonomicznych i Finansowych (1952 r.). Tradycje tej dyrekcji sięgają czasów III Republiki, kiedy to funkcjonowało Biuro Statystyki i Studiów Finansowych. Zakres jej zadań jest szeroki. Uczestniczy ona w opracowywaniu rachunków narodowych, współpracując z Komisją Rachunków Narodowych i Budżetów Gospodarczych. Dyrekcja analizuje dane i wyniki działalności rządowej w podstawowych działach, szczególnie w jego aspektach finansowych. Organizuje również i pro-

wadzi badania nad problemami rozwoju gospodarczego i technicznego, dokonując stałych analiz technicznych i kalkulacji kosztów związanych z metodą racjonalizacji budżetowej.

Zasadnicze zadania Dyrekcji dotyczą dwóch dziedzin: rachunkowości społecznej i prognozowania ekonomicznego oraz racjonalizacji budżetowej (RCB). W ramach pierwszej dziedziny Dyrekcja uczestniczy w zakładaniu rachunków ekonomicznych, sporządza budżety gospodarcze oraz wieloletnie prognozy, uczestniczy w przygotowaniu planu gospodarczego z punktu widzenia finansowego, opracowuje informacje o gospodarce francuskiej i zagranicznej, prowadzi badania naukowe. Natomiast w drugiej dziedzinie do jej zadań należy studiowanie polityki gospodarczej wobec poszczególnych sektorów i koordynacja operacji związanych ze stosowaniem metody RCB. Zakres zadań Dyrekcji Prognoz wskazuje więc na jej ścisły związek z planowaniem budżetowym. Uzasadniałoby to podporządkowanie Dyrekcji ministrowi budżetu.

Struktura organizacyjna Dyrekcji Prognoz obejmuje cztery wydziały: prognoz gospodarczych; operacji finansowych i stosunków zagranicznych; studiów gałęziowych (sektorowych) i racjonalizacji budżetowej; oraz finansów publicznych (prognozowanie).

Typowe dla Ministerstwa Gospodarki zadanie wypełnia Generalna Dyrekcja Konkurencji i Cen. Do niej należy prowadzenie badań oraz podejmowanie na ich podstawie decyzji w zakresie kształtowania i ruchu cen. Są to zadania realizowane bezpośrednio w ramach polityki rządu i jego walki z inflacją. W związku z tym działania Dyrekcji obejmują równocześnie i kompleksowo trzy dziedziny: konkurencję, ceny i ochronę konsumentów. Dyrekcja jest zobowiązana do zapewnienia równowagi cen, ożywiania konkurencji i ochrony konsumentów oraz sprawowania nadzoru nad handlem wewnętrznym. Dysponuje ona przy tym szerokimi uprawnieniami w zakresie ustalania warunków wolnej konkurencji i reglamentacji funkcjonowania rynków publicznych na terenie całego państwa. W ramach koordynacji wewnątrzresortowej zatwierdza ceny ustalone przez służby lokalne.

Pod względem organizacyjnym Dyrekcja dzieli się na dwie służby: konkurencji i kształtowania cen oraz konsumpcji i dystrybucji. Każda ze służb posiada z kolei wyspecjalizowane wydziały. Poza służbami centralnymi działają także służby terenowe (w ramach departamentów i regionów).

Działająca od 1959 r. Centralna Komisja Rynkowa jest organem kolegialnym. W jej skład wchodzi przedstawiciele administracji zarządzającej rynkami. W pracach Komisji biorą także udział przedstawiciele innych, pokrewnych instytucji. Komisja zajmuje się wszystkimi aspektami funkcjonowania rynków. W związku z tym jej struktura organiza-

cyjna obejmuje cztery sekcje: administracyjną, cen, ekonomiczną i techniczną oraz Sekretariat Generalny. Każda sekcja liczy kilkunastu członków reprezentujących różne ministerstwa, zainteresowane w problematyce rynkowej. Sekretariat Generalny obejmuje trzy wydziały: spraw administracyjnych i międzynarodowych, spraw ekonomicznych i cen, spraw technicznych. Komisja jako całość dysponuje zatem siedmioma komisjami wyspecjalizowanymi, zajmującymi się problemami rynkowymi w obrębie poszczególnych dziedzin gospodarki. Działalność tych komisji jest koordynowana przez generalnego sprawozdawcę, podlegającego Sekretariatowi Generalnemu.

Dyrekcja Zagranicznych Stosunków Gospodarczych jest tworem organizacyjnym, którego tradycje sięgają 1919 r., kiedy to w Ministerstwie Handlu powołano odrębną Dyрекcję ds. Handlu Zagranicznego. W okresie po II wojnie światowej dyrekcja ta wchodziła w skład Ministerstwa Gospodarki Narodowej. Również obecnie współpraca Dyrekcji z Ministerstwem Handlu Zagranicznego oraz z ministerstwami nadzorującymi produkcję eksportową jest bardzo ścisła.

Podstawowe zadania Dyrekcji ująć można w cztery grupy. Do pierwszej należy obserwowanie i rozpoznanie koniunktury światowej oraz aktywności gospodarczej państw obcych, a także własnej koniunktury w jej relacjach do wymiany zagranicznej. Druga grupa obejmuje przygotowywanie decyzji w sprawach dotyczących wymiany międzynarodowej, potrzeb francuskiego importu i eksportu oraz określenia wskaźników oceny pracy przedsiębiorstw przemysłowych i rolniczych zaangażowanych w handlu zagranicznym. Trzecia grupa zadań sprowadza się do udziału w negocjacjach multi- i bilateralnych o charakterze handlowym w ramach EWG oraz we wszystkich innych powiązaniach gospodarczych z zagranicą. Wreszcie czwarta grupa zadań obejmuje działania polegające na udzielaniu administracyjnej pomocy przedsiębiorstwom w dziedzinie finansów, kredytu i ubezpieczeń, a także na kontroli udzielania tej pomocy przedsiębiorstwom eksportującym.

Dyrekcja jest bardzo liczna: w centrali pracuje ok. 300 osób, w służbie zagranicznej ponad 1500 osób. Ponadto zatrudnia ona ok. 150 radców handlowych przy ambasadach.

Równie bogate tradycje posiada Dyrekcja Generalnego Narodowego Instytutu Statystyki i Studiów Ekonomicznych. W aktualnej strukturze funkcjonuje ona dopiero od 1977 r., niemniej sam Instytut powołany został w 1946 r., zaś jego tradycje sięgają roku 1800, kiedy to powołano Biuro Statystyki (z inicjatywy Napoleona).

Zadania Instytutu obejmują przede wszystkim przygotowanie danych statystycznych, przeznaczonych nie tylko na potrzeby gospodarki i finansów. Instytut jest właściwie samodzielnym urzędem, bowiem zbiera,

przygotowuje i opracowuje dane statystyczne dla całego państwa. Impo-
nująco przedstawiają się wyniki tych prac. Instytut wydał dotychczas
71 mln stron publikacji, opracował 20 mln mikrofilmów i 4000 taśm
magnetofonowych. Do najważniejszych publikacji wydawanych przez
Instytut należą: „Annuaire statistique de la France” oraz takie wydaw-
nictwa, jak: „Economie et statistique” (miesięcznik), „Bulletin mensuel
de statistique” (miesięcznik), „Tendances de la conjoncture” (miesięcz-
nik), „Cahiers régionaux de l'INSEE” (miesięcznik) oraz „Tableaux de
l'économie française”.

Instytut prowadzi także badania w zakresie gospodarki i prognozo-
wania, przygotowując w oparciu o własne analizy aktualne informacje
ogólnokrajowe i regionalne. Struktura organizacyjna Dyrekcji obejmuje
osiem jednostek szczebla centralnego oraz 18 dyrekcji regionalnych,
osiem centrów narodowych i cztery służby statystyczne w krajach
zamorskich.

W nowym układzie organizacyjnym w strukturze Ministerstwa Go-
spodarki znalazła się również Dyrekcja Walut i Odznaczeń, obejmująca
pięć wyspecjalizowanych służb. Powierzono jej zadania wiążące się
z realizacją monopolu walutowego. Podlega jej zatem mennica państwo-
wa. Tradycyjnie była to zwykle sfera działania lub nadzoru ministra
finansów. Wydaje się, iż przyjęte obecnie rozwiązanie jest tylko o tyle
logiczne, że w jednym ministerstwie znalazły się Dyrekcja Skarbu oraz
Dyrekcja Walut i Odznaczeń, których zadania ściśle się ze sobą łączą.
Natomiast z punktu widzenia specjalizacji zarządu byłoby słuszniej pod-
porządkować obie dyrekcje ministrowi budżetu.

3. Struktura organizacyjna Ministerstwa Budżetu

Dla każdego Francuza północna część potężnego gmachu Luwru,
rozciągającego się wzdłuż ul. Rivoli, jest więcej niż zabytkiem. Ulica
Rivoli jest od ponad 100 lat symbolem, który oznacza tylko jedno:
Ministerstwo Finansów. W kwietniu 1978 r. zmieniła się tablica na gma-
chu ministerialnym; obecnie mieści się tam Ministerstwo Budżetu. Nie
zmieniły natomiast wyglądu sale ministerialne, w których nazwach
upamiętnione zostały nazwiska najśłynniejszych francuskich ministrów
finansów (np. sale: Turgota, Sully'ego, Colberta). Nie uległ także
zasadniczym zmianom (poza tymi, które omówiono w § 3, pkt 1) kształt
organizacyjny byłego Ministerstwa Finansów. Obecne Ministerstwo
Budżetu obejmuje pięć dyrekcji i sześć służb.

Najważniejszą dyrekcją Ministerstwa Budżetu jest Dyrekcja Bud-
żetu. Niegdyś była ona jednym z biur Dyrekcji Rachunkowości Pub-

licznej, lecz w 1919 r. wydzieliła się w samodzielną dyrekcję⁹⁵. Jej znaczenie w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów zawsze było duże. Dawano temu wyraz m. in. w powoływaniu podsekretarza stanu ds. budżetu bądź też w bezpośrednim podporządkowaniu Dyrekcji ministrowi finansów.

Aktualnie zadania Dyrekcji Budżetu obejmują cztery grupy zagadnień: 1) przygotowanie projektu budżetu państwa i kontrola jego wykonania, 2) prowadzenie badań nad zastosowaniem najlepszych metod w zakresie podejmowania decyzji budżetowych, 3) studia nad całością zagadnień ogólnych i szczegółowych oraz wszystkimi tekstami projektów aktów prawnych, których postanowienia mają lub mogą mieć bezpośredni lub pośredni związek ze skutkami finansowymi, 4) nadzór finansowy nad organami lokalnymi oraz zakładami publicznymi i przedsiębiorstwami państwowymi, a także kontrola budżetowa organizacji międzynarodowych (w szczególności EWG).

Struktura organizacyjna Dyrekcji Budżetu jest rozbudowana. Obejmuje ona gabinet, któremu podlegają służby lokalnej kontroli finansowej, służby studiów technicznych oraz służby organizacji i metod. Ponadto w ramach Dyrekcji funkcjonuje sześć oddziałów: budżetu państwa; studiów budżetowych; osób cywilnych i wojskowych; przedsiębiorstw znacjonalizowanych i organizacji autonomicznych; finansów rolnictwa, organów lokalnych i organizacji międzynarodowych; spraw socjalnych.

Dyrekcja Rachunkowości Publicznej należy do najstarszych komórek organizacyjnych administracji finansowej. Jej zadania są wyrazem realizacji podstawowej zasady francuskiej organizacji administracji finansowej, polegającej na oddzieleniu zarządu finansowego od księgowości. Dyrekcja i jej służby zagraniczne zarządzają finansami państwowymi i samorządowymi. Do zadań Dyrekcji należy: funkcja reglamentacyjna (w zakresie ustalania warunków operacji dochodowych i wydatkowych); działalność kontrolna (w sektorze publicznym i parapublicznym); kontrola realizacji wydatków państwowych i organów lokalnych; ściąganie dochodów, a w szczególności podatków bezpośrednich; prowadzenie rachunkowości publicznej; informacja oraz doradztwo gospodarcze i finansowe; zbieranie składek w zakresie długów publicznych (po likwidacji Dyrekcji Długów Publicznych w 1972 r.).

Struktura organizacyjna Dyrekcji jest złożona. Obejmuje ona bowiem: służby centralne (siedem wydziałów), służby terenowe na terenie metropolii oraz służby zagraniczne w krajach zamorskich. Ponadto Dyrekcja dysponuje swoją agencją księgowych w Skarbie Publicznym. W sumie

⁹⁵ Tamże, s. 392.

zatrudnia ona ok. 50 tys. pracowników, w tym 1500 na szczeblu centrali ⁹⁶.

Generalna Dyrekcja Podatków realizuje funkcje legislacyjne, administracyjne, proceduralne i techniczne. Zasadniczym jej zadaniem jest wymiar, ściąganie i kontrola podatków. Są to jednakże działania, które wymagają specjalnej organizacji oraz licznej obsady kadrowej (ponad 60 tys. osób).

Struktura organizacyjna Dyrekcji jest szeroko rozbudowana. Na szczeblu ministerstwa działają służby centralne, które dzielą się na pięć wydziałów: kadr i budżetu, administracji ogólnej, legislacji, procedury, spraw ziemskich i dóbr państwowych. Natomiast służby zewnętrzne mają zróżnicowane zadania i organizację w zależności od tego, czy mają zasięg ogólnokrajowy, regionalny czy departamentalny.

Służby wewnętrzne o kompetencjach ogólnokrajowych dysponują 6 dyrekcjami oraz dwiema szkołami przygotowującymi kadry podatkowe. Służby te opracowują i rozdzielają dokumentację rachunkową i podatkową oraz przeprowadzają weryfikację księgowości podatkowej najważniejszych przedsiębiorstw prywatnych oraz państwowych. Służby regionalne (17 dyrekcji) wykonują podobne zadania na terenie poszczególnych regionów, stanowiąc jednocześnie ogniwo pośrednie pomiędzy administracją centralną i dyrekcjami departamentalnymi. Operatywne działania podatkowe podejmują służby departamentalne (102 dyrekcje) oraz służby lokalne.

Merytorycznie z Generalną Dyrekcją Podatków powiązana jest działalność Służby Prawnej i Agencji Sądowej Skarbu Publicznego. Funkcjonowanie tej komórki wiąże się z występowaniem we Francji specjalnego trybu sądowej kontroli orzecznictwa administracyjnego w sprawach podatkowych. Służba ta wykonuje zadania związane z reprezentacją prawną interesów fiskalnych państwa przed trybunałami sądowymi. Na czele Służby stoi szef, któremu podlegają dwa oddziały — obrona i oskarżenie oraz cztery wydziały obsługujące postępowanie podatkowe i skarbowe.

Generalna Dyrekcja Cei i Dochodów Pośrednich zajmuje się przede wszystkim obroną francuskiej produkcji i wymiany przed zagraniczną konkurencją i obrotem nielegalnym. Zadaniem jej jest niesienie pomocy gospodarce francuskiej w ekspansji międzynarodowej. Dyrekcja zajmuje się także poborem dochodów pośrednich i ceł, które w gospodarce francuskiej stanowią znaczne sumy. Ze zrozumiałych względów obsada

⁹⁶ Beauchamps, *op. cit.*, s. 87.

kadrowa (szkolona we własnych szkołach) i struktura organizacyjna Dyrekcji jest rozbudowana. Administracja celna we Francji liczy bowiem ok. 18 tys. pracowników, w tym tylko 500 osób pracuje w centrali. Na szczeblu ministerstwa działa sześć wydziałów oraz inspekcja służb i sekcja badań. Ponadto funkcjonuje pięć dyrekcji krajowych, dziewięć służb międzyregionalnych i 40 dyrekcji regionalnych.

Po likwidacji Dyrekcji Długu Publicznego (w 1972 r.) w strukturze organizacyjnej byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów utrzymano oddzielną Służbę Emerytur, dając tym samym wyraz ważności problematyki emerytalnej. W 1976 r. liczba emerytów we Francji wynosiła 2530 tys. osób, w tym 1225 tys. inwalidów wojennych. Pociągnęło to za sobą wydatki rządu 34,2 mld. fr.

Służba Emerytur opracowuje koncepcje i teksty aktów prawnych w dziedzinie finansowania emerytur; koordynuje i kontroluje wypłaty emerytur oraz zarządza zautomatyzowanym systemem dokumentacji emerytalnej. Szefowi Służby podlegają dwa oddziały. Są one bardzo liczne, ponieważ stan zatrudnienia tej służby wynosi 700 osób.

Od 1875 r. w Ministerstwie Finansów działa Służba Laboratoryjna. Kiedyś była ona podporządkowana Dyrekcji Cel i Dochodów Pośrednich, obecnie ma status autonomiczny. Jej zadania mają wybitnie techniczny i usługowy charakter. Służba przygotowuje — na zlecenie innych służb finansowych — analizy chemiczne, badania i kontrole różnych rodzajów produktów i towarów, które ze względów gospodarczych lub finansowych wymagają takiego postępowania. Służba Laboratoryjna dysponuje laboratorium centralnym oraz dziewięcioma laboratoriami regionalnymi.

W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Budżetu znalazły się również inne jednostki organizacyjne, które tradycyjnie podlegały ministrowi finansów. Bardzo bogate tradycje, sięgające 1538 r., posiada Dyrekcja Drukarni Narodowej, która stanowi obecnie jedno z największych przedsiębiorstw przemysłu poligraficznego. Zarządzanie sprawami loterii państwowej powierzono Sekretariatowi Generalnemu Loterii Narodowej, a sprawami monopolu spirytusowego — specjalnej Służbie Alkoholi.

§ 4. BANKI JAKO ORGANY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ I FINANSAMI PUBLICZNYMI WE FRANCJI

Rozwój bankowości na szerszą skalę datuje się we Francji od połowy XIX w. Cechą charakterystyczną bankowości francuskiej jest to, iż od dawna istniały tam obok wielkich banków akcyjnych liczne państwowe i publiczne instytucje kredytowe. Przed I wojną światową dużą rolę na

międzynarodowym rynku pieniężnym odgrywały paryskie banki prywatne ⁹⁷.

W 1800 r. Napoleon założył Bank Francji, zaś w 1803 r. nadał mu przywilej emitowania biletów dla Paryża. Od 1848 r., po odebraniu przywileju emisyjnego kilku bankom prowincjonalnym, monopol emisji Banku Francji rozciągnięty został na całą metropolię francuską ⁹⁸. Od tej pory Bank Francji funkcjonuje jako instytucja emisyjna i kredytowa, odgrywająca rolę centralnego banku państwa.

W systemie waluty złotej zadania i funkcje centralnego banku w zakresie stosunków pieniężno-kredytowych uległy wyraźnej krystalizacji. Bank centralny stał się bankiem rezerwy pieniężnej (wewnętrznej i zagranicznej), bankiem refinansującym banki komercyjne oraz — w różnorodnym znaczeniu — bankiem państwa ⁹⁹.

Wielki kryzys gospodarczy w latach 1930—1934 położył kres dominacji systemu waluty złotej w europejskich krajach kapitalistycznych ¹⁰⁰, wykazując całą nieporadność banków centralnych. Nie potrafiły one w porę dostrzec zachodzących zmian w stosunkach produkcji, nie umiały też przeciwdziałać we właściwym czasie załamaniu ani złagodzić skutków katastrofy gospodarczej ¹⁰¹. W tym stanie rzeczy polityka ekonomiczna stała się wyłączną domeną rządów, zaś banki centralne — tak jak w okresie I wojny światowej — zmuszone były wykonywać w zakresie polityki pieniężnej jedynie wolę ministrów finansów.

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpiło wprowadzenie i upowszechnienie kierowanego niezależnego systemu pieniądza narodowego. Wpłynęło to w decydujący sposób na ukształtowanie nowej roli banku centralnego w gospodarce kapitalistycznej. W stosunku do roli banku centralnego w systemie waluty złotej zmiany przejawiały się w następujących kierunkach ¹⁰².

Po pierwsze, nastąpiło oderwanie funkcji regulowania stosunków pieniężnych w obrotach wewnętrznych od funkcji regulowania stosunków walutowych w międzynarodowym obrocie płatniczym. Po drugie, została wprowadzona współodpowiedzialność banku centralnego i rządu

⁹⁷ Z. Karpiński, *Bankowość w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1961, s. 413.

⁹⁸ Tamże, s. 426.

⁹⁹ J. Zajda, *Systemy bankowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1974, s. 66 i n.

¹⁰⁰ Por. szerzej J. Wierzbicki, *Polityka pieniężna kapitalistycznych banków centralnych*, Warszawa 1966; E. Drabowski, *Kryzys walutowy w kapitalizmie*, Warszawa 1969.

¹⁰¹ M. Kucharski, S. Rączkowski, J. Wierzbicki, *Pieniądz i kredyt w kapitalizmie*, Warszawa 1973, s. 535.

¹⁰² Zajda, *op. cit.*, s. 760.

za politykę pieniężną i kredytową. Władzę walutową kraju stanowiły organy państwowe (szczególnie rząd i minister finansów) wspólnie z centralnym bankiem państwa. Po trzecie, polityka pieniężna przestała być autonomicznym, przewodnim ogniwem polityki gospodarczej, a stała się tylko jednym z ogniw tej polityki. Po czwarte, bank centralny utracił nadrzędną, suwerenną władzę nad tworzeniem pieniądza i kredytów dla gospodarki narodowej, ale stał się — współodpowiedzialnym z rządem — bankiem gospodarki narodowej. Po piąte, uległa zawężeniu samodzielność decyzji i ograniczony został stopień niezależności banku centralnego od rządu przy równoczesnym ukształtowaniu się i udoskonaleniu instrumentów działania oraz rozszerzeniu zakresu technicznego wpływu banku centralnego na podaż zasobów pieniężnych w gospodarce narodowej. W konsekwencji nastąpiły liczne zmiany w strukturach organizacyjnych banków centralnych. Podjęto próby ustalenia zasad podziału kompetencji i odpowiedzialności między organami rządowymi i bankami; jednocześnie konieczna stała się koordynacja bieżących operacji bankowych z polityką finansową państwa ¹⁰³.

W poprzednich rozdziałach wskazywaliśmy szerzej na zjawiska nacjonalizacji i koncentracji kapitału bankowego we Francji (rozdz. I, § 2), a także na kierunki polityki pieniężno-kredytowej Francji po zakończeniu II wojny światowej (rozdz. I, § 3). Podkreślaliśmy wówczas, iż kluczowa rola banków kapitalistycznych w gospodarce narodowej, polegająca na kumulowaniu oszczędności pieniężnych, kreowaniu pieniądza bezgotówkowego oraz kredytowaniu życia gospodarczego i finansowaniu coraz szerszych zadań współczesnego państwa, stworzyła konieczność ingerencji państwa w działalność banków ¹⁰⁴. W tym zakresie posługiwano się różnymi metodami, a więc zarówno nacjonalizacją, jak i oddziaływaniem o charakterze organizacyjno-prawnym i ekonomiczno-finansowym. We Francji po II wojnie światowej sięgnięto do wszystkich metod równolegle.

Zakres nacjonalizacji instytucji bankowych we Francji był dość znaczny, jeżeli zważymy, iż obecnie banki państwowe reprezentują 50% ogółu wkładów i rachunków bieżących francuskich instytucji podlegających nadzorowi komisji kontroli banków ¹⁰⁵.

We Francji — podobnie jak i w innych krajach kapitalistycznych — działalność banków jest regulowana przez państwo normami ustawowymi. Pozwala to państwu na wprowadzenie szeregu ograniczeń prawnych ¹⁰⁶. Francuskie banki handlowe są obowiązane m. in. utrzymywać

¹⁰³ Karpiński, *op. cit.*, s. 274 i n.

¹⁰⁴ Por. szerzej Kucharski i in., *op. cit.*, s. 326 i n.

¹⁰⁵ Zajda, *op. cit.*, s. 259.

¹⁰⁶ Kucharski i in., *op. cit.*, s. 328—330.

bony skarbowe w wysokości ok. 25⁰/₀ wartości wkładów. Dla zahamowania inflacyjnie działającej fali nadmiernej płynności banków w 1959 r. wprowadzono instytucję koeficjentów skarbowych, nakładając na banki obowiązek utrzymywania pewnego minimalnego poziomu wysokości zobowiązań i płynnych aktywów. Bankom kredytu krótkoterminowego nie wolno udzielać kredytów inwestycyjnych, zaś bankom kredytu długoterminowego nie wolno przyjmować wkładów płatnych na żądanie.

Francuski system nadzoru nad bankami i kontroli ich działalności kredytowej zajmuje pozycję pośrednią pomiędzy dwiema przeciwstawnymi koncepcjami, a mianowicie znacznym zakresem niezależności banków przy regulującej roli banku centralnego (wzór angielski) i pełnym upaństwowieniem banków i kredytu (wzór socjalistycznej gospodarki planowej)¹⁰⁷. Jest to system rozległej i wyspecjalizowanej kontroli nad bankami i ich czynnościami kredytowymi, polegający na upaństwowieniu kredytu, a nie pełnym upaństwowieniu banków.

Zarządzanie bankami państwowymi przebiega dwutorowo: z jednej strony jest to nadzór państwa nad Bankiem Francji, a z drugiej nadzór Banku Francji nad innymi bankami. Stan ten wynika ze szczególnej pozycji Banku Francji. Jego zadania są rozległe i obejmują: 1) emitowanie i utrzymywanie niezbędnej do obrotów rezerwy biletów bankowych i zabezpieczenie ich cyrkulacji odpowiednio do potrzeb gospodarki narodowej; 2) ułatwianie i prowadzenie obrotu funduszami pieniężnymi przy pomocy pieniądza wkładowego; 3) udzielanie bankom kredytów w ostatniej instancji; 4) nadzorowanie działalności banków w zakresie kredytów krótko- i średnioterminowych na podstawie własnych norm statutowych i upoważnień opartych na delegacji Narodowej Rady Kredytowej oraz prowadzenie operacji na rynku pieniężnym; 5) regulowanie z ramienia Narodowej Rady Kredytowej zawodu bankowego i techniki bankowej; 6) administrowanie Stabilizacyjnym Funduszem Walutowym na rachunek władz skarbowych, regulowanie rynku złota i dewiz oraz interweniowanie na tych rynkach dla kierowania kursami walutowymi; 7) wyłączne prowadzenie obsługi kasowej i przekazowej funduszy skarbowych oraz pośredniczenie przez placówki Banku w rozprowadzaniu pożyczek państwowych; 8) współpraca techniczna z rządem na poszczególnych szczeblach administracji państwowej.

Przy zakładaniu Banku Francji Napoleon powiedział: „Bank powinien być zależny od rządu, jednak nie w stopniu nadmiernym”. Dyrektywa ta znalazła wyraz w ustroju władz Banku: gubernator Banku był mianowany przez rząd, a Radę Banku — składającą się z 15 regentów — wybierali akcjonariusze. Było ich 200, dlatego też powszechnie przyjęło

¹⁰⁷ Zająda, *op. cit.*, s. 269.

się powiedzenie, że Francją rządzi 200 najbogatszych rodzin. Organizacja ta przetrwała przez 135 lat, dopiero w 1936 r. ograniczono prawa akcjonariuszy. Po upaństwowieniu Banku w 1945 r. akcjonariusze otrzymali w zamian za akcje obligi państwowe.

Nowa organizacja zarządu Banku Francji obejmuje: gubernatora i dwóch wicegubernatorów, Radę Generalną i Kolegium Cenzorów. Członkowie zarządu nie mogą być członkami parlamentu i nie mogą przyjmować udziału w działalności przedsiębiorstw finansowych, przemysłowych i handlowych.

Gubernator Banku Francji przewodniczy ponadto innym instytucjom. Jest zastępcą przewodniczącego Narodowej Rady Kredytowej i kieruje tym organem w zastępstwie ministra gospodarki (dawniej ministra gospodarki i finansów); jest przewodniczącym Komisji Kontroli Banków, Komitetu Giełdowego Papierów Wartościowych oraz Komitetu Walutowego Francuskiej Strefy Walutowej. W osobie gubernatora jest zunifikowane kierownictwo nadrzędnymi instytucjami systemu bankowego, co zapewnia sprawne wykonywanie polityki pieniężnej i kredytowej rządu.

Radę Generalną tworzą: gubernator i wicegubernatorzy oraz 12 członków, w tym czterech kierowników głównych państwowych instytucji kredytowych, siedmiu mianowanych przez ministra gospodarki (dawniej ministra finansów) przedstawicieli ministerstw i organizacji gospodarczych oraz jeden przedstawiciel z wyboru personelu Banku Francji. Przy Radzie Generalnej działają: Rada Dyskontowa, komitety dyskontowe i Komitet Kontroli Czynności Banku. Przewodniczącym Rady Generalnej jest gubernator. Członkowie Rady nie mogą być członkami parlamentu.

Kolegium Cenzorów składa się z przedstawicieli byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów, tj. dyrektora Dyrekcji Skarbu i dyrektora Dyrekcji Zagranicznych Stosunków Zagranicznych. Mają oni prawo udziału w obradach Rady Generalnej. Ich obowiązkiem jest składanie sprawozdań dla prezydenta Republiki z nadzoru nad czynnościami Banku. Szczególną pozycję zajmuje dyrektor Dyrekcji Skarbu. Występuje on bowiem w charakterze uczestnika z prawem głosu deliberującego lub z prawem sprzeciwu. Faktycznie pełni on — jako adresat opinii i wykonawca zleceń tych organów, w których uczestniczy — równorzędną funkcję z gubernatorem ¹⁰⁸.

Niezależnie od nadzoru nad poszczególnymi instytucjami występuje nadzór sprawowany przez odrębne organy o charakterze publicznym oraz przez zawodowe organizacje zrzeszeniowe. Organami o charakterze

¹⁰⁸ Bloch-Lainé, de Voqué, *op. cit.*, s. 170.

publicznym są: Narodowa Rada Kredytowa, Komisja Kontroli Banków oraz Komitet Giełdowy Papierów Wartościowych. W bankach *d'affaires* działają komisarze rządowi, wyposażeni w specjalne uprawnienia nadzorcze i kontrolne. Jako organy o charakterze zrzeszeniowym działają dwa stowarzyszenia: zrzeszenia zawodowe banków i zrzeszenia zawodowe zakładów finansowych.

Narodowa Rada Kredytowa składa się z 43 członków, reprezentujących pięć grup: 1) aktywne sektory gospodarki narodowej i użytkowników kredytów, 2) organizacje robotnicze, 3) ministerstwa gospodarcze i Generalny Komisariat Planu, 4) banki maklerów giełdowych, 5) dyrektorów specjalnych instytucji finansowych. Dawniej Radzie przewodniczył minister gospodarki i finansów, obecnie zaś minister gospodarki. Wiceprzewodniczącym jest z urzędu gubernator Banku Francji. Dyrektor Skarbu jest członkiem Rady bez prawa głosu, ale reprezentuje rząd w jej obradach.

Zakres działalności Rady obejmuje trzy sfery: 1) uprawnienia podstawowe i stałe dotyczące organizacji zawodu bankowego i współkierowania polityką kredytową, 2) uprawnienia szczególne w zakresie opiniodawstwa aktów normatywnych dotyczących spraw bankowych, 3) czynności o charakterze arbitrażu, polegające na rozstrzyganiu sporów pomiędzy bankami *d'affaires* i komisarzami rządowymi oraz na wyjaśnianiu wątpliwości w sprawach rozgraniczenia kompetencji banków.

Uczestnicząc w kierowaniu polityką kredytową Rada ustala stopę procentową operacji bankowych oraz jest organem doradczym, mającym prawo wysuwania projektów, udzielania rad i wydawania opinii pod adresem rządu i parlamentu w sprawach oszczędności pieniężnych, form i techniki kredytu państwowego i prywatnego, administrowania aparatem bankowym.

Rada współpracuje ściśle z Bankiem Francji. Jest ona organem uchwałodawczym, zaś Bank jest organem wykonawczym. Rada składa ministrowi gospodarki roczne sprawozdania o sytuacji kredytowej oraz o związanych z nią problemach.

Organem pomocniczym Rady jest administrowana przez Bank Francji specjalna organizacja obsługi ryzyka handlowego. Na użytek Rady są składane periodycznie sprawozdania o stanie limitów kredytowych i o stanie kredytów wykorzystanych przez przedsiębiorstwa we wszystkich bankach. W ten sposób Rada czuwa nad rozprawdzeniem kredytów pomiędzy poszczególne gałęzie gospodarki narodowej.

Komisja Kontroli Banków została utworzona w 1941 r. Przewodniczy jej gubernator Banku Francji, a w jej skład wchodzi: przewodniczący sekcji finansowej Rady Stanu oraz przedstawiciele ministra gospodarki i ministra budżetu, banków oraz pracowników bankowych. Komisja

posiada rozległe uprawnienia normatywne, rewizyjne, sądowo-dyscyplinarne oraz kontrolne.

Komitet Giełdowy Papierów Wartościowych istnieje od 1942 r. W jego skład — oprócz gubernatora Banku Francji jako przewodniczącego — wchodzi syndyk Stowarzyszenia Maklerów Giełdy Paryskiej oraz siedmiu członków wyznaczonych przez ministra gospodarki. Komisarzem rządowym komitetu jest dyrektor Skarbu.

Komitet podejmuje decyzje o charakterze ogólnym, odnoszące się do funkcjonowania giełd papierów wartościowych. Dotyczą one ustalenia warunków operacji terminowych oraz decyzji o wprowadzeniu papierów wartościowych do obrotów giełdowych. Komitet przeprowadza ankiety kontrolne dotyczące wykonywania swoich decyzji oraz opiniuje akty normatywne dotyczące giełd i maklerów, projekty zmian w ustawodawstwie giełdowym.

W instytucjach finansowych o statusie specjalnym działa rygorystyczny system nadzoru państwowego. Kierownicy tych instytucji są mianowani przez władze państwowe albo za ich zgodą. W instytucjach tych funkcjonują cenzorzy albo komisarze rządowi, mający uprawnienia szersze niż komisarze rządowi banków *d'affaires*.

Pozycja francuskich banków państwowych, a szczególnie Banku Francji, w systemie organów zarządzania gospodarką i finansami publicznymi jest znaczna. Przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiają jednak zachowanie jedności polityki pieniężno-walutowej i kredytowej. Francji udało się bodajże najbardziej złagodzić konflikty towarzyszące zwykle funkcjonowaniu centralnego banku państwa i ministerstwa finansów. Osiągnięto to m. in. poprzez nadanie wysokiej pozycji Bankowi Francji i jednocześnie organizacyjne uzależnienie go od byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Sytuacja ta może ulec zmianie obecnie, bowiem po rozdzieleniu tego ministerstwa cały nadzór bankowy przeszedł w gestię ministra gospodarki, natomiast minister budżetu nie ma instytucjonalnie zagwarantowanego wpływu na działalność banków. Może to utrudniać koordynację polityki finansowej bądź też oznaczać przeniesienie decyzji koordynacyjnych na szczebel rządowy. Przeprowadzone zmiany mogą również pociągnąć za sobą konsekwencję w postaci większej preferencji dla metod i środków polityki pieniężno-kredytowej niż dla polityki budżetowej. Zaletą może być natomiast to, że istnieją lepsze podstawy organizacyjne dla włączenia banków w proces realizacji francuskich planów gospodarczych. Do zagadnienia tego powrócimy w następnym rozdziale pracy.

Rozdział IV

PLANOWANIE GOSPODARCZE I FINANSOWE WE FRANCJI POWOJENNEJ

§ 1. PLANOWANIE GOSPODARCZE WE FRANCJI

1. Powstanie i rozwój planowania gospodarczego

Ekonomizacja życia społecznego i politycznego państw kapitalistycznych zmusiła je do prowadzenia gospodarki na podstawie planów. Zakres i formy planowania gospodarczego są różne w poszczególnych państwach kapitalistycznych, niemniej planowanie jako metoda kierowania gospodarką i państwem stało się nieodwracalnym faktem. Truizmy te są godne przypomnienia, bowiem problematyce planowania gospodarczego w krajach kapitalistycznych przypisuje się więcej znaczenia politycznego niż gospodarczego. Biorąc pod uwagę fakt, iż efektywność i skuteczność planowania gospodarczego w kapitalizmie jest obiektywnie ograniczona, a także i to, że natrafia ona na sprzeciwy ze strony klas posiadających, można postawić sobie pytanie: czy planowanie gospodarcze w kapitalizmie jest niezbędne? Odpowiedź jest dużo prostsza, niżby to wynikało z ważkości problemu.

Rodowód planowania gospodarczego sięga tych samych czasów, co geneza planowania finansowego. Pierwsze zestawienia liczbowe dotyczące przyszłych dochodów i wydatków państwa nazwano budżetami. Współcześnie zaś dodajemy, iż były to pierwsze plany finansowe gospodarki publicznej. Właściwiej byłoby określać je mianem planów gospodarczych wyrażonych w pieniądzu bądź też planów gospodarczo-finansowych. Decydowały one bowiem o kierunkach realizacji zadań rzeczowych, dla których niezbędne było zgromadzenie odpowiednich środków finansowych. Warto również przypomnieć, iż dla tego okresu historycznego, w którym pojawiły się pierwsze budżety państwowe, charakterystyczny

był fakt uzależniania rodzajów i wysokości wydatków od stanu dochodów. Spowodowało to rozwój licznych form gromadzenia dochodów publicznych, w tym rozkwit różnych konstrukcji opodatkowania.

Budżet państwowy jako plan gospodarczo-finansowy państwa wypełniał należycie swe funkcje ekonomiczne od początków XX w. Okres światowego kryzysu gospodarczego lat trzydziestych wykazał niezbicie, iż ramy gospodarki budżetowej są zbyt sztywne w czasie i przestrzeni, aby nadal stanowić podstawę planowania działalności gospodarczej i finansowej państwa. Stan ten wymagał zmiany.

Pierwszym posunięciem była rewaloryzacja klasycznych zasad budżetowych, a w szczególności: równowagi budżetowej, jedności i zupełności oraz roczności i szczegółowości. Nadwerżyło to w istotny sposób posady tradycyjnego budżetu, który w żadnym z rozwiniętych gospodarczo krajów nie funkcjonuje w swej klasycznej formie.

Polityczne znaczenie budżetu sprawiło, iż żadne państwo nie zrezygnowało z instytucji budżetu państwa. Niemniej przystąpiono do zmiany zakresu i form planowania działalności gospodarczej i finansowej państwa. Po II wojnie światowej proces ten rozwinął się równolegle w kilku kierunkach, chociaż z różnym natężeniem w poszczególnych państwach. Jednym z kierunków było podjęcie planowania działalności gospodarczej państwa w formie narodowych planów gospodarczych, zestawianych formalnie odrębnie od planów finansowych. Drugi kierunek polegał na unowocześnieniu zasad i metod planowania budżetowego, jako podstawy planowania finansowego w skali makroekonomicznej. Wreszcie trzeci kierunek to działania zmierzające do opracowania modelu planu, który łączyłby w sobie elementy planu gospodarczego i finansowego.

Charakterystyczne jest, że wymienione tendencje i kierunki działań występują we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Nie mała jest rola francuskiej myśli ekonomicznej i finansowej w tym procesie. Dlatego też w tym rozdziale omówimy dokładniej rozwój planowania gospodarczego we Francji (§ 1), następnie zaś przemiany we francuskim planowaniu finansowym (§ 2). Obejmują one zarówno doskonalenie planowania budżetowego, jak i proces wykorzystywania tzw. rachunkowości społecznej do sporządzania budżetów gospodarki narodowej, czyli nowego typu planów gospodarczo-finansowych państwa.

Przyczyny oraz formy planowania gospodarczego w państwach kapitalistycznych były już wielokrotnie wyjaśniane w literaturze ekonomicznej i finansowej¹. W mniejszym stopniu zagadnieniami tymi zajmowała

¹ Por. szerzej *Programowanie gospodarcze w krajach Europy Zachodniej*, Warszawa 1972, s. 19—24; M. Passoń-Kunicka, *Planowanie jako instrument polityki gospodarczej Francji*, Warszawa 1977, s. 9 i n.

się natomiast literatura prawnicza, chociaż proces planowania gospodarczego w państwach kapitalistycznych rzutuje bezpośrednio na system instytucji prawa administracyjnego² i finansowego³.

Zakres oraz formy prawne planowania gospodarczego w państwach kapitalistycznych wykazują wiele cech wspólnych, co jest zrozumiałe ze względu na podobieństwa i warunki gospodarcze i ustrojowe⁴. Niemniej występują także i pewne różnice. Z tych też względów na szczególne zainteresowanie zasługuje problematyka planowania gospodarczego we Francji⁵. Jest to bowiem państwo, w którym procesy planowania gospodarczego rozwinęły się stosunkowo najwcześniej i najszerzej, powodując z czasem powstanie nowej techniki planowania oraz skomplikowanego systemu organów planowania.

Tradycje planowania gospodarczego we Francji sięgają okresu międzywojennego, kiedy to kierowanie działalnością gospodarczą wymagało stworzenia nowych form interwencji państwa. Prowadzenie działalności gospodarczej na podstawie budżetu państwa okazało się metodą zbyt ograniczoną. Kryzys gospodarki światowej oraz nowe teorie polityki ekonomiczno-financej państwa potwierdziły potrzebę programowania działalności gospodarczej zarówno w szerszym zakresie przedmiotowym, jak i w dłuższych odcinkach czasu. W latach trzydziestych wyłonił się także problem, czy zarządzanie gospodarką narodową powierzyć odrębnemu organowi, czy też pozostawić je w częściach poszczególnym ministerstwom⁶. Podjęto również pierwsze próby ujęcia gospodarki narodowej w ramy planów ekonomicznych⁷.

Po II wojnie światowej planowanie gospodarki narodowej we Francji stało się zasadą, uwidocznioną nawet w konstytucji⁸. Pierwszy wieloletni plan gospodarczy, noszący od nazwiska jego twórcy nazwę planu Monneta — objął lata 1946—1953. Dla przygotowania I planu M. Mon-

² Por. A. de Laubadère, *Droit public économique*, Paris 1976, s. 327—368.

³ Por. M. Weralski, *Racjonalizacja działalności administracji i jej związki z gospodarką budżetową*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 3.

⁴ Por. szerzej G. Denton, M. Forsyth, M. Mac Lennan, *Planification et politiques économiques en France, Allemagne et Grande Bretagne*, Paris 1969.

⁵ Por. M. Orłowski, *Planowanie gospodarcze we Francji*, „Myśl Gospodarcza” 1957, nr 10; J. Grzywicka, *Problemy planowania rozwoju gospodarczego we Francji*, „*Ekonomista*” 1959, nr 3; A. Szeworski, *Wpływ państwa na inwestycje w systemie kapitalistycznym na przykładzie „planowania gospodarczego” Francji*, „*Ekonomista*” 1960, nr 4; Cz. Grabowski, *Problemy planowania gospodarczego we Francji*, Warszawa 1964, s. 96 i n.

⁶ Por. F. L. Closon, J. Filipi, *L'Économie et les finances. Le ministre et le ministère. L'administration centrale. Les services*, Paris 1968, s. 487 i n.

⁷ Por. B. Chenot, *Organisation économiques de l'État*, Paris 1965, s. 128—130.

⁸ Art. 25 konstytucji z 1946 r.

net stworzył dwie instytucje, które funkcjonują nieprzerwanie po dzień dzisiejszy: Główny Komisariat Planowania (Commissariat Général du Plan) oraz komisje modernizacyjne (commissions de modernisation). Równocześnie kompetencje planistyczne w zakresie planowania gospodarczego należały także do ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Narodowej.

Zasadniczą cechą I planu była selektywność rozwoju gospodarczego Francji, polegająca na planowym rozwoju wybranych gałęzi gospodarki (przemysł węglowy i hutniczy, produkcja maszyn rolniczych oraz materiałów budowlanych, elektryfikacja oraz transport wewnętrzny). Rezultaty gospodarcze wykonania planu były dobre, bowiem zrealizowano go w 96%⁹.

Pomimo dobrych wyników realizacji I planu w początkach lat pięćdziesiątych wystąpił pewien kryzys w planowaniu gospodarczym. Sprzyjał temu przede wszystkim okres inflacji, a także brak zgodności co do roli planu gospodarczego w życiu gospodarczym państwa. W doktrynie i w praktyce gospodarczej wyłoniły się bowiem dwa przeciwstawne stanowiska. Jedni opowiadali się za potrzebą równowagi planowanej, inni byli zwolennikami gospodarki koniunkturalnej. II plan objął lata 1954—1957. Wnosił on pewne nowe elementy¹⁰. Po raz pierwszy sięgnięto do metod rachunkowości społecznej, zaś do planu gospodarczego wprowadzono osobne części dotyczące spożycia zbiorowego oraz gospodarki w tzw. krajach zamorskich Francji.

III plan (1958—1961) był przygotowany z pewnym wyprzedzeniem, ponieważ opracowywano go w latach 1956—1957. Jego realizacja natrafiła jednakże na liczne trudności. Wynikały one zarówno z faktu zmiany konstytucji i zapoczątkowania okresu V Republiki, jak i ze zmiany układów międzynarodowych. Francja weszła bowiem na drogę konkurencji międzynarodowej, podpisując w 1958 r. traktat rzymski i wchodząc do EWG. W 1958 r. opracowano plan stabilizacji i dewaluacji franka, co pozwoliło w latach następnych pomyślniej realizować założenia planu. Pod względem metodologicznym nowością III planu było zastosowanie szerokiego ujęcia makroekonomicznego.

IV plan (1962—1965) wnosił także wiele nowych elementów. Po raz pierwszy przygotowano go na podstawie debat publicznych, co nadawało planowaniu gospodarczemu charakter demokratyczny. Po raz pierwszy poddano go również pod obrady Rady Ekonomiczno-Społecznej oraz parlamentu. Pod względem metodologicznym plan wzbogacono o nowe pozycje, a mianowicie o planowanie regionalne, programy spożycia

⁹ Y. Ullmo, *La planification en France*, Paris 1974, s. 7—8.

¹⁰ Por. Grzywicka, *op. cit.*

zbiorowego (trzy warianty) oraz tablice operacji finansowych. Polityczne znaczenie planu polegało na tym, iż rząd zaczął go wykorzystywać dla określenia kierunków polityki gospodarczej i społecznej.

V plan (1966—1970) został opracowany w warunkach stabilizacji politycznej i gospodarczej, co pozwoliło osiągnąć niezbędną równowagę¹¹. W zakresie stosunków z zagranicą był to plan otwarty, chociaż położono w nim silny akcent na stronę dochodową. Pod względem metodologicznym V plan wzbogacił jeszcze bardziej technikę planowania. Dwukrotnie poddawano go analizie parlamentarnej, zatwierdzając najpierw jego główne założenia, a następnie całość projektu. Zapoczątkowano praktykę odrębnego planowania regionalnego i planowania przestrzennego. W dziedzinie programowania wartości wprowadzono wskaźniki i normy indykatywne (szczególnie w zakresie dochodów i cen). Istotne było również wprowadzenie pojęcia strategii gospodarczej w wyniku rozgraniczenia związków pomiędzy polityką krótkoterminową i długoterminową.

V plan był aktem, za pomocą którego próbowano rozwiązać serię spornych problemów, m. in. połączyć rozwój przemysłu z postępem społecznym realizowanym poprzez finansowanie spożycia zbiorowego. Po raz pierwszy wprowadzono w nim podział na poszczególne branże, planując w nich udział stosunków zagranicznych (eksport — import). Osiągnięto przy tym dalszy postęp metodologiczny w planowaniu, szczególnie w zakresie planowania wieloletniego oraz finansowego. W okresie tym posługiwano się już metodą RCB (*rationalisation des choix budgétaires*).

Podobnie scharakteryzować można dwa następne plany. VI plan (1971—1975) był przygotowywany w latach 1969—1970, toteż odbiły się na nim wyraźnym piętnem wydarzenia wewnętrzne i światowe 1968 r. Na czoło wysunięto problem industrializacji; utworzono nawet specjalną Komisję Przemysłu, której zadaniem było opracowanie rozwiązań w zakresie rozwoju i polityki przemysłowej Francji. Na tle rozwoju przemysłowego innych państw kapitalistycznych poziom industrializacji francuskiej był oceniany jako niedostateczny. Komisja podkreśliła potrzebę rozwinięcia polityki aktywnej konkurencji międzynarodowej zweryfikowania systemu pomocy publicznej oraz rozwoju systemu informacji gospodarczej.

Pod względem metodologicznym w przygotowaniu VI planu wykorzystano tzw. model FIFI (*modele physico-financier*), opracowany przez Instytut Badań Ekonomicznych i Statystyki (INSEE). Jest to model, który uwzględnia równocześnie różne warianty „fizyczne” gospodarki (np. produkcja, spożycie, inwestycje) oraz różne warianty wartości finansowych

¹¹ Por. Cz. Grabowski, *Piąty plan francuski*, „*Ekonomista*” 1966, nr 5; S. Hatt, *Planowanie gospodarcze we Francji*, „*Gospodarka Planowa*” 1970, nr 7.

(np. ceny, płace, dochody i wydatki publiczne)¹². Struktura generalna modelu FIFI obejmuje pięć płaszczyzn: 1) podaży obliczonej na podstawie produktu globalnego; 2) wysokości płac nominalnych; 3) cen i dochodów, 4) inwestycji; 5) konsumpcji. Warianty polityki gospodarczej są sprawdzane przez zastosowanie obliczeń dotyczących związków pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami. W ten sposób możliwe jest przewidywanie całościowe skutków gospodarczych wybranego wariantu.

2. Społeczno-ekonomiczne i polityczne znaczenie planowania gospodarczego we Francji

Francuzi traktują planowanie gospodarcze w sposób szczególnie uprzywilejowany, podkreślając bardzo często swoje tradycje i osiągnięcia w tej dziedzinie. Planowanie gospodarcze jest przy tym uznawane za niezbędny klucz do osiągnięcia sukcesów gospodarczych. W literaturze podkreśla się zwykle, iż fakt, że Francja ma wyższy dochód narodowy niż Turcja, Portugalia, Grecja, Hiszpania, Włochy i Anglia, a mniejszy niż RFN, Szwecja i USA, wynika przede wszystkim stąd, że w stosunku do jednych państw francuski system planowania gospodarczego jest bardziej rozwinięty, zaś w stosunku do innych państw pozostaje jeszcze w tyle¹³.

Znaczenie planowania gospodarczego jest wielorakie¹⁴. Historia francuskiego planowania gospodarczego wskazuje, iż praktycznie planowanie staje się motorem dla rozwoju pogłębianych studiów i przewidywań prognostycznych oraz czynnikiem pobudzającym do rozwoju nauki i techniki, a także całego systemu urządzeń społeczno-politycznych, doskonalących organizację życia społecznego, politycznego i gospodarczego państwa. W procesie planowania oraz w jego produkcie ogniskują się bowiem wszystkie najważniejsze przejawy życia społeczno-gospodarczego i politycznego.

Praktycznie stwierdzono, że planowanie służy odkrywaniu nowych problemów, które są źle lub mało znane oraz niezbyt dobrze rozwiązywane przez administrację. Planowanie jest także istotnym elementem koordynacji działalności administracji, umożliwia bowiem likwidowanie sprzecznych tendencji. Wreszcie planowanie ułatwia podejmowanie decyzji rządowych, zmniejszając ryzyko decyzji wadliwych. Pod względem politycznym wyłania się jednakże problem, który stawia nauka francuska: na ile ustalenie planu wiąże rząd w jego działaniu. Żywy jest zatem

¹² Por. P. Bauchet, *La planification française. Du premier au sixième plan*, Paris 1966, s. 200—202.

¹³ Tamże, s. 15.

¹⁴ A treize, *La planification française en pratique*, Paris 1971, s. 31—42.

także problem charakteru prawnego planu gospodarczego (szerzej o tym pisaliśmy w rozdz. I, § 2, pkt 1).

W odróżnieniu od innych państw kapitalistycznych we Francji traktuje się planowanie gospodarcze przede wszystkim jako proces makroekonomiczny. Francuzi reprezentują w ten sposób pogląd, iż współczesne państwo kapitalistyczne nie może zadowalać się jedynie stosowaniem instrumentów polityki pieniężno-kredytowej wobec podmiotów gospodarujących i planujących swą działalność w ujęciu mikroekonomicznym.

Znaczenie planowania gospodarczego we Francji jest widoczne szeroko w działalności administracyjnej państwa oraz w życiu naukowym. Planowanie stwarza bowiem liczne problemy, które wymagają rozwiązywania zarówno w drodze poszukiwań i badań naukowych, jak i w bezpośrednich działaniach organizacyjnych państwa. W nauce francuskiej problemami planowania zajmują się specjaliści wielu dyscyplin. Planowanie i polityka gospodarcza są przedmiotem studiów uniwersyteckich i administracyjnych. Rozwój techniki planowania wymaga z kolei stałego doskonalenia systemu organizacji prawnej planowania oraz wiązania go z systemem planowania finansowego. W sumie sprawia to, że procesy planowania stają się także obiektem szerokiego zainteresowania społecznego¹⁵, co wywiera pewien wpływ na ich rozwiązywanie.

Pod względem przedmiotowym problemy francuskiego planowania gospodarczego nie różnią się w zasadzie od problemów, które nurtują inne państwa kapitalistyczne i socjalistyczne. Różnice polegają jedynie na tym, iż pewne kwestie zostały rozwiązane lepiej, inne budzą nadal wiele kontrowersji.

Stosunkowo najmniej dyskusyjne są zagadnienia techniki planowania gospodarczego. Pod tym względem francuski model planowania gospodarczego uchodzi za jeden z najbardziej nowoczesnych. Jest to, rzecz jasna, sprawa względna, ponieważ technika planowania gospodarczego we Francji jest silnie osadzona w realiach życia politycznego i gospodarczego i z punktu widzenia rozwiązań ustrojowo-gospodarczych może być oceniana z mniejszym aplauzem. Niemniej faktem jest, iż francuska myśl ekonomiczna i finansowa zawsze przywiązywała dużą wagę do rozwiązań technicznych w dziedzinie gospodarki i finansów, tworząc szereg nowoczesnych rozwiązań, które recypowano następnie w praktyce gospodarczej i budżetowej innych państw (o zagadnieniach techniki planowania gospodarczego we Francji pisaliśmy szerzej w rozdz. I, § 1, pkt 2).

Najwięcej kontrowersji może budzić i faktycznie wywołuje organiza-

¹⁵ Por. *Rapport présenté au Conseil Économique et Social par M. José Bidegain*, [w:] P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Recueil pratique de documents*, Paris 1970, s. 35 i n.

cja i funkcjonowanie systemu organów zaangażowanych w proces tworzenia, realizacji i kontroli planów gospodarczych we Francji. Wiadomo, że system administracji francuskiej jest bardzo scentralizowany. Jednocześnie występują silne tendencje demokratyzacji życia publicznego, które są hamowane przez system rozwiązań polityczno-prawnych oraz technizację administracji. Sprawia to, że Francja paszukuje ciągle optymalnego systemu organizacyjnego w dziedzinie planowania gospodarczego, tworząc szereg specjalistycznych ciał w postaci komisji, komitetów rad itp., a jednocześnie nie wypracowała dotychczas zasad ich działalności oraz form prawnych koordynacji i odpowiedzialności. Nie są także jasno sprecyzowane kompetencje organów wykonawczych i ustawodawczych. Nie ma prawnie i kompleksowo określonych reguł postępowania (procedury) w dziedzinie tworzenia i kontroli realizacji planów gospodarczych (zwracaliśmy na to uwagę w rozdz. I, § 1, pkt 3).

Wyda się, iż wartość rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz polityczno-ustrojowych francuskiego planowania gospodarczego jest jaskrawo widoczna na tle rozwiązań i techniki planowania finansowego, a w szczególności planowania budżetowego. Związki pomiędzy tymi planami są niezbędne. Niemniej pod względem charakteru prawnego są to plany różne. Stan ten (por. rozdz. I, § 2, pkt 4) zdaje się wskazywać na przyczyny pewnych niedomagań w organizacji prawnej systemu planowania gospodarczego we Francji.

3. Procedura planowania gospodarczego we Francji

Proces planowania gospodarczego obejmuje przygotowanie projektu planu oraz jego uchwalenie przez parlament. Najbardziej skomplikowany jest etap opracowania projektu planu¹⁶. Obejmuje on trzy zasadnicze fazy¹⁷: przygotowanie głównych założeń planu, opracowanie projektu planu, przygotowanie części regionalnych. We wszystkich fazach biorą udział trzy grupy organów: administracja, rząd oraz organy regionalne.

Główny ciężar prac przypada na fazę przygotowania podstawowych założeń planu. Pod względem czasowym jest to etap najdłuższy, trwający zwykle 3—4 lata. W tym czasie wyspecjalizowane organy planowania, przede wszystkim Narodowy Instytut Badań Ekonomicznych i Statystyki

¹⁶ Por. Bauchet, *op. cit.*, s. 60—68; Atreize, *op. cit.*, s. 43—54; Ullmo, *op. cit.*, s. 64—75.

¹⁷ Por. J. Padlewski, *Planowanie gospodarcze we Francji*, Warszawa 1965, s. 7—9; Passon-Kunicka, *op. cit.*, s. 103 i n.; S. Kruszczyński, *Metody wieloletniego planowania we Francji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, nr 4, s. 73—94.

oraz Dyrekcja Programowania Ministerstwa Gospodarki, prowadzą prace prognostyczne, obejmujące okres 10—15 lat. Natomiast Główny Komisarjat Planowania wydaje szereg ustaleń metodologicznych o charakterze wytycznych materialnych i formalnych. Na bieżąco poszczególne założenia są już w tej fazie konsultowane i opiniowane przez specjalne komisje i grupy planistyczne.

W wyniku prac organów administracji rząd przygotowuje raport dotyczący głównych założeń projektu planu gospodarczego. Dokument ten jest przedkładany do konsultacji Radzie Ekonomiczno-Społecznej, a następnie rząd wnosi go pod obrady parlamentu. Jest to zasadniczy moment całości prac planistycznych w tej fazie, ponieważ zatwierdzenie głównych założeń projektu jest jednoznaczne z aprobatą założeń polityki gospodarczej i społecznej rządu na najbliższe lata.

Równolegle z pracami rządu i parlamentu toczą się prace planistyczne na szczeblu regionalnym. Prefekt regionu opracowuje bowiem analogiczny raport założeń regionalnych, a następnie konsultuje go z Komisją Rozwoju Gospodarczego Regionu i przedkłada pod obrady regionalnego ciała przedstawicielskiego.

Druga faza prac planistycznych polega na opracowaniu szczegółowego projektu planu. W tym czasie komisje opracowują szczegółowe projekty, przedstawiając je Komisji Generalnej, która opracowuje syntezę całości. Uwzględniając dyrektywy rządowe, Główny Komisarjat Planowania przygotowuje projekt planu. Dokument ten jest przedkładany do zaopiniowania przez Radę Ekonomiczno-Społeczną, a następnie przechodzi pod obrady parlamentu, który uchwala plan gospodarczy w formie aneksu do ustawy. Analogiczny proces prac odbywa się na szczeblu regionalnym, przy czym projekt planu jest także konsultowany z instancjami niższych szczebli, tzn. miast i gmin.

Trzecia faza prac planistycznych wiąże się wyłącznie z regionalizacją planu. Na szczeblu administracji centralnej dokonuje się podziału na części regionalne, opracowując programy rozwojowe w zakresie modernizacji i spożycia zbiorowego. Rząd wydaje dyrektywy finansowe, stanowiące podstawę planowania budżetowego. Organy regionalne dokonują natomiast konsultacji szczegółowych postanowień planu, przystosowując je do warunków lokalnych. W tym sensie proces planowania gospodarczego jest dalece scentralizowany, podobnie jak cały system francuskiej administracji.

Realizacja planu gospodarczego, który jak wiadomo ma charakter wieloletni, odbywa się w sposób ciągły. Niemniej zasadniczy cykl realizacji obejmuje okres jednego roku. Składają się na to: dyskusja budżetowa i decyzje zawarte w ustawie finansowej, decyzje Funduszu Rozwoju Gospodarczego i Społecznego, sprawozdanie z wykonania rocznego planu.

W trakcie dyskusji budżetowych szczególną rolę odgrywa Główny Komisariat Planowania. Nie ma on, co prawda, prawa decyzji, lecz na forum parlamentarnym występuje jako obrońca ustaleń zawartych w planie gospodarczym. W związku z tym czuwa on nad takim ułożeniem ustawy finansowej i kształtem budżetu, które byłoby zgodne z postanowieniami planu gospodarczego i zapewniało jego realizację. Praktycznie oznacza to, iż musi przekonywać poszczególne ministerstwa, aby nie zmieniały projektu budżetu, który przygotowano w zgodności z ustaleniami i zadaniami planu gospodarczego.

Fundusz Rozwoju Gospodarczego i Społecznego jest instrumentem interwencji państwa w zakresie inwestycji publicznych oraz w dziedzinie pomocy państwa dla sektora prywatnego. Decyzje dotyczące planu finansowego FRGiS mają zatem istotne znaczenie dla realizacji planu gospodarczego. Dlatego też Główny Komisariat Planowania uczestniczy w pracach różnych komitetów, działających w ramach obsługi Funduszu, zapewniając w ten sposób zgodną z ustaleniami planu realizację decyzji inwestycyjnych.

Każdego roku Główny Komisariat Planowania organizuje posiedzenie z udziałem członków poszczególnych komisji modernizacyjnych w celu opracowania rocznego sprawozdania z realizacji planu. Materiałów dostarczają poszczególne komisje branżowe oraz ministerstwa. Opracowane sprawozdanie jest następnie prezentowane parlamentowi jako aneks do ustawy finansowej. Jest to doskonały instrument, zapewniający realność planowania budżetowego, a jednocześnie parlamentarna forma kontroli realizacji planu gospodarczego.

4. Organy planowania gospodarczego we Francji

Pod względem instytucjonalnym proces planowania gospodarczego we Francji jest niesłychanie rozbudowany¹⁸. Obejmuje on działalność szeregu organów wyspecjalizowanych oraz angażuje udział organów administracji rządowej i samorządowej, a także licznych ciał doradczych i wreszcie organów przedstawicielskich. Mozaika organów biorących udział w planowaniu gospodarczym sprawia, iż można je klasyfikować z różnych punktów widzenia. Dla celów niniejszego opracowania najważniejszy wydaje się podział organów biorących udział w tworzeniu planu gospodarczego przeprowadzony z punktu widzenia ich roli w tym procesie. Pod tym względem wyróżnić można trzy zasadnicze grupy organów: 1) centralne organy planistyczne, 2) organy decyzyjne wyższych instancji, 3) regionalne organy doradcze.

¹⁸ Por. P. Fournert, *L'administration économique*, Paris 1972.

A. Centralne organy planistyczne

W grupie centralnych organów planistycznych najważniejszą rolę w przygotowaniu planu odgrywają: Główny Komisariat Planowania oraz komisje modernizacyjne.

Podstawowym organizmem przygotowania planu jest Główny Komisariat Planowania¹⁹. Powołano go do życia 3 stycznia 1946 r., podporządkowując bezpośrednio premierowi. W latach 1954—1962 podlegał on ministrowi finansów, zaś w okresie 1962—1967 ponownie premierowi. Od maja 1967 r. Główny Komisariat Planowania podlega ministrowi delegowanemu do spraw planu i zarządzania terytorialnego. Problem autonomii Komisariatu oraz organu nadzorczego bywa zresztą bardzo często poruszany w dyskusjach politycznych.

Na czele Komisariatu stoi generalny komisarz, mianowany w taki sam sposób jak ministrowie. Komisarz pracuje przy pomocy sekretarza oraz zespołu doradców (w liczbie 40 osób), rekrutujących się z różnych grup zawodowych (naukowcy, ekonomiści, technicy, wyżsi urzędnicy państwowi) i z różnych branż. Służby administracyjne Komisariatu mają zwykle zarówno charakter poziomy (służby ekonomiczne, finansowe, socjalne, regionalne i urbanistyki), jak i pionowy (rolnictwo, przemysł, handel, transport itd.).

Zadania Komisariatu sprowadzają się do czterech zasadniczych funkcji: 1) nadawania kierunku studiom i badaniom w dziedzinie rozwoju gospodarczego, 2) organizacji i inicjowania prac związanych z przygotowaniem głównych założeń oraz projektu planu, 3) kontroli realizacji planu oraz opracowywania projektu zmian w planie, 4) wykonywania zadań specjalnych powierzanych najczęściej przez rząd, a dotyczących opracowywania różnego rodzaju raportów i dokumentów syntetycznych.

W swojej działalności Komisariat jest wspomagany przez cały szereg innych organów i organizacji. Do stałych partnerów Komisariatu należą przede wszystkim: Dyrekcja Programowania w Ministerstwie Gospodarki, Centrum Badawcze i Dokumentacji Spożycia (CREDOC), Centrum Studiów i Wieloletnich Prognoz Ekonomicznych (CEPREL), Centrum Studiów i Materialnych Badań Planistycznych (CERMAP), Narodowy Instytut Statystyki i Studiów Ekonomicznych (INSEE) oraz Narodowy Instytut Studiów Demograficznych (INED). Jednocześnie członkowie Komisariatu uczestniczą w pracach wielu komisji i komitetów o charakterze międzyresortowym.

Organami roboczymi powołanymi do przygotowania planu gospodarczego są komisje modernizacyjne. Ich podstawowe zadanie polega na

¹⁹ Padlewski, *op. cit.*, s. 1—2.

przygotowaniu propozycji planistycznych dotyczących poszczególnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego państwa. Jest to możliwe dzięki organizacji wewnętrznej każdej komisji. Tworzą ją bowiem przedstawiciele różnych grup zawodowych i społecznych. Członkami komisji są: 1) przedstawiciele administracji, mianowani przez poszczególnych ministrów na wniosek komisarza generalnego, 2) kierownicy przedsiębiorstw (przemysłowych, rolnych, handlowych) i przedstawiciele organizacji zawodowych, mianowani na wniosek tych organizacji, 3) przedstawiciele pracodawców, mianowani na wniosek syndykatów, 4) przedstawiciele władz regionalnych, municypalnych. Ponadto każda komisja korzysta z usług specjalistów i ekspertów powoływanych doraźnie.

Komisje są powoływane każdorazowo dla przygotowania kolejnego planu gospodarczego. Stąd też ich liczba nie jest stała, co ilustruje następujące zestawienie ²⁰:

I plan	8 komisji	494 osób
II „	22 „	604 „
III „	21 „	704 „
IV „	26 „	1 055 „
V „	30 „	1 950 „
VI „	28 „	1 400 „
VII „	13 „	390 „

Zmniejszenie ilości komisji powołanych do opracowania VII planu wiązało się z udoskonaleniem techniki planowania, a przede wszystkim z zastosowaniem tzw. modelu FIFI, o którym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Tabela 34

Struktura społeczno-zawodowa komisji modernizacyjnych w planowaniu gospodarczym

Członkowie komisji	I plan	II plan	III plan	IV plan	V plan
Ogółem	494	604	704	1 055	1 950
Pracodawcy	77	34	52	114	291
Rolnicy	19	21	22	20	67
Kierownicy przedsiębiorstw	108	137	119	211	406
Funkcjonariusze administracji	118	184	201	202	457
Przedstawiciele związków zawodowych	59	95	140	248	450
Pozostali	113	133	170	254	299

Źródło: P. Bauchet, *La planification française. Du premier au sixième plan*, Paris 1966, s. 50.

²⁰ Bauchet, *op. cit.*, s. 49.

Zasadniczo wyróżnić można cztery kategorie komisji: 1) komisje pionowe (*Commissions verticales*), które są kompetentne w zakresie przygotowania planów gospodarczych poszczególnych gałęzi i branż, 2) komisje poziome (*Commissions horizontales*), których liczba jest niewielka, gdyż mają one kompetencje o charakterze ponadresortowym (Komisja Badań Programów, Komisja Informacji, Statystyki i Przetwarzania Danych, Komisja Równowagi Globalnej, Finansowania i Wzrostu Gospodarczego), 3) komisje kompetentne w dziedzinie funkcji kolektywnych (w szczególności budżetowych), zajmujące się sferą nieprodukcyjną (kultura, oświata, zdrowie, sport, sprawy socjalno-bytowe, budownictwo mieszkaniowe, rozwój miast i wsi), 4) komisje rozwoju regionu, zajmujące się w szczególności problematyką inwestycji publicznych w regionach.

Wraz z zastosowaniem nowej techniki planowania przy opracowywaniu VI i VII planu powołano jedynie 13 komisji²¹. W tej liczbie znajdują się: trzy komisje poziome (komisja rozwoju, komisja stosunków gospodarczych i finansowych z zagranicą, komisja zarządzania terytorialnego), pięć komisji pionowych (energia, rolnictwo i zaopatrzenie, przemysł, transport i komunikacja, handel), cztery komisje zajmujące się sferą nieprodukcyjną (oświata i wychowanie, zdrowie i opieka społeczna, sprawy socjalno-bytowe, nauka i badania). Odrębną komisją jest Komisja ds. Krajów Zamorskich. Jednocześnie przeciętną liczbę członków komisji zmniejszono do ok. 30, dążąc w ten sposób do zwiększenia efektywności pracy komisji oraz nadania im charakteru bardziej technicznego niż politycznego, chociaż ten ostatni wynika ze sposobu rekrutacji składu osobowego.

B. Organy decyzyjne wyższej instancji

Obok centralnych organów koncepcyjnych kierowniczych i roboczych funkcjonują także organy centralne wyposażone w kompetencje opiniodawcze i decyzyjne. Ich zadaniem jest analiza założeń planu oraz projektu planu zarówno z technicznego, jak i politycznego punktu widzenia. Kompetencje organów nie są jednakże równe. Część z nich spełnia jedynie rolę opiniodawczą i to głównie w zakresie problemów technicznych (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Budżetu, Centralna Rada Planowania) bądź też analizuje zamierzenia planistyczne z politycznego punktu widzenia (Rada Ekonomiczno-Socjalna). Pozostałe organy centralne są organami decyzyjnymi. Należą do nich rząd i parlament.

²¹ P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Politique financière. Budget et Trésor*, Paris 1977, s. 237—238.

Ministerstwo Gospodarki i Finansów odgrywało szczególną rolę w zakresie planowania gospodarczego. Po likwidacji Ministerstwa Gospodarki Narodowej większość byłych dyrekcji i służb tego ministerstwa została włączona w skład nowego tworu organizacyjnego, czyli właśnie Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Poszerzyło to automatycznie zadania Ministerstwa oraz kompetencje ministrów finansów. Rozwój planowania budżetowego był zresztą zawsze sprzężony z procesem planowania gospodarczego. W latach 1954—1962 Główny Komisariat Planowania był podporządkowany ministrowi finansów.

Obecnie udział Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Budżetu w planowaniu gospodarczym jest od strony instytucjonalnej zagwarantowany wielostronnie. Dyrekcja Programowania oraz Narodowy Instytut Badań Ekonomicznych i Statystyki uczestniczą w całokształcie prac badawczych, operatywnych i analitycznych związanych z przygotowaniem założeń i projektu planu gospodarczego. Natomiast Dyrekcja Budżetu oraz Dyrekcja Skarbu opracowują projekt budżetu państwa oraz projekt planu finansowego inwestycji realizowanych w ramach Funduszu Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego. Przedstawiciele obu dyrekcji wchodzi z urzędu w skład wszystkich komisji modernizacyjnych. Jest to w pełni zrozumiałe, ponieważ budżet jest instrumentem realizacji planu gospodarczego.

Z praktycznego punktu widzenia pozycja Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Budżetu w planowaniu gospodarczym jest więcej niż opiniodawcza. Projekty planów gospodarczych muszą być bowiem układane zgodnie z założeniami polityki gospodarczej i społecznej, zaś polityka finansowa oraz plany finansowe służą nie tylko odzwierciedleniu tych założeń, lecz stanowią najważniejszy instrument ich realizacji. W związku z tym plany gospodarcze, podobnie jak plany finansowe, muszą podlegać kontroli politycznej oraz stanowić przedmiot opinii i decyzji innych organów.

Do centralnych organów o charakterze doradczym należy przede wszystkim Rada Ekonomiczno-Socjalna (Conseil Économique et Sociale). Jest to organ powołany konstytucyjnie dla wyrażenia opinii o projekcie planu gospodarczego. Instytucja Rady Ekonomicznej powstała w okresie IV Republiki, kiedy to mocą konstytucji z 1946 r. zobowiązano rząd do konsultowania projektu planu gospodarki narodowej.

Rada Ekonomiczno-Społeczna V Republiki ma być doradcą zarówno dla parlamentu, jak i dla rządu. Praktyka pokazuje jednak, że Rada bardziej stara się być doradcą dla Parlamentu, natomiast wobec rządu przyjmuje pozycję organu w pewnym sensie zwierzchniego, bo aprobuje (lub nie) założenia oraz projekt planu gospodarczego. Analizę tych dokumentów przygotowuje Sekcja Inwestycji i Planu, organizując

sprawozdanie, które przedstawione jest następnie Zgromadzeniu Narodowemu. Obrady Rady nie są jawne. Dopiero Zgromadzenie Narodowe może przesłać opracowany raport rządowi i zarządzić jego publikację w „Journal Officiel”. Rząd jest zobowiązany do rozważenia uwag i propozycji Rady oraz do ewentualnej modyfikacji projektu planu. Dlatego też w praktyce rząd stara się przedstawić Radzie projekt planu jak najpóźniej, pozostawiając w ten sposób zbyt małą ilość czasu na jego dogłębną analizę. Są to jednakże zabiegi mało skuteczne, ponieważ system kontroli politycznej planowania gospodarczego jest we Francji rozwinięty szeroko, m. in. poprzez funkcjonowanie innych organów konsultatywnych.

W 1946 r. powołano Radę Planowania (Conseil du Plan), złożoną z ministra i przedstawicieli życia gospodarczego. Była ona czymś w rodzaju superkomisji do koordynacji prac komisji modernizacyjnych. Rada zbierała się jednakże bardzo rzadko i de facto utraciła swoje znaczenie. W 1953 r. w jej miejsce powołano dwa ciała: Radę Najwyższą Planowania (Conseil supérieur du Plan) oraz Komitet Międzyresortowy (Comité interministeriel).

Komitet międzyresortowy zobowiązany był koordynować działalność różnych ministerstw w zakresie przygotowania i realizacji planu gospodarczego. Faktycznie jednak funkcję tę sprawowało Ministerstwo Finansów. Od 1974 r. przejęła ją Centralna Komisja Planowania.

W 1961 r. reaktywowano działalność Rady Najwyższej Planowania, co wiązało się z przygotowaniem IV planu. Rada, licząca 58 członków, działała pod przewodnictwem premiera. Uczestniczyła ona w przygotowaniu planu oraz przygotowała raport końcowy, przedłożony do zaopiniowania Radzie Ekonomiczno-Społecznej. Działalność Rady Najwyższej nie trwała jednakże długo; powołanie w 1974 r. Centralnej Rady Planowania oznaczało likwidację Rady Najwyższej Planowania.

Centralną Radę Planowania powołano 20 października 1974 r. z inicjatywy prezydenta Republiki²², zapowiadając jednocześnie nową erę w planowaniu francuskim²³. Prezydent stanął wówczas na stanowisku, iż planowania nie można traktować jedynie jako procesu technicznego opracowania planu²⁴. Polityczne znaczenie planu gospodarczego jest zbyt duże, aby nie zajmować się nim także z tego punktu widzenia. Zadaniem Rady ma być zatem przygotowywanie dla rządu najlepszych sposobów realizacji funkcji gospodarczych państwa. Praktycznie Rada jest organem pośredniczącym w sprawach planowania pomiędzy rządem a Głównym

²² Tamże, s. 234.

²³ P. Dronin, *Le nouvel âge du Plan*, „Le Monde” 14 XI 1974.

²⁴ V. Giscard d'Estaing, *Démocratie française*, Paris 1976, s. 118.

nym Komitetem Planowania. Jest to organ o charakterze politycznym. Przewodniczy jej prezydent Republiki, zaś w jej skład wchodzi: premier, ministrowie posiadający kompetencje w dziedzinie spraw gospodarczych i socjalnych oraz komisarz generalny. Rada obraduje raz w miesiącu. Każdy minister referuje na posiedzeniach Rady kierunki polityki gospodarczej resortu oraz sposoby wykorzystywania kredytów budżetowych.

Organami politycznymi podejmującymi wiążące decyzje w dziedzinie planowania gospodarczego są rząd oraz parlament. Udział rządu w planowaniu gospodarczym ogranicza się do analizy głównych założeń i projektu planu z punktu widzenia zgodności z założeniami generalnymi polityki rządu. Nie bierze on natomiast udziału w przygotowaniu projektu planu, jeśli nie liczyć dyrektyw rządowych ustalonych dla organów planistycznych. Rząd otrzymuje projekt planu opracowany przez komisję modernizacyjną oraz skoordynowany przez Główny Komisariat Planowania i Ministerstwo Gospodarki i Finansów. Zadaniem rządu jest prezentacja projektu planu Radzie Ekonomiczno-Socjalnej, a następnie jego obrona na forum parlamentarnym.

Pod względem prawnym rząd nie podejmuje wiążących decyzji co do postanowień planu, jest on bowiem uchwalony przez parlament w formie ustawy. Decyzje rządu dotyczą natomiast realizacji planu oraz jego modyfikacji w trakcie wykonywania. W publicystyce francuskiej podnosi się niekiedy, iż stan ten nie jest prawidłowy²⁵. Postanowienia planu ograniczają bowiem operatywną działalność rządu. Z kolei zmiany, których dokonuje rząd w trakcie realizacji planu, są pod względem prawnym zmianami decyzji parlamentarnych. Sprawa charakteru prawnego planu gospodarczego wywołuje zatem podobne kwestie i stanowiska, jak problematyka prawna planów gospodarczych w socjalizmie.

Plan gospodarczy powinien być przedstawiony parlamentowi do uchwalenia. Reguła ta nie była jednakże w pełni przestrzegana w praktyce francuskiego planowania gospodarczego. I i III plan nie były w ogóle prezentowane parlamentowi, zaś inne były przedstawiane z dużym opóźnieniem, np. II plan (1953—1957) był uchwalony dopiero 27 marca 1956 r., zaś IV plan (1962—1965) — 23 lipca 1962 r.²⁶ Nie są to jedyne mankamenty procedury uchwalania planów gospodarczych we Francji.

Istotnym ograniczeniem swobody parlamentarnej w dziedzinie planowania gospodarczego jest to, iż parlament nie ma w zasadzie żadnej możliwości wyboru wariantów planu oraz aprobaty lub dezaprobaty poszczególnych jego założeń lub części projektu planu²⁷. Parlament może

²⁵ J. Rivero, *Le problème juridique du Plan*, „Droit Social” 1957, nr 36.

²⁶ Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 247.

²⁷ Bauchet, *op. cit.*, s. 154 i n.

jedynie zaakceptować całość założeń lub całość projektu planu bądź też odrzucić te dokumenty en bloc. Nie ma także możliwości modyfikacji planu. Sytuacja ta sprawia, iż zainteresowanie parlamentu sprawami planu gospodarczego, który pod względem ekonomicznym urasta do rangi fetyszu, jest znikome. Przykładowo: VI planowi parlament poświęcił jedynie trzy dni; jeszcze mniejsze zainteresowanie towarzyszyło uchwalaniu VII planu, które odbyło się z półrocznym opóźnieniem i trwało jedynie przez dwie dzienne sesje. Jeżeli zważyć, iż przedmiotem obrad był tekst projektu liczący 160 stron i ustalający strategię gospodarczą na okres pięcioletni, to fakt ten staje się bardzo wymowny. Faktycznie kontrola parlamentarna planu gospodarczego odbywa się dopiero w trakcie uchwalania corocznej ustawy finansowej.

W literaturze prawniczej problem uprawnień planistycznych i kontrolnych parlamentu wywołuje szereg krytycznych wypowiedzi. Podnosi się m. in., że plan gospodarczy winien uwzględniać również perspektywę rozwoju EWG, zaś parlament nie powinien być pozbawiony możliwości aktywnego określania kierunków tego rozwoju²⁸. Dla podniesienia rangi parlamentu proponuje się, aby rząd przedstawiał kilka wariantów projektu planu lub co najmniej jeden tzw. kontrplan. Umożliwiłoby to parlamentowi dokonywanie wyboru. Postuluje się także zmianę charakteru prawnego planu gospodarczego, który z planu indykatywnego powinien przekształcić się w plan imperatywny²⁹. Niekiedy wypowiedzane są również opinie, że parlament powinien głosować nad projektem planu gospodarczego podobnie, jak głosuje nad projektem ustawy finansowej, tzn. odrębnie każdy artykuł. Wielu autorów domaga się, aby parlament nie był pozbawiony możliwości dokonywania zmian w planie w toku jego realizacji³⁰. Jest to o tyle istotne, iż zmiany te są spowodowane najczęściej zmianami cen, wysokości subwencji, kredytów i podatków. Zmiany dokonane w planie przez rząd powinny zatem podlegać autoryzacji parlamentu.

C. Regionalne organy planowania gospodarczego

Na szczeblu terenowym organizacja planowania gospodarczego nie jest z natury rzeczy tak szeroko rozbudowana, jak na szczeblu central-

²⁸ Gaudemet, *Fiances publiques...*, s. 248—249.

²⁹ H. Jacquot, *Le statut juridique des plans françaises*, Paris 1973, s. 47.

³⁰ P. Delvolvé, *Le plan et la procédure parlementaire*, „Travaux et Recherches de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques” 1964, Serie Droit Public, nr 1 (Paris II).

nym³¹. Występuje jednakże podobny układ organów. Operatywne czynności planistyczne należą do komisji administracyjnych, powoływanych na szczeblu regionów i departamentów. Organami opiniotwórczymi są natomiast: komisje rozwoju gospodarczego regionu (*commissions de développement économique régional*) oraz regionalne komitety rozwoju społecznego (*comités régionaux d'expansion, sociétés de développement régionales*).

Równocześnie na szczeblu centralnym funkcjonują organy, których zadaniem jest integracja planów regionalnych z ogólnonarodowym planem gospodarczym. Regionalizacja planowania oraz jej integracja z planem ogólnonarodowym jest zjawiskiem stosunkowo późnym, datuje się praktycznie od IV planu (1962—1965). Powołano wówczas Narodową Komisję Zarządzania Terytorialnego (*Commission Nationale d'Emménagement du Territoire*). Zastąpiła ona wcześniej działający Komitet Planów Regionalnych (*Comité des Plans Régionaux*). Począwszy od IV Planu rozpoczęto praktykę integracji planów, wydzielając w narodowym planie gospodarczym osobne części planów regionalnych, zaś począwszy od VI planu wydzielono miejsce dla „regionalnych programów rozwoju i spożycia”. Programy te nie mają charakteru imperatywnego i mogą być w trakcie realizacji modyfikowane. Stanowią one bazę wyjściową dla rocznych propozycji budżetowych prefekta regionu. Ich realizacja jest zapewniona przez organy administracji centralnej i regionalnej.

Począwszy od VI planu rozpoczęto także praktykę konsultacji projektu planu ogólnonarodowego z instancjami regionalnymi, a w szczególności z powołanymi w tym celu radami regionalnymi³². Przygotowanie VII planu stworzyło okazję do sprecyzowania zasad odpowiedzialności centralnych i regionalnych organów planistycznych. Organy regionalne otrzymują specjalne kwestionariusze, w których wyrażają swoje opinie o propozycjach założeń projektu planu. Są to pierwsze przejawy dekoncentracji planowania gospodarczego³³, lecz najważniejsze decyzje zapadają nadal na szczeblu centralnym, ponieważ centralizacja finansowania inwestycji publicznych jest bardzo silna.

³¹ Fournert, *op. cit.*, s. 98.

³² Gaudemet, *Finances publiques...*, s. 241—243.

³³ Por. Ph. Bern, *Les aspects financiers de la régionalisation en France*, „Notes et Études Documentaires” 1974, s. 4088—4090.

§ 2. PLANOWANIE FINANSOWE WE FRANCJI

1. Planowanie budżetowe i jego racjonalizacja

Procedura planowania budżetowego w kapitalizmie rozpatrywana była głównie w kontekście polityczno-prawnym. Stanowiła ona prawne odzwierciedlenie obrazu stosunków pomiędzy organami wykonawczymi i organami przedstawicielskimi. Władztwo finansowe zostało usankcjonowane w konstytucji, co miało gwarantować również ład polityczny danego państwa.

Kurczenie się politycznej roli budżetu państwowego przy jednoczesnych próbach nadania mu większego znaczenia ekonomicznego sprawiło, iż procedura planowania budżetowego, uregulowana często w normach prawnych najwyższej rangi, przestała odpowiadać wymogom współczesnego życia. Równolegle z potrzebą doskonalenia zakresu i form planowania gospodarczego i finansowego zaczęto podnosić konieczność zmian proceduralnych. Najdobitniej dał temu wyraz jeden z autorów francuskich (występujący pod pseudonimem Jean Rivoli), pisząc: „Aktualna procedura budżetowa nie pozwala ani organom administracyjnym, ani rządowi, ani parlamentowi na dokonanie racjonalnego i obiektywnie uzasadnionego wyboru między różnego rodzaju dochodami i wydatkami budżetowymi, nie sprzyja podejmowaniu nowych inicjatyw i zmian w różnych resortach. Wąskie pole dla manewru, jakie pozostawiają dawniejsze decyzje, tradycje, a także bezwład administracji i parlamentu są lepiej lub gorzej wykorzystywane pod presją bieżących wydarzeń gospodarczych, pod naciskiem napięć politycznych, związków zawodowych, organów administracji”³⁴.

Konsekwencją ekonomizacji procesów politycznych staje się racjonalizacja decyzji politycznych w zakresie różnorodnej działalności współczesnego państwa³⁵. Rozwój procesów racjonalizacyjnych w administracji państwowej przebiega dwutorowo. Z jednej strony wiążą się one ze zmianami w organizacji i funkcjonowaniu samej administracji. Ten kierunek zmian omówiliśmy szczegółowo w rozdz. III. Z drugiej strony rozwój procesów racjonalizacyjnych wiąże się z doskonaleniem metod wydatkowania zasobów budżetowych³⁶. Obydwie tendencje nie pozostają

³⁴ J. Rivoli, *Le budget de l'État*, Paris 1969, s. 81.

³⁵ Weralski, *op. cit.*, s. 19.

³⁶ Por. M. Weralski, *Aktualne problemy efektywności wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii*, „Finanse” 1964, nr 5.

jednakże w izolacji, chociaż stopień natężenia zmian jest najczęściej różny ³⁷.

Zbieżność obu kierunków rozwoju racjonalizacji znalazła wyraz w postulatach i w konkretnych posunięciach dotyczących kompleksowego przełamывania zarówno rutyny administracji, jak i przeżytków w zakresie gospodarki budżetowej ³⁸. Zmiana stylu pracy administracji polegała na zastępowaniu administrowania przez zarządzanie, zaś dotychczasowy „budżet środków” jest zastępowany „budżetem zadań”. W konsekwencji „budżet zadań” powinien znajdować oparcie w analizach oraz w ewidencji kosztów realizacji tych zadań, zaś tradycyjna kontrola wydatków budżetowych powinna być zastąpiona analizą kosztów i efektów działalności administracyjnej ³⁹.

Pierwszą próbę takiego kompleksowego rozwiązania instytucjonalnego stanowił amerykański system PPBS (*planning — programing — budgeting — system*) ⁴⁰. Zainicjowano go w 1965 r., wprowadzając w życie w latach 1967/1968. Jego założeniem ⁴¹ było określenie długofalowych celów i zadań administracji państwowej, następnie opracowanie alternatywnych programów realizacji tych celów i zadań z uwzględnieniem efektów i kosztów dla umożliwienia wyboru programów wysoce efektywnych. Wybrane programy miały stanowić podstawę do opracowania budżetu państwowego. Wskazuje to wyraźnie na podjęcie próby przejścia od planowych zadań — poprzez alternatywne programy — do ustalenia wydatków w budżecie. Dla przedstawionej konstrukcji stworzona została odpowiednia procedura planowania.

Inicjatywa i doświadczenie Stanów Zjednoczonych w dziedzinie racjonalizacji działalności administracji i budżetu wywarły znaczny wpływ na inne państwa kapitalistyczne. W niektórych państwach europejskich system PPBS został przyjęty wprost bądź też adaptowany do miejscowych warunków ⁴², inne natomiast podjęły inicjatywy amerykańskie, starając się opracować własny program racjonalizacji. Czołowe miejsce pod tym względem zajęła Francja, opracowując system RCB (*rationalisation des choix budgétaires*).

Wykorzystując doświadczenia amerykańskie, na początku 1968 r.

³⁷ Por. M. Weralski, *Rewolucja budżetowa na Zachodzie?*, „Finanse” 1971, nr 5, s. 45 i n.

³⁸ Tamże, s. 46 i n.

³⁹ Weralski, *Racjonalizacja działalności...*, s. 21.

⁴⁰ Por. szerzej Weralski, *Rewolucja budżetowa...*; W. Łączkowski, *Planowanie, programowanie i budżetowanie w rozwiniętych gospodarczo państwach kapitalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 12.

⁴¹ Weralski, *Rewolucja budżetowa...*

⁴² N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 228 i n.

ówczesne Ministerstwo Gospodarki i Finansów opracowało koncepcję RCB, wprowadzając ją w życie stopniowo w poszczególnych resortach. Punktem wyjścia dla racjonalizacji działalności administracyjnej jest „zastąpienie dotychczasowych decyzji odnośnie do realizowanych przez administrację zadań w oparciu o stojące do dyspozycji środki finansowe przez decyzje określone celami, których osiągnięcie staje się zadaniem odpowiednich jednostek administracyjnych (tzw. zarządzanie przez cele)”⁴³.

Cele powinny być określone w sposób wymierny, a nie ogólnikowy. „Umożliwia to nie tylko ich wybór, lecz także kontrolę i ocenę działalności administracyjnej. W ten sposób administracja publiczna, ustawiona pod kątem widzenia realizacji określonych celów, a nie wydatkowania określonych środków budżetowych (zgodnie z limitami budżetowymi i klasyfikacją budżetową), działać powinna nie w ramach rocznych budżetów, lecz wieloletnich planów, oraz powinna być kontrolowana przede wszystkim pod względem tempa i stopnia realizacji celów”⁴⁴.

Istota francuskiego systemu racjonalizacji polega więc na tym, iż „planowane cele, konkretyzowane w kilkuletnich programach realizacji jako zadania odpowiednich jednostek administracyjnych, stanowią w istocie rzeczy środki realizacji tych celów. Jednostki te są kontrolowane w zakresie realizacji swych zadań, zawsze jednak w świetle planowanych długofalowych celów, a nie jak dotychczas w świetle wydatkowania w danym roku budżetowym środków finansowych”⁴⁵.

W ramach systemu RCB wyodrębnia się trzy podstawowe cykle⁴⁶: wieloletni (15—20 lat), średnioterminowe (pięcioletnie) i roczny. W skali wieloletniej sporządza się plany realizowanych celów, określane mianem planów strategicznych. W ich ramach sporządza się z kolei pięcioletnie programy, obejmujące cele, zadania i środki, którym mają odpowiadać kilkuletnie „budżety-programy”, konkretyzowane następnie w corocznych budżetach.

Każdy z tych dokumentów jest opracowywany i realizowany w kilku fazach. Rozpoczyna je faza studiów i analiz, którą cechuje wielowariantowość, wymierność i interdyscyplinarność⁴⁷. Sporządza się zatem in-

⁴³ M. Weralski, *Racjonalizacja i programowanie w administracji francuskiej*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 254.

⁴⁴ Tamże, s. 255.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ J. C. Ducros, *La rationalisation des choix budgétaires*, „Revue de Science Financière” 1969, nr 3.

⁴⁷ L. Loretaille, *Les choix budgétaires*, Paris 1972, s. 47 i n.

wentarze celów, zadań i środków, poddając je wzajemnej konfrontacji w różnych możliwych wariantowych rozwiązaniach. Następną fazę stanowi podjęcie decyzji. W tym celu konieczne jest uprzednie ustalenie kryteriów wyboru w każdym konkretnym wypadku i następnie dokonanie samego wyboru spośród wielu możliwych wariantowych rozwiązań. W trzeciej fazie następuje realizacja zadań i celów przy wykorzystaniu przewidzianych środków, a także kontrola i obserwacja. Realizacja i związane z nią kontrole stanowią podstawę kolejnych studiów i analiz w ramach nowego cyklu bądź też w ramach tego samego cyklu, co prowadzi wówczas do odpowiednich zmian planów, programów i budżetów w toku ich realizacji.

Francuski system RCB różni się zatem od amerykańskiego PPBS ⁴⁸. „O ile w amerykańskim systemie PPB uwagę skoncentrowano przede wszystkim na nowoczesnych technikach analizy i programowania w celu zwiększenia efektywności realizowanych przez administrację państwową zadań, to RCB stanowi ogólną, zwartą koncepcję nowoczesnego zarządzania przez aparat państwowy (łącznie z kontrolą wewnętrzną). System RCB obejmuje wszystkie fazy działalności administracyjnej, poczynając od podjęcia decyzji politycznych na najwyższych szczeblach aż do ich realizacji przez szczeble najniższe. Cały system informacyjny i ustalona procedura RCB zmierzają do tego, aby każda decyzja na każdym szczeblu była podejmowana w pełnej świadomości zamierzonych skutków i po rozważeniu różnych innych możliwych decyzji i ich konsekwencji, w oparciu o uprzednio przeprowadzone analizy. Racjonalizacja, unowocześnienie zarządzania, a nie oszczędności budżetowe mają być celem RCB” ⁴⁹.

W przeciwieństwie do systemu amerykańskiego francuski system RCB nie został uregulowany prawnie, chociaż w istotny sposób wpłynął na zmiany w zakresie dotychczasowej procedury planowania budżetowego. W początkach lat siedemdziesiątych kalendarzyk prac budżetowych przedstawiał się następująco ⁵⁰:

— wrzesień roku poprzedzającego rok budżetowy: przygotowanie dokumentów budżetowych i prezentacja wstępna projektu ustawy finansowej na rok następny,

— październik—listopad: debata budżetowa i głosowanie w parla-

⁴⁸ Ph. Huet, *Conférences sur la rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1969, s. 9—10.

⁴⁹ Weralski, *Racjonalizacja działalności...*, s. 23.

⁵⁰ Ph. Huet, J. Bravo, *L'expérience française rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1973, s. 140—141.

mencie z punktu widzenia struktury programów, systemu wskaźników i innych instrumentów niezbędnych dla negocjacji budżetowych,

— styczeń—kwiecień: programowanie strategiczne w każdym ministerstwie z punktu widzenia zmiany wyników i kosztów programu,

— maj: dyskusja ogólna nad programem, określenie rozwoju budżetowego w wydatkach zwykłych w każdym podprogramie na rok następny, zatwierdzenie programu,

— czerwiec—lipiec: podział zadań zawartych w programie na rok następny, określenie kredytów budżetowych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej,

— sierpień: szczegółowa analiza budżetowa, przygotowanie budżetu-programu, włączenie go do projektu ustawy finansowej.

System RCB określany był jako początek rewolucji budżetowej. W istocie odejście od klasycznych zasad gospodarki budżetowej nastąpiło w praktyce francuskiej i w praktyce innych państw kapitalistycznych znacznie wcześniej. Podkreśla to również nauka francuska, nie ukrywając, iż przestrzeganie tradycyjnych zasad jedności, powszechności, roczności i równowagi budżetowej nie jest ani możliwe, ani celowe⁵¹. Wprowadzenie RCB zmieniło system planowania finansowego i budżetowego⁵². Z punktu widzenia racjonalizacji działań nowy system jest oceniany pozytywnie. Jednocześnie jednak, snując rozważania nad przyszłością budżetu, stawia się dylemat: czy przyszłość należy do „budżetu demokratycznego”, czy też do „budżetu naukowego”?⁵³ Rozważaniom tym towarzyszy wyraźne zaniepokojenie wzrostem znaczenia techniki i administracji kosztem demokratyzacji życia publicznego.

System RCB nakłada na administrację gospodarczą i finansową większą niż dotychczas odpowiedzialność w dziedzinie planowania, gospodarowania i zarządzania. Prowadzi to również do wzmocnienia pozycji tych organów w całym systemie polityczno-prawnym V Republiki. Potwierdzeniem tego mogą być nowe regulacje prawne w dziedzinie procedury planowania budżetowego.

12 lutego 1976 r. Rada Ministrów postanowiła formalnie zreformować procedurę przygotowania budżetu⁵⁴. Począwszy od 1976 r. proces ten przebiega w trzech fazach. Pierwsza z nich obejmuje prace budżetowe w każdym ministerstwie. Mają one na celu wskazanie niezbędnych kredytów budżetowych na pokrycie wydatków bieżących oraz wydatków

⁵¹ J. Cathelineau, *Finances publiques. Politique budgétaire et droit financier*, Paris 1975, s. 24—27, 61—65, 84—88.

⁵² Ullmo, *op. cit.*, s. 468—482.

⁵³ Rivoli, *op. cit.*, s. 104—114.

⁵⁴ X. Beauchamps, *Un État dans l'État? Le Ministère de l'Économie et des Finances*, Paris 1976, s. 173 i n.

inwestycyjnych. Jest to faza o charakterze czysto technicznym, w której nie ma jeszcze miejsca arbitraż ministra finansów oraz premiera. Prace te powinny być zakończone do 12 kwietnia i przedstawione Radzie Ministrów. Druga faza obejmuje „dialog budżetowy” pomiędzy służbami każdego ministerstwa a Dyrekcją Budżetu. Dotyczy on zarówno strony wydatkowej, jak i dochodowej budżetu każdego ministerstwa. Prace te powinny być zakończone do końca czerwca. Trzecia faza prac obejmuje ustalenie szczegółowe dokonywane przez Ministerstwo Budżetu przy udziale premiera i rządu. Celem prac jest sformułowanie ostatecznej wersji projektu, który jest w sierpniu lub na początku września przedkładany parlamentowi.

Od strony instytucjonalnej i organizacyjnej zmiany w nowej procedurze przygotowania budżetu nie wpłynęły na zwiększenie roli parlamentu oraz jego komisji. Można nawet zaryzykować twierdzenie, iż wpłynęły one na dalsze ugruntowanie się silnej pozycji organów wykonawczych. Projekt budżetu jest bowiem przedmiotem tak szczegółowych i dokładnych ustaleń na szczeblu ministerialnym i międzyministerialnym, że w łonie parlamentu jest niemalże nietaktem proponowanie jakichkolwiek zmian. Oznacza to, iż praktyka i życie opowiadają się bardziej za „budżetem naukowym” niż za „budżetem demokratycznym”.

Zmiany zapoczątkowane przez wdrażanie systemu RCB stanowią być może początek nowej ery w planowaniu finansowym. Należy przypomnieć, że na tym odcinku myśl i praktyka francuska odnosiły w przeszłości wiele sukcesów, wprowadzając pionierskie rozwiązania. Można sądzić, iż w przyszłości losy nowego systemu zostaną sprzęgnięte także z konstrukcjami rachunkowości społecznej i instytucją budżetów gospodarczych.

2. Francuska rachunkowość i budżety gospodarcze

Rachunkowość społeczna zajmuje się rejestracją w formie liczbowej podstawowych zaszczości w sferze gospodarki narodowej⁵⁵. Rejestruje ona procesy gospodarcze typu strumieniowego w skali makroekonomicznej. Ujmuje przede wszystkim proces tworzenia, podziału i miejsca dochodu narodowego. Rzeczywistość gospodarcza jest poddawana przez rachunkowość społeczną procesowi upraszczającemu, polegającemu na rozłożeniu zjawisk gospodarczych na jednorodne elementy i ponownym

⁵⁵ Z. Kowalczyk, *Uwagi metodologiczne na temat francuskiej i anglosaskiej rachunkowości gospodarki narodowej*, „Finanse” 1962, nr 11, s. 64.

ich zintegrowaniu w ramach ściśle określonej podmiotowej i przedmiotowej klasyfikacji⁵⁶. Stopień podziału i agregacji zależy od tego, o jaki cel poznawczy chodzi. W takim ujęciu opis procesów gospodarczych jest kompleksowy i bez porównania pełniejszy niż w statystyce tradycyjnej, która nie troszczy się w dostatecznej mierze o przedstawienie powiązań ekonomicznych zachodzących pomiędzy podmiotami gospodarującymi i ich grupami, zadowalając się prezentacją oddzielnych opisów różnych aspektów gospodarki narodowej⁵⁷.

Historycznych i teoretycznych źródeł współczesnych systemów rachunkowości społecznej należy doszukiwać się w badaniach nad dochodem narodowym⁵⁸. Znaczny dorobek teoretyczny w tę dziedzinę wniosła nauka francuska⁵⁹. Nowoczesny system rachunkowości społecznej został wprowadzony po II wojnie światowej. W związku z rozwojem interwencjonizmu państwowego rachunkowość społeczną zaczęto wykorzystywać nie tylko dla uzyskania obrazu przebiegu procesów gospodarczych w przeszłości, lecz także jako instrument pozwalający na skonstruowanie prognoz i planów gospodarczych, zawierających odpowiednio zgrupowane i powiązane elementy rzeczowe i finansowe tworzenia i podziału dóbr oraz usług⁶⁰.

We Francji pierwsze szacunki dochodu narodowego były dokonywane przez Komisariat Planowania w celach planistycznych. W 1952 r. powołano Komisję Rachunków i Budżetów Ekonomicznych Narodu, powierzając jej nadzór nad pracami z zakresu rachunkowości społecznej, prowadzonymi z urzędu przez ówczesne Ministerstwo Finansów. Do 1955 r. Francja stosowała klasyczny system rachunkowości społecznej, wypracowany przez Anglosasów⁶¹. W 1956 r. opublikowano tzw. rachunki narodowe za lata 1949—1955 we własnym, oryginalnym ujęciu, uznając, że system anglosaski ma zbyt globalny charakter i nie uwzględnia podziału transakcji w oparciu o grupy społeczne⁶².

⁵⁶ J. Wierzbicki, *System francuskiej rachunkowości społecznej*, „Finanse” 1970, nr 11 s. 47.

⁵⁷ J. Marczewski, *Comptabilité national*, Paris 1965, s. 3.

⁵⁸ Z. Kowalczyk, *Rachunkowość społeczna. Wartości poznawcze i znaczenie praktyczne*, Warszawa 1974, s. 13 i n.

⁵⁹ Por. szerzej. Z. Kowalczyk, *Systemy rachunkowości społecznej a koncepcja budżetu ekonomicznego we Francji*, „Zeszyty Naukowe WSE w Poznaniu” 1961, ser. II, z. 21.

⁶⁰ Wierzbicki, *op. cit.*, s. 47.

⁶¹ Por. R. Domaszewicz, *Planowanie finansowe we Francji*, „Folia Oeconomica Cracoviensia” 1972, s. 55 i n.

⁶² R. Barre, *Économie politique*, Paris 1957, t. I, s. 256.

Podział operacji finansowych rejestrowanych we francuskim systemie rachunkowości strumieni finansowych⁶³ jest następujący: 1) pieniądze, 2) inne depozyty, 3) tytuły krótkoterminowe, 4) obligacje, 5) akcje, 6) kredyty krótkoterminowe, 7) kredyty średnioterminowe, 8) pożyczki długoterminowe, 9) złoto i dewizy, 10) depozyty, bony i pożyczki (między pośrednikami finansowymi). Natomiast podział podmiotów gospodarczych na tzw. sektory obejmuje: 1) przedsiębiorstwa, 2) gospodarstwa domowe, 3) administrację, 4) instytucje finansowe, 5) zagranicę, 6) francuskie kraje zamorskie.

Dane statystyczne wykorzystywane w rachunkowości społecznej strumieni finansowych pochodzą z rachunkowości instytucji finansowych, co wymaga odpowiedniej koordynacji. Połączenie w jednej tablicy szachownicowej sektorów i operacji finansowych daje „tablicę operacji finansowych”, która jest częścią składową oficjalnych dokumentów francuskiej rachunkowości społecznej⁶⁴.

Początkowo rachunkowość społeczna miała na celu przede wszystkim analizę retrospektywną sytuacji gospodarczej kraju dokonywaną za pomocą pewnej liczby wskaźników makroekonomicznych⁶⁵. Była także pomocna przy porządkowaniu informacji statystycznych i ich wzajemnym koordynowaniu.

Obecnie od rachunkowości społecznej oczekuje się raczej pomocy przy podejmowaniu przez państwo decyzji polityczno-gospodarczych. Zasadniczym celem rachunkowości społecznej jest więc służyć państwu kapitalistycznemu w prowadzeniu jego polityki gospodarczej i finansowej⁶⁶. Najcenniejszą formą rachunkowości społecznej z punktu widzenia potrzeb polityki gospodarczej państwa jest rachunkowość prospektywna znana pod nazwą „budżetów ekonomicznych”. Są to przewidywania ewolucji gospodarki narodowej dokonywane na ogół na rok naprzód, według układu i na podstawie danych rachunkowości społecznej⁶⁷. Ich zasadniczym celem jest dostarczenie informacji dla prowadzenia polityki narodowej. Budżety ekonomiczne mają wskazywać na przewidywane rezultaty zastosowań różnych posunięć polityki gospodarczej.

⁶³ Z. Kowalczyk, *Strumienie finansowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1978, s. 83.

⁶⁴ Por. K. Porwit, *Metody rachunku społecznego. Francuskie tablice gospodarki narodowej*, „Gospodarka Planowa” 1957, nr 7–8, s. 69–71.

⁶⁵ Por. szerzej Kowalczyk, *Rachunkowość społeczna...*, s. 61 i n.

⁶⁶ Tamże, s. 103 i n.

⁶⁷ Z. Fedorowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 245 i n.

Budżet ekonomiczny skupia w sobie przewidywania i zamierzone decyzje gospodarcze; jego celem jest zbadanie, czy między tymi elementami występuje wewnętrzna zgodność⁶⁸. Służy temu cała aparatura rachunkowości społecznej ze swoim systemem kont podmiotowych i przedmiotowych powiązanych ze sobą. Umożliwia to objęcie przez budżet ekonomiczny całokształtu operacji gospodarczych badanego kraju w ciągu określonego czasu.

Budżet ekonomiczny różni się od tradycyjnego budżetu państwowego⁶⁹, który mieści w sobie program przyszłych dochodów i wydatków państwa oraz upoważnienie rządu do działania zgodnie z tym programem. Tymczasem budżet gospodarki narodowej obejmuje swym zasięgiem nie tylko działalność samego państwa, ale całokształt życia gospodarczego kraju, na które państwo nie zawsze ma bezpośredni wpływ. W przeciwieństwie do budżetu finansowego budżet gospodarki narodowej nie ma charakteru obligatoryjnego. Stanowi on natomiast analizę prawdopodobnej ewolucji gospodarki narodowej oraz podstawowych decyzji w zakresie polityki gospodarczej państwa. Jego celem jest zbadanie, czy w wyniku działania automatycznych mechanizmów gospodarczych lub decyzji rządowych nie powstają elementy, które mogłyby zachwiać równowagę ekonomiczną kraju. Sporządzenie budżetu ekonomicznego nie oznacza zatem upoważnienia rządu do podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych zgodnie z tym planem. Niemniej jest on istotnym narzędziem programowania gospodarczego w warunkach gospodarki kapitalistycznej.

Pierwszej próby wprowadzenia budżetów ekonomicznych we Francji dokonano w 1947 r., kiedy to sporządzony został bilans gospodarki narodowej. Założeniem tego bilansu było wykrycie istniejących w gospodarce narodowej dysproporcji, w wyniku których rozwijały się tendencje inflacyjne, oraz — w oparciu o ich analizę — podjęcie odpowiednich środków zaradczych⁷⁰. W 1950 r. stworzono podstawy prawne do rozwijania budżetów ekonomicznych⁷¹ i przystąpiono do opracowania pierwszego francuskiego budżetu ekonomicznego, przy czym od 1953 r. instytucja ta weszła na stałe do praktyki planistycznej. Od tej pory zmieniały się jedynie metody i technika opracowywania budżetów ekonomicznych.

⁶⁸ Z. Kowalczyk, *Budżet gospodarki narodowej Francji jako forma rachunkowości społecznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1, s. 264—265.

⁶⁹ Kowalczyk, *Rachunkowość społeczna...*, s. 123—124.

⁷⁰ M. Weralski, *Budżety gospodarcze we Francji*, „Finanse” 1963, nr 10, s. 49.

⁷¹ Dekret z 31 III 1950 r. w sprawie organizacji rachunkowości społecznej, „Journal Officielle” 6 IV 1950, s. 3731.

W zależności od stopnia znajomości decyzji rządu dotyczących roku planowanego wyróżnia się dwa rodzaje budżetów gospodarczych ⁷². Pierwszy z nich to tzw. budżet badawczy (*budget exploratoire*), sporządzony w paru wariantach w początku roku poprzedzającego okres planu, kiedy projekt budżetu państwa nie jest jeszcze opracowany. W maju budżet badawczy jest przedkładany specjalnej komisji stanowiąc podstawę do analizy skutków różnych rodzajów polityki ekonomicznej państwa. Po dyskusji w łonie tej komisji — w oparciu o wybrany wariant budżetu badawczego — opracowany zostaje rządowy projekt budżetu państwa. W nawiązaniu do niego oraz na podstawie lepszego rozeznania przebiegu koniunktury i realizacji aktualnego budżetu państwa, zostaje opracowany drugi rodzaj budżetu ekonomicznego, tzw. budżet prognostyczny (*budget provisionnelle*).

Zadaniem budżetu prognostycznego jest przedstawienie konsekwencji wybranej polityki ekonomicznej. Jest on przedkładany komisji i po dyskusji zostaje opublikowany, stanowiąc równocześnie załącznik do projektu budżetu państwa, przedkładanego parlamentowi do uchwalenia.

W ciągu roku planowego opracowane są jeszcze dwie wersje budżetu. Pierwsza, sporządzona w maju, oparta na danych statystycznych I kwartału, ma za zadanie stwierdzić, w jakim stopniu rzeczywisty przebieg procesów gospodarczych odpowiada przewidywaniom i ewentualnie wskazać konieczne i możliwe do zastosowania środki polityki ekonomicznej w celu zapewnienia pożądanego tempa i proporcji rozwoju gospodarki. Druga wersja, oparta na danych z trzech kwartałów, sporządzona w październiku, stanowi podstawę do opracowania budżetu ekonomicznego na rok następny. Po zakończeniu roku planowego — w miarę gromadzenia i uściślenia danych statystycznych — sporządzane są jeszcze kolejne trzy wersje budżetów sprawozdawczych, które — opublikowane w raportach o rachunkach narodowych wraz z całym zestawem rachunków szczegółowych — powiększają sukcesywnie zasób informacji ekonomicznych, jakimi dysponują francuscy planiści.

Opracowywaniem budżetów gospodarczych zajmuje się we Francji Służba Badań Gospodarczych i Finansowych (*Service d'Études Économiques et Financières*), podporządkowana obecnie Ministerstwu Gospodarki. Współpracuje ona z licznymi dyrekcjami ministerstw, Komitetem Planowania, Bankiem Francji itd.

Koordinacja obliczeń jest dokonywana w trzech różnych płaszczyznach ⁷³. Po pierwsze, porównuje się źródła i zużycie w dziedzinie dóbr i usług oddzielnie dla najważniejszych produktów. Po wtóre, rozważa się

⁷² Domaszewicz, *op. cit.*, s. 61.

⁷³ Weralski, *Budżety gospodarcze...*, s. 54.

zależności między poszczególnymi rodzajami operacji w zakresie dóbr i usług a operacjami o charakterze reportacyjnym (płace, podatki, subwencje itd.). Wreszcie po trzecie, poddaje się analizie operacje finansowe. Bada się podaż i popyt w zakresie kredytu i w zależności od ich kształtowania wyciąga się wnioski o prawdopodobnych tendencjach rozwojowych operacji finansowych.

Praktyczne możliwości wykorzystania budżetów ekonomicznych dają się ująć również w trzech płaszczyznach⁷⁴. Po pierwsze, są one używane przy badaniu koniunktury, służąc do wykrywania podstawowych tendencji rozwoju gospodarczego kraju. Nie jest to właściwe przewidywanie gospodarcze, gdyż nie uwzględnia się tu zjawisk pozaekonomicznych; stwierdza się tylko równowagę bądź jej brak, bez wskazania sposobu rozstrzygnięcia problemu.

Inny sposób wykorzystania budżetów gospodarczych polega na orientowaniu organów rządowych przy podejmowaniu decyzji w zakresie polityki gospodarczej. Pozwala to na przewidywanie konsekwencji rozmaitych posunięć w dziedzinie polityki gospodarczej i w ten sposób ułatwia podejmowanie przez rząd decyzji najbardziej odpowiadających sytuacji.

Budżety gospodarcze są wreszcie wykorzystywane przy sporządzaniu programów i planów gospodarczych oraz budżetu państwa, stając się równocześnie cennym materiałem porównawczym dla społeczeństwa i parlamentu.

Jednocześnie należy pamiętać o tym, iż możliwości wykorzystania budżetów ekonomicznych są ograniczone ze względu na ich wady, które w ogólności są tożsame z wadami rachunkowości społecznej. Indykatywny charakter budżetów gospodarczych nie zmusza rządu do realizacji polityki gospodarczej i finansowej w pełnej zgodności z przewidywaniami wynikającymi z budżetu ekonomicznego.

3. Problemy prawne realizacji planu gospodarczego i budżetu państwa

Istota zagadnienia leży przede wszystkim w różnicach, jakie pod względem prawnym istnieją pomiędzy planem gospodarczym i budżetem państwa. Ich konsekwencjami są formy i środki realizacji obydwu uzgodnień planistycznych.

Nauka francuska analizuje zwykle charakter prawny planu gospodarczego na tle funkcjonowania innych instytucji planistycznych, a w

⁷⁴ Kowalczyk, *Budżet...*, s. 271—272.

szczegółności w porównaniu z budżetem państwa⁷⁵. Trafnie dostrzega się, iż różnice i związki pomiędzy tymi planami leżą w dwóch pałszczyznach, tj. w przedmiocie oraz w charakterze organizacyjno-prawnym.

Ze względu na przedmiot planowania gospodarczego i budżetowego różnice pomiędzy planami polegają przede wszystkim na tym, iż budżet państwowy obejmuje jedynie stan finansów publicznych, pozostawiając poza swoimi ramami finanse lokalne oraz olbrzymi sektor tzw. finansów pozapublicznych⁷⁶. Tymczasem zakres przedmiotowy planu gospodarczego jest znacznie szerszy. Przy ujęciu gałęziowym i branżowym obejmuje on nie tylko sektor publiczny i pozapubliczny, lecz także sektor prywatny (zwłaszcza inwestycje). Druga różnica tkwi w tym, że plan gospodarczy we Francji ma obligatoryjnie charakter wieloletni i nie jest podzielony na roczne zadania. Tymczasem budżet ma zawsze charakter roczny, chociaż sam proces planowania budżetowego (zwłaszcza system RCB) jest wieloletni⁷⁷. Są to istotne różnice, które uniemożliwiają wprowadzenie szerszych związków integracyjnych. Związki takie jednakże istnieją. Różnice w horyzoncie czasowym obu dokumentów niweluje fakt uchwalania tzw. ustaw programowych (*les lois de programme*)⁷⁸. Sprawia to, iż w planowaniu budżetowym niektóre rodzaje kredytów mają charakter wieloletni. Ponadto budżet, będący instrumentem realizacji planu gospodarczego, pośrednio obejmuje także sektor prywatny, ustalając politykę podatkową oraz politykę udzielania subwencji i pożyczek. Musi on także regulować rozmiary środków finansowych przeznaczonych na inwestycje, zapewniając zwłaszcza realizację inwestycji publicznych przewidzianych w planie gospodarczym.

Różnice w charakterze prawnym planu i budżetu mają przede wszystkim swoje uzasadnienie historyczno-polityczne⁷⁹. Budżet jest owocem rozwoju parlamentaryzmu i, pomimo iż jego funkcje ekonomiczne wyraźnie zdominowały funkcje polityczne, nadal jest uznawany w doktrynie kapitalistycznej za urządzenie symbolizujące demokratyzację życia publicznego. Tymczasem plan gospodarczy — jako produkt interwencjonizmu państwowego — jest w porównaniu z budżetem antysymbolem gospodarki liberalnej oraz wolności gospodarczej. Z tego faktu wynikają podstawowe różnice jurydyczne.

⁷⁵ Rivoli, *op. cit.*, s. 59 i n.; P. M. Gaudemet, M. Chemillier-Gendreau, *Nouveau guide des exercices pratiques pour la licence en droit. Finances publiques*, Paris 1971, s. 99 i n.

⁷⁶ Por. P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris 1976, s. 206.

⁷⁷ Por. Cathelineau, *op. cit.*, s. 61—66.

⁷⁸ Por. J. R. Boudeville, *Les programmes économiques*, Paris 1969, s. 7 i n.

⁷⁹ Gaudemet, Chemillier-Gendreau, *op. cit.*, s. 99.

Budżet jest aktem imperatywnym. Ustala on ściśle ramy i granice działalności finansowej administracji. Jako ustawa jest zbiorem postanowień i decyzji, które podlegają realizacji i kontroli, a także sankcji prawnych. Natomiast plan gospodarczy ma jedynie charakter indykatywny. Jest on niewątpliwie aktem programującym działalność rządu, natomiast w stosunku do tzw. wykonawców planu może stanowić jedynie zespół zobowiązań moralnych, nie zaś decyzji i zobowiązań prawnych. Fakt ten podnosi dodatkowo rangę budżetu, który ze względu na swój charakter prawny staje się jednym z najważniejszych instrumentów realizacji planu gospodarczego. Wymaga to zresztą zastosowania specjalnych urządzeń instytucjonalnych, mających na celu zbliżenie obu planów. Dlatego też przedstawiciele organów planowania budżetowego biorą udział w pracach organów planowania gospodarczego. Obydwa dokumenty są uchwalane przez parlament, który — jak wskazuje na to praktyka — wykazuje niejednakowe zainteresowanie planem i budżetem. Wynika to jednakże z wielu niedoskonałości francuskiej organizacji prawnej planowania gospodarczego, a przede wszystkim z braku prawnie ustalonych reguł procedury przygotowania i uchwalania planu.

Realizacja oraz skuteczność planowania gospodarczego jest przedmiotem dociekań naukowych oraz publicystyki. Indykatory charakter planowania gospodarczego we Francji, podkreślany powszechnie w teorii francuskiej, nie oznacza zmniejszenia rangi opracowywania planów gospodarczych. Procedura tworzenia planów gospodarczych zapewnia im w wysokim stopniu realność i racjonalność. Słusznie podkreśla się, iż wieloetapowa procedura przygotowania planu, polegająca na kolejnych przybliżeniach stwarza warunki do wzajemnego dialogu między ekspertami i politykami, co pozwala na kształtowanie ściślejszej więzi między przewidywaniami wzrostu i środkami niezbędnymi do jego osiągnięcia⁸⁰.

Włączenie działaczy politycznych i gospodarczych w różne fazy opracowania planu, wspólna dyskusja co do wysokości stopy wzrostu gwarantującej równocześnie równowagę przyczyniają się w dużym stopniu do usunięcia elementów niepewności związanych z projektowanymi przedsięwzięciami. Włączenie natomiast do sfery planowania przedstawicieli sektora prywatnego pozwala na uwzględnienie w planie cyklicznych wahań koniunkturalnych.

Plan francuski zakłada uruchomienie — w ramach wyznaczonych zadań — wielu bodźców ułatwiających jego wykonanie, stosowanych zarówno wobec konsumentów, jak i wobec producentów. W stosunku do tych ostatnich państwo dysponuje znacznie szerszą gamą środków. Są one zróżnicowane wobec sektora publicznego i prywatnego.

⁸⁰ Passon-Kunicka, *op. cit.*, s. 141 i n.

Możliwości wpływu państwa na realizację zadań planu gospodarczego przez przedsiębiorstwa publiczne są zróżnicowane w zależności od stopnia powiązań administracyjnych i finansowych poszczególnych przedsiębiorstw z aparatem i budżetem państwa. W ostatnich latach z budżetu państwa przeznaczono 16% środków na finansowanie przedsiębiorstw państwowych, w tym 14% w formie subwencji i 2% w formie dotacji⁸¹. Dużo większą pomoc okazuje Fundusz Rozwoju Ekonomicznego i Społecznego, z którego udziela się pożyczek przedsiębiorstwom znacjonalizowanym⁸². Działania finansowe są wspomagane oddziaływaniem administracyjnym w formie kontroli gospodarczej i finansowej przedsiębiorstw państwowych (patrz rozdz. V).

Oddziaływanie na realizację zadań planu gospodarczego przez sektor prywatny obejmuje środki bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszych należy reglamentacja inwestycji i cen. Natomiast wśród środków oddziaływania pośredniego wyróżnia się środki wpływające na popyt i podaż dóbr i usług konsumpcyjnych oraz czynników produkcji. Generalnie jest to jednak głównie sfera polityki finansowej państwa oraz polityka tzw. kontraktów między państwem a podmiotem gospodarczym⁸³.

W praktyce V planu wprowadzono interesujący instrument techniczny, który miał zapewnić wykonanie planu. Był to system sygnałów ostrzegawczych (tzw. *clignotans*)⁸⁴. Obejmował on cztery najważniejsze wskaźniki: poziomu cen, równowagi wymiany z zagranicą, poziomu produkcji przemysłowej, wielkości zatrudnienia. Dla tych wielkości zostały ustalone w planie dopuszczalne odchylenia od normy, a w ramach tych odchyleń tzw. progi. Przekroczenie progu było stanem alarmowym, który wywoływał reakcję Generalnego Komisariatu Planowania w postaci wprowadzenia korygujących środków polityki gospodarczej albo określoną zmianę jednego z wytyczonych w planie celów. W praktyce system ten nie zdał w pełni egzaminu, ponieważ działał z pewnym opóźnieniem. W takiej sytuacji dla VI planu ustalono trzy grupy wskaźników planu (sytuacja Francji na tle międzynarodowym, funkcjonowanie przemysłu francuskiego oraz jego konkurencyjność). Nowy system usuwa wady poprzedniego, lecz równocześnie utrudnia państwu korektę ujemnych zjawisk gospodarczych wpływających na wykonanie planu.

Skuteczność planowania francuskiego ocenia się nie tyle poprzez po-

⁸¹ W. Sadzikowski, J. Sikorski, A. Wieczorkiewicz, *Sektor państwowy w kapitalizmie. Wielka Brytania, Francja, Austria, Włochy*, Warszawa 1971, s. 139.

⁸² Passoń-Kunicka, *op. cit.*, s. 149.

⁸³ Tamże, s. 172 i n.

⁸⁴ Tamże, s. 180 i n.

równanie wielkości planowanych i zrealizowanych, co poprzez syntetyczny wskaźnik mierzenia tempa wzrostu gospodarczego w postaci wewnętrznej produkcji brutto. Wielkość ta jest sumą wartości produkcji dodanej wszystkich branż gospodarki. Z tego punktu widzenia skuteczność realizacji planów francuskich przedstawia się na ogół bardzo pozytywnie⁸⁵.

Zdaniem wielu autorów, planów francuskich nie można oceniać według stopnia ich realizacji; „ich skuteczność widoczna jest raczej w stworzeniu pewnej atmosfery sprzyjającej wzrastającym inwestycjom sektora prywatnego”⁸⁶.

Skuteczność francuskiego planowania gospodarczego jest ograniczona brakiem odpowiednich korelacji z planowaniem finansowym oraz wiąże się z udziałem Francji w EWG, co ogranicza możliwości pełnych interwencji dla zrealizowania zamierzeń planowych. Nie bez znaczenia jest wreszcie fakt, że „skuteczność ta zależy od stopnia dominacji państwa nad interesami prywatnymi. W czym interesie ta dominacja jest i będzie wykonywana oraz jaka będzie dalsza społeczna treść planowania, zależy od zmiennego układu sił społecznych i politycznych”⁸⁷.

W rezultacie — pomimo licznych swych wad — praktycznie nadal najważniejszym narzędziem realizacji zadań gospodarczych i finansowych pozostaje budżet państwa. Dyrektywność budżetu sprawia, iż jego znaczenie polityczne staje się jakościowo odmienne niż w warunkach gospodarki liberalnej. Budżet państwa jest zespołem wiążących decyzji gospodarczych i finansowych, ustalonych przez rząd. Praktycznie parlament może je akceptować lub odrzucić tylko en bloc, chociaż formalnie procedura prawna jest inna.

Budowa projektu budżetu, sporządzonego w oparciu o wartości rachunkowości społecznej i budżetów gospodarczych oraz w celu realizacji zadań planu gospodarczego, jest tak misterna, że parlament nie jest w stanie jej naruszyć. Uchwalając budżet państwa parlament daje wyraz zaufania, często na kredyt, do propozycji polityki rządu. Sprawdzeniem tego zaufania staje się dopiero realizacja budżetu oraz *la loi reglement*. Stanowi to o pewnym przesunięciu akcentów parlamentarnej kontroli finansowej z kontroli wstępnej na kontrolę następną. Rozwiązanie to nie sprzyja stałości gabinetów rządowych, a w konsekwencji stabilności polityki gospodarczej i finansowej.

⁸⁵ Tamże, s. 185—220.

⁸⁶ Grabowski, *Problemy planowania...*, s. 104.

⁸⁷ Tamże, s. 109—110.

Rozdział V

SYSTEM KONTROLI GOSPODARCZEJ I FINANSOWEJ WE FRANCJI POWOJENNEJ

§ 1. ORGANY KONTROLI ORAZ ICH KLASYFIKACJA

1. Rozwój kontroli państwowej

W ujęciu klasycznym funkcje kontrolne były oddzielone od działalności finansowej administracji. Organizacja kontroli odpowiadała również klasycznej koncepcji teoretycznej: badanie rachunków budżetowych powierzano instytucjom zewnętrznym w stosunku do administracji, które przeprowadzały kontrolę a posteriori.

Kontrola finansowa, szczególnie w XIX w., należała zasadniczo do księgowych publicznych. Natomiast weryfikację działań kontrolnych księgowych powierzano od 1807 r. Izbie Obrachunkowej¹. Izba nie miała jednakże prawa wchodzenia w kompetencje jurysdykcyjne kierowników (*les ordonnateurs*). Dopiero Napoleon zarządził, iż Izba ma prawo sygnalizowania rządowi uchybień oraz wniosków wynikających z weryfikacji rachunków. Błędy i nieprawidłowości ujawnione przez Izbę nie mogły być przez nią korygowane. Mogły być natomiast przedmiotem sankcji stosowanych wobec księgowych.

W pierwszej połowie XIX w., — pod wpływem czołowych osobistości politycznych — powołano nowe instytucje kontrolne, które uzupełniając działania Izby Obrachunkowej nie naruszały jej dominującej roli. W 1816 r. utworzono Generalną Inspekcję Finansową, którą od 1830 podporządkowano ministrowi finansów. Inspekcja nie dublowała dzia-

¹ P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris 1976, s. 447 i n.

łałości Izby, stanowiąc kontrolę administracji o charakterze wewnętrznym.

W latach 1817—1832 przeprowadzono szereg istotnych reform w zakresie funkcjonowania kontroli parlamentarnej. Objęły one m. in. obowiązki ministrów przedkładania parlamentowi rocznych rachunków definitywnych. W 1818 r. wydano ustawę o sprawozdawczości budżetowej (*la loi de réglemant des budgets*), na mocy której parlament mógł weryfikować decyzje administracji podjęte po uchwaleniu budżetu. W 1925 r. utworzono Komisję Weryfikacji Rachunków Ministerialnych, której zadaniem było badanie księgowości ministrów oraz przedstawianie swych spostrzeżeń ministrowi finansów oraz izbom parlamentu; nieprawidłowości stwierdzone przez komisję były przedmiotem sankcji. W latach 1922—1932 przeprowadzono reformy, które czyniły Izbę Obrachunkową instytucją kontroli współpracującą z kontrolą parlamentarną i zależną od niej.

Pod koniec XIX w. — w obliczu poważnych trudności finansowych — ujawnił się również kryzys dotychczasowej organizacji i form kontroli finansowej. Dotyczyło to przede wszystkim kontroli parlamentarnej, która była kontrolą zewnętrzną, wykonywaną głównie a posteriori. Większą uwagę zaczęto zwracać na kontrolę administracyjną o charakterze wewnętrznym, sprawowaną na bieżąco przez organy zarządzania. Dało to asumpt do rozwoju instytucji kontrolujących działalność kierowniczą.

Na podstawie ustawy z 13 VII 1911 r. przewidziano tworzenie w każdym ministerstwie (z wyjątkiem Ministerstwa Finansów) zespołów kontroli, zależnych bezpośrednio od ministra. Ich zadaniem było nie tylko informowanie ministra o spostrzeżeniach kontrolnych, lecz dokonywanie zmian w decyzjach administracyjnych. Na podstawie ustawy z 10 VIII 1922 r. powołano kontrolę wewnętrzną dokonywania wydatków (*le contrôle des dépenses engagées*), podległą bezpośrednio ministrowi finansów (Dyrekcji Budżetu), lecz zlokalizowaną w każdym ministerstwie. Zadaniem tych organów była kontrola a priori wydatków budżetowych.

W latach trzydziestych XX w. dokonano reformy rachunkowości publicznej przedsiębiorstw. Wpłynęło to na zmiany zakresu i form działania Izby Obrachunkowej. Kontrola o charakterze jurysdykcyjnym była pozbawiona sankcji. Izba stała się organem służebnym wobec rządu i parlamentu. Jej działalność nie była bezpośrednio powiązana z zarządzaniem. Działalność Izby wobec administracji została uzupełniona dopiero w 1948 r. poprzez powołanie Izby Dyscypliny Budżetowej. Jej zadaniem było sankcjonowanie sprzeczności i wniosków kontrolnych.

Instytucjonalna kontrola państwowa w krajach kapitalistycznych charakteryzuje się m. in. wysoką rangą w hierarchicznej strukturze

aparatu państwowego, szerokim zasięgiem podmiotowym i przedmiotowym prowadzonej działalności kontrolnej, znacznym różnicowaniem metod i uprawnień kontrolnych oraz pokontrolnych, wysokim stopniem centralizacji aparatu kontrolnego ².

Kontrola państwowa w ustroju kapitalistycznym jest skierowana głównie na działalność finansową ³; obejmuje zwykle kontrolę wydatków i dochodów budżetu państwa, kontrolę stopnia wykorzystania funduszy budżetowych i majątku państwowego, kontrolę przestrzegania dyscypliny etatowej oraz zasad prowadzenia rachunkowości i sprawozdawczości. Ponadto do zadań kontroli państwowej należy: rozstrzyganie spraw wynikających z pretensji finansowo-majątkowych zgłaszanych przeciwko państwu, wykonywanie funkcji arbitrażowych w zarządzaniu majątkiem państwowym, inicjatywa prawodawcza w dziedzinie prawa finansowego, pociąganie do odpowiedzialności pracowników winnych naruszenia dyscypliny budżetowej, sprawdzanie operacji finansowo-majątkowych w zakresie funduszy i przedsiębiorstw państwowych, ubezpieczeń społecznych i budżetów samorządowych, przedkładanie parlamentowi i ewentualnie głowie państwa corocznych sprawozdań o stanie dyscypliny finansowo-budżetowej w poszczególnych ministerstwach, wykonywanie bieżących poleceń kontrolnych parlamentu, komisji parlamentarnych i prezydenta.

Ewolucja kontroli finansowej, we Francji doprowadziła do wykształcenia się trzech podstawowych typów kontroli: jurysdykcyjnej, administracyjnej i parlamentarnej ⁴. Klasyfikacja ta oparta jest na niejednorodnych kryteriach, dotyczy bowiem zarówno organów kontroli, jak i metod kontroli ⁵. Kontrola jurysdykcyjna należy zasadniczo do Izby Obrachunkowej, kontrola administracyjna do administracji finansowej, zaś kontrola parlamentarna jest prowadzona przez izby parlamentu i Radę Społeczno-Ekonomiczną według kryteriów bardziej politycznych niż technicznych.

Związki kontroli jurysdykcyjnej z kontrolą parlamentarną prowadzą do wykształcenia się jednorodnego typu kontroli, który określić można mianem kontroli zewnętrznej. Natomiast specyfika organizacji i metod kontrolnych stosowanych przez administrację finansową sprzyja wykształceniu się kontroli wewnętrznej.

Kontrola wewnętrzna ⁶ jest wykonywana przez organy podległe lub

² A. Anisimow, *Finansowyj kontrol w kapitalisticheskich stranach*, Moskwa 1966, s. 35.

³ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy kontroli finansowej*, Warszawa 1973, s. 201—202.

⁴ L. Trotabas, *Finances publiques*, Paris 1964, s. 171—172.

⁵ Lalumière, *op. cit.*, s. 458—459.

⁶ Tamże, s. 460—461.

stanowiące administrację finansową (kontrolerzy finansowi, księgowi publiczni, inspektorzy finansowi). Rzadko jest to tylko kontrola a posteriori, regułą jest natomiast kontrola bieżąca wykorzystywania budżetu, a także kontrola uprzednia. Jest to ten typ kontroli, który odznacza się regularnością i systematycznością, stanowiąc jeden z elementów procesu zarządzania. Wreszcie kontrola wewnętrzna nie posługuje się co do zasady sankcjami, lecz jedynie prawem weta.

Kontrola zewnętrzna⁷ jest sprawowana przez organy usytuowane prawnie w sposób szczególny, bo na zewnątrz normalnej hierarchii administracyjnej. Z wyjątkiem parlamentu kontrola zewnętrzna ma charakter kontroli jurysdykcyjnej, stąd też nie ma ona takiej regularności i systematyczności, jak kontrola wewnętrzna. Jednakże organy kontroli zewnętrznej dysponują prawem stosowania sankcji bądź to w postaci orzeczeń, bądź też sankcji stosowanych wobec pracowników i kierownictwa kontrolowanych jednostek.

Ewolucja instytucji kontroli finansowej we Francji doprowadziła do wykształcenia się dwóch głównych ośrodków kontroli. Jednym z nich była Izba Obrachunkowa, nadając kontroli zewnętrznej charakter polityczny i jurysdykcyjny. Drugi natomiast był kierowany przez Ministerstwo Finansów. Wywołało to potrzebę koordynacji działań. Próby podjęto wcześniej. W 1935 r. powołano w każdym ministerstwie komitet kontroli finansowej, grupując w nim przedstawicieli wszystkich instytucji kontrolnych. W 1936 r. utworzono przy Izbie Obrachunkowej Najwyższy Komitet Kontroli Finansowej, mający na celu koordynację działań każdego komitetu ministerialnego. W 1943 r. dodatkowo powołano Izbę Specjalną. Eksperymenty te wskazywały, iż ani minister finansów, ani Izba Obrachunkowa nie mają przewagi w koordynacji działalności kontrolnej, oddając w tym zakresie inicjatywę organom ministerialnym.

2. Organy kontroli wewnętrznej

A. Kontrolerzy finansowi

W 1890 r. utworzono kontrolę wewnętrzną dokonywania wydatków, umiejscawiając ją w każdym ministerstwie. Przez 30 lat swego funkcjonowania kontrola ta napotykała duże trudności, bowiem decyzje kontrolerów nie były skuteczne. Byli oni nominowani przez ministra kontrolowanego ministerstwa i od niego zależni. W 1919 r. zmieniono ten stan, powierzając wyłącznie ministrowi finansów nominację kontrolerów, zaś od 1922 r. stali się oni pracownikami Ministerstwa Finansów, podległymi

⁷ Tamże, s. 471.

Dyrekcji Budżetu. Od stycznia 1956 r. noszą tytuł „kontrolerów finansowych”.

Kontrolerzy finansowi, w liczbie 32, reprezentują ministra finansów wobec kierowników wielkich organów administracji, jakimi są ministerstwa. Ich główne zadanie polega na wydawaniu pozwoleń na zaangażowanie (dokonywanie) wydatków w poszczególnych ministerstwach. Począwszy od 1971 r. — w związku z procesem dekoncentracji zarządzania — kontrolerzy finansowi działają również w samorządach lokalnych (departamentach).

Dokonując swych czynności kontrolerzy finansowi mają różne możliwości postępowania⁸. Mogą wydać opinię (pozwolenie) — wówczas wydatki są dokonywane i operacje mogą być przeprowadzane. Mogą zażądać dodatkowych dowodów i dokumentów, wstrzymując wydatkowanie do czasu ich otrzymania. Mogą także wydać pozwolenie tymczasowe (*le visa avec réserve*), zobowiązujące odpowiednie służby do dostarczenia w ciągu miesiąca dodatkowych wyjaśnień. Wreszcie mogą odmówić wydania pozwolenia, co jest wypadkiem dość rzadkim, ponieważ opinie kontrolerów są brane pod uwagę już w fazie sporządzania projektów wydatków. Praktycznie odmowa pozwolenia nie może mieć miejsca po zatwierdzeniu projektu przez Ministerstwo Finansów.

Wymienione wyżej możliwości postępowania kontrolerów finansowych nie są traktowane jako sankcje. Począwszy od 1922 r. obowiązuje jednakże zasada, iż dyspozycje wykonawców budżetu nie posiadające pozwolenia kontrolera finansowego są nieważne i nie mają wartości dla księgowych Skarbu. Zasada ta nie obowiązuje jedynie wówczas, gdy chodzi o wydatki na rzecz państwa.

Kontrolerzy finansowi spełniają jednocześnie rolę doradców finansowych ministrów kontrolowanych ministerstw⁹. Jest to jednak funkcja wykonywana w interesie ministra finansów. Praktyka wykazuje, iż ministrowie na ogół bardzo chętnie korzystają z owego doradztwa, ponieważ ułatwia im to dyskusję z ministrem finansów w fazie opracowywania i zatwierdzania projektów budżetów ministerialnych.

B. Księgowi

Księgowy spełnia podwójną rolę¹⁰. Przede wszystkim jest on kasjerem i z tego tytułu powinien badać i weryfikować zgodność operacji

⁸ P. M. Gaudemet, *Finances publiques. Politique financière. Budget et Trésor*, Paris 1977, s. 433.

⁹ Lalumière, *op. cit.*, s. 463—464.

¹⁰ Gaudemet, *op. cit.*, s. 436—437.

płatniczych z dokumentacją płatniczą. Począwszy od 1962 r. zadania księgowego zostały poszerzone. Jest on bowiem także płatnikiem i dlatego powinien kontrolować dyspozycyjność wydatkowania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi o rachunkowości publicznej księgowy nie może dokonać płatności, dopóki nie sprawdzi, czy: 1) dyspozytor (kierownik) nie jest kompetentny do wydania polecenia płatności, 2) płatności są legalne, 3) przedmiot płatności znajduje miejsce w budżecie, 4) należność jest obowiązująca, 5) uregulowanie nie ma charakteru dorobkowego.

Kontrola sprawowana przez księgowego jest badaniem legalności działań jednostek kierowniczych. Księgowy operuje tylko jedną sankcją: odmową płatności sumy. Księgowy nie jest osobiście i pieniężnie odpowiedzialny za operacje dokonane bez jego zgody. Odpowiedzialność taka spoczywa na kierowniku jednostki. Jest ona jednakże zbyt duża, aby praktycznie omijać stanowisko księgowego. Stąd też jego rola w systemie kontroli wewnętrznej, podobnie jak i rola kontrolerów finansowych, jest niemała ¹¹.

C. Generalna Inspekcja Finansowa

Generalna Inspekcja Finansowa należy do najstarszych organów kontroli ministerialnej ¹², ponieważ założona została w 1801 r. jako Generalna Inspekcja Skarbu. W 1831 r. otrzymała ona swój statut, który obowiązywał do 14 III 1973 r., kiedy to sprecyzowano szczegółowo nowe zadania Inspekcji.

Inspekcja składa się z inspektorów generalnych oraz z inspektorów. Rekrutują się oni zarówno spośród absolwentów Narodowej Szkoły Administracyjnej, jak i ze służb księgowych różnych specjalności. Uprawnienia kontrolne Inspekcji są w zasadzie nie ograniczone podmiotowo (w dziedzinie spraw wojskowych działają specjaliści kontrolerzy wojskowi). Także przedmiotowo i rodzajowo zakres kontroli prowadzonej przez Inspekcję nie jest ograniczony. Prowadzi ona swoją działalność na podstawie planów kontroli, jest jednakże zobowiązana do kontroli wszystkich zagadnień, którymi interesuje się minister. Warto także odnotować, iż sprawozdania przedkładane ministrowi mają interesującą formę: składają się z trzech kolumn, z których pierwsza zawiera spostrzeżenia inspektora, druga — odpowiedź upoważnionego pracownika kontrolowanej jednostki, trzecia zaś jest wnioskiem końcowym ministra. Sami inspektorzy nie są uprawnieni do stosowania sankcji, przedstawiają oni

¹¹ Lalumière, *op. cit.*, s. 469—470.

¹² Por. P. Lalumière. *L'inspection des finances*, Paris 1959.

jedynie wnioski w tej sprawie właściwemu ministrowi lub Izbie Obrachunkowej. Praktyczna organizacja pracy Inspekcji wygląda w ten sposób, że każdy inspektor generalny dysponuje oddziałami terenowymi, zaś każdy inspektor organizuje tzw. misje kontrolne.

Generalnemu inspektorowi podlega służba kontroli finansowej, która składa się z 32 kontrolerów finansowych, reprezentujących Ministerstwo Gospodarki bądź Ministerstwo Budżetu, lecz kontrolujących obydwa ministerstwa. Dysponują oni nie tylko uprawnieniami kontrolnymi, lecz także sankcyjnymi, ponieważ ich zadaniem jest utrzymanie proporcji ustaleń budżetowych zawartych w uchwalonym budżecie.

D. Generalna Inspekcja Gospodarki

Generalna Inspekcja Gospodarki Narodowej została powołana w 1946 r. i działała jako organ Ministerstwa Gospodarki Narodowej¹³. Po jego likwidacji włączono ją do Ministerstwa Gospodarki i Finansów, podporządkowując bezpośrednio ministrowi. Obejmuje ona inspektorów generalnych oraz inspektorów, którzy na wniosek ministra są mianowani przez rząd. Działają oni zarówno w Paryżu, jak i w poszczególnych regionach kraju (22 prefektury regionalne).

Zadania Inspekcji określone są w sposób ogólny. Ma ona służyć ministrowi wszelkimi informacjami, analizami i wykonywać kontrolę realizacji planu narodowego oraz planów regionalnych w zakresie określonym przez ministra. Inspekcja bierze także udział w pracach związanych z programowaniem i planowaniem gospodarczym oraz zarządzaniem terytorialnym. Z tego tytułu inspektorzy stają się reprezentantami ministra w różnych komisjach i komitetach, a w szczególności uczestniczą w pracach specjalnego komitetu ds. Funduszu Rozwoju Gospodarczego i Społecznego (FDES). Każdy z inspektorów jest jednocześnie zobowiązany do sprawowania nadzoru i koordynacji w zakresie realizacji planów regionalnych, zabezpieczając w ten sposób jednolitość polityki gospodarczej rządu.

3. Organy kontroli zewnętrznej

A. Izba Obrachunkowa

Tradycje izb obrachunkowych we Francji są bardzo dawne. Obecna Izba została powołana przez Napoleona w 1807 r.¹⁴ W powojennej Fran-

¹³ Gaudemet, *op. cit.*

¹⁴ Por. J. Magnet, *La Cour des comptes*, Paris 1971.

cji stała się ona instytucją przewidzianą w konstytucjach IV i V Republiki jako organ niezależny od rządu i parlamentu. Statut Izby został określony ustawą z 22 VI 1967 r. (zmieniony ustawą z 22 VI 1976 r.), zaś szczegółową organizację Izby określa dekret z 20 IX 1968 r. (zmieniony 28 XII 1976 r.).

Izba Obrachunkowa składa się obecnie z siedmiu izb, przy czym każda z nich może być podzielona na sekcje. Strukturę organizacyjną Izby Obrachunkowej charakteryzuje daleko idąca specjalizacja. Izba I kontroluje działalność ministerstw i zakładów publicznych w sferze gospodarczej i rolniczej, II — najważniejsze ministerstwa, III — budownictwo oraz samorządy lokalne północnej Francji, IV — departamenty i terytoria zamorskie, samorządy lokalne południowej Francji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Izba V — ministerstwa sfery nieprodukcyjnej, przy czym ubezpieczenia społeczne podlegają jedynie kontroli administracyjnej. Począwszy od 1977 r. wyłoniono dwie dalsze izby, które kontrolują przedsiębiorstwa publiczne, w tym także instytucje kredytowe i ubezpieczeniowe. Zastąpiły one dotychczasową Komisję Weryfikacji Rachunków Publicznych¹⁵.

Izba Obrachunkowa posiada również Prokuratorię Generalną, którą kieruje prokurator generalny¹⁶. Zapewnia to związki Izby z administracją. Prokurator uczestniczy w działalności jurysdykcyjnej Izby, stawiając swoje wnioski i przeprowadzając rekwizycje.

Izba Obrachunkowa liczy ok. 200 członków¹⁷. Na czele Izby stoi prezydent oraz przewodniczący poszczególnych izb. W skład Izby wchodzi członkowie mający status: *conseillers-maîtres*, *conseillers-réferendaires* (I i II klasy), *enditeurs* (I i II klasy) oraz *conseillers-maîtres en service extraordinaire*. Prezydent oraz przewodniczący izb i członkowie będący *conseillers-maîtres* są powoływani przez Radę Ministrów, zaś pozostałych członków mianuje Prezydent Republiki. Znaczna część członków (zwłaszcza *conseillers*) Izby rekrutuje się spośród absolwentów Narodowej Szkoły Administracji, a także spośród doświadczonych urzędników centralnej administracji gospodarczej i finansowej.

Izba Obrachunkowa jest organem sądownictwa administracyjnego, wskazującym Radzie Stanu zarządzenia podlegające kasacji. Posiada ona kompetencje jurysdykcyjne w zakresie rachunków publicznych, a jednocześnie kompetencje administracyjne w zakresie kontroli wykonywania ustawy finansowej. Dysponuje również kompetencjami represyjnymi.

¹⁵ N. Gajl, *Systémy prawno-finansowe kapitalistycznych przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1965, s. 214—216.

¹⁶ J. Magnet, *Le Ministère public près la Cour des comptes*. „Revue du Droit Public” 1973, s. 318—349.

¹⁷ Gaudemet, *op. cit.*, s. 439.

Izba Obrachunkowa kontroluje przede wszystkim działalność kontrolną księgowych¹⁸. Przyznaje absolutorium wykonawcom kasowym, zaświadczać, że rozliczyli się z powierzonych im środków publicznych. W ten sposób Izba Obrachunkowa kontroluje legalność wydatków publicznych. Natomiast kontrola ich celowości i merytorycznego uzasadnienia opiera się na zestawieniach dyspozycji z preliminarzami budżetowymi, na podstawie których parlament może żądać od poszczególnych ministrów wyjaśnień i pociągnąć ich do odpowiedzialności za przekroczenie dyscypliny finansowej.

Kontrola sprawowana przez Izbę Obrachunkową jest więc finansową kontrolą procesu zarządzania gospodarką i finansami publicznymi, jakkolwiek Izba nie posiada władzy jurysdykcyjnej w stosunku do organów zarządzania. Nie dysponuje w tym zakresie sankcjami bezpośrednimi. Może natomiast stosować takie środki, jak¹⁹: 1) wystąpienia (*lettres*) kierowane przez prokuratora generalnego do dyrektorów lub prefektów bądź przez prezydenta Izby do ministrów; 2) noty Prokuratorii adresowane do zainteresowanych organów administracji, w których stwierdza występowanie nieprawidłowości gospodarczych i finansowych; 3) decyzje natychmiastowej wykonalności (*référés*), które muszą być wykonane w ciągu trzech miesięcy; sprawozdania towarzyszące projektowi ustawy o sprawozdawczości budżetowej; 4) sprawozdania o zarządzaniu przedsiębiorstwami publicznymi, prezentowane prezydentowi Republiki, parlamentowi oraz zainteresowanym ministrom; 5) roczne sprawozdanie dla prezydenta Republiki (publikowane w „Journal Officiel”), wskazujące na wszelkie stwierdzone nieprawidłowości, na które należy zwrócić uwagę w procesie zarządzania gospodarką i finansami publicznymi.

Biorąc pod uwagę fakt, iż zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli sprawowanej przez Izbę Obrachunkową jest nie ograniczony, zaś środki oddziaływania mają zarówno charakter jurysdykcyjny, jak i administracyjny, organowi temu należy przypisać najważniejszą rolę w całym systemie kontroli finansowej.

B. Izba Dyscypliny Budżetowej i Finansowej

Na przełomie XIX i XX w. podejmowano różne próby prawnego ujęcia zasad i podstaw odpowiedzialności kierowników w zakresie dzia-

¹⁸ Z. Fedorowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 252.

¹⁹ Por. M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1975, s. 363 i n.; Lallumière, *op. cit.*, s. 478 i n.; Gaudemet, *op. cit.*, s. 443 i n.

łałości gospodarczej i finansowej. Teoretycznie odpowiedzialność ta mogła być trojakiego rodzaju: polityczna, cywilna i karna²⁰. W rzeczywistości zróżnicowanie to i tak nie przynosiło efektów²¹.

Problem odpowiedzialności kierowników za działalność gospodarczą i finansową został postawiony szczególnie wyraźnie po II wojnie światowej. Ustawą z 25 IX 1948 r. powołano Izbę Dyscypliny Budżetowej, która w 1963 r. otrzymała nazwę Izby Dyscypliny Budżetowej i Finansowej. Składa się ona z przedstawicieli Izby Obrachunkowej i Rady Stanu, powołanych na okres pięcioletni przez Radę Stanu. Jako instancja jurysdykcyjna Izba ma swoich prokuratorów i adwokatów. W swym działaniu różni się zasadniczo od Izby Obrachunkowej, gdyż nie dysponuje takimi kompetencjami ani personelem, jak Izba Obrachunkowa²². Jurysdykcji Izby nie podlegają członkowie rządu oraz osoby wybierane w wyborach elektoralnych. Podmiotowo zakres jej działania jest więc ograniczony.

W 1971 r. dla podniesienia efektywności kontroli sprawowanej przez Izbę Dyscypliny Budżetowej i Finansowej rozszerzono pojęcie winy jako podstawy odpowiedzialności kierownika za przestrzeganie dyscypliny finansowej. Jednocześnie podwyższono sankcje, przyjmując, iż najmniejsza kara wynosi 100 fr, zaś najwyższa — równowartość dwukrotnego wynagrodzenia rocznego. Jest to odpowiedzialność niezależna od odpowiedzialności służbowej i politycznej.

Działalność Izby Dyscypliny Budżetowej i Finansowej należy traktować jako uzupełnienie represyjne wobec działalności administracyjnej Izby Obrachunkowej oraz pozostałych organów kontroli finansowej. Aktywność Izby nie jest jednakże duża. W ciągu 23 lat (1948—1971) swego funkcjonowania otrzymała ona do rozpatrzenia 71 spraw, w tym 45 od Izby Obrachunkowej, 11 od Komisji Weryfikacji Rachunków Przedsiębiorstw Publicznych, 10 od ministrów i 5 od przewodniczących izb parlamentarnych²³. Wśród tych 71 spraw 41 przekazano do decyzji właściwych organów, w 12 sprawach udzielono instruktażu, 18 spraw zostało zwróconych, zaś w 27 sprawach orzeczono kary pieniężne. Aktywność Izby nie odpowiada więc jej wysokiej pozycji prawnej.

²⁰ Trofabas, *op. cit.*, s. 185—195; Duverger, *op. cit.*, s. 371—378.

²¹ J. Cathelineau, *Finances publiques. Politique budgétaire et droit financier*, Paris 1975, s. 202.

²² Lalumière, *op. cit.*, s. 481—486.

²³ Duverger, *op. cit.*, s. 381.

C. Kontrola parlamentarna

Ewolucja kontroli finansowej parlamentu w krajach kapitalistycznych jest jednocześnie ewolucją samego parlamentaryzmu. Jego rozwój wiązał się bowiem nie tylko ze zdobywaniem praw do stanowienia o dochodach i wydatkach publicznych, lecz także z gospodarką finansami publicznymi projektowaną i prowadzoną przez rząd. Tradycyjna kontrola parlamentarna była więc głównie kontrolą *ex ante*, sprawowaną w momencie uchwalania projektu budżetu, oraz kontrolą *ex post*, polegającą na sprawdzeniu realizacji budżetu uchwalonego przez parlament.

Wcześniej wskazywaliśmy, iż najdalej idące ograniczenia pozycji i uprawnień parlamentu wprowadzone zostały w odniesieniu do finansów. Ograniczenia te dotyczyły głównie kontroli wstępnej, bowiem procedura budżetowa praktycznie wyeliminowała wpływ parlamentu na kształt ustawy finansowej. Zachowano jednakże kontrolę następną, realizowaną w formie sprawozdawczości budżetowej i finansowej. Jednocześnie uruchomiono — w większym niż tradycyjnie stopniu — bieżącą kontrolę wykonywania budżetu. Aktualnie kontrola parlamentarna gospodarki i finansów może być rozpatrywana w tych dwóch płaszczyznach.

Bieżąca kontrola parlamentarna wykonywania budżetu i gospodarki finansowej może być sprawowana w różnych formach. Teoretycznie możliwa jest kontrola bezpośrednia, polegająca na składaniu przez członków izb zapytań i interpelacji w kwestiach gospodarczych i finansowych. System prawny powyższych instytucji we współczesnej Francji nie zapewnia jednakże parlamentowi pełnego dopływu informacji²⁴. Nie jest to poza tym kontrola systematyczna i kompleksowa.

Inną formą kontroli bieżącej jest dyskusja parlamentarna nad tzw. *lois de finances rectificatives*, w trakcie której rząd obowiązany jest poinformować parlament o stanie wykonania budżetu. Jest to kontrola bardziej regularna i kompleksowa niż kontrola bezpośrednia.

Trzecią grupę stanowią działania sprawozdawczo-informacyjne różnych organów, które muszą lub mogą dostarczyć odpowiednich materiałów dla parlamentu. W tym rzędzie wymienić należy: wystąpienia prezydenta Izby Obrachunkowej; komunikaty (trzy razy w roku) kontrolerów finansowych o stanie dokonywania (zaangażowania) wydatków budżetowych; raporty sprawozdawców specjalnych dotyczące kredytów ministerialnych; wyjaśnienia co do wykonania rocznej ustawy finansowej składane przez ministra finansów, sekretarza stanu ds. budżetu lub ministrów resortowych; raporty komisji weryfikacji rachunków przedsiębiorstw publicznych.

²⁴ Lalumière, *op. cit.*, s. 486 i n.

Odrębną formę stanowią działania kontrolne Komisji Finansów. Począwszy od 1876 r. Komisja ta miała prawo delegowania dwóch członków do przeprowadzenia kontroli bezpośredniej i na miejscu. W 1936 r. prawo to przeniesiono na sprawozdawców generalnych obu izb. W 1947 i w 1958 r. prawo to zostało utrzymane, a nawet rozszerzone na sferę funkcjonowania przedsiębiorstw znacjonalizowanych i spółek o kapitale mieszanym.

Przypomnijmy również, że w okresie III Republiki (w 1931 r.) parlament powołał dwie podkomisje (jedną dla Zgromadzenia Narodowego, drugą dla Senatu) do kontroli kredytów przeznaczonych na obronę narodową. W IV Republice reaktywowano działalność tych podkomisji, powołując dwie następne (do kontroli przedsiębiorstw znacjonalizowanych i spółek o kapitale mieszanym oraz do kontroli dochodów pozafiskalnych). W okresie V Republiki tworzenie takich podkomisji o charakterze stałym jest zabronione. Parlament może natomiast powoływać komisje kontrolne o charakterze doraźnym, na okres nie dłuższy niż cztery miesiące. Możliwość ta jest wykorzystywana nader rzadko (w 1972 r. powołano komisję do zbadania działalności telefonów publicznych). Kontrola bieżąca parlamentu w dziedzinie gospodarki i finansów została więc poważnie ograniczona.

Sprawowanie kontroli parlamentarnej o charakterze następnym (*a posteriori*) oparte jest na logicznej zasadzie: parlament powinien sprawdzić, jak zostało wykonane to, co on sam uchwalił (zatwierdził), oraz jakie wystąpiły zmiany bądź nieprawidłowości. Ten typ kontroli jest realizowany poprzez instytucję tzw. *loi de règlement*, będącej formą sprawozdania z wykonania ustawy finansowej. Powszechnie podkreśla się, iż kontrola ta była w pełni efektywna tylko w okresie Restauracji i Monarchii Lipcowej²⁵. Później, a szczególnie począwszy od 1925 r., straciła ona bardzo na znaczeniu²⁶. Dyskusja parlamentarna nad gospodarką budżetową z 1925 r. odbyła się w kwietniu 1933 r., zaś nad gospodarką z lat 1926—1933 dopiero w styczniu 1939 r. W okresie powojennym stan ten nie uległ poprawie; parlament rozpatrywał projekty ustawy sprawozdawczej: w czerwcu 1954 r. za 1948 r., w czerwcu 1955 za okres 1949—1950²⁷.

Ordonans z 2 stycznia 1959 r. o prawie budżetowym miał przełamać kryzys. Stanowił on, iż projekt ustawy sprawozdawczej powinien być opracowany w ciągu roku od zakończenia badanego budżetu rocznego. Dane zawarte w tab. 35 wskazują, iż realizacja tego postanowienia w

²⁵ Tamże, s. 488.

²⁶ Duverger, *op. cit.*, s. 370.

²⁷ Tamże, s. 383.

Ustawy sprawozdawcze

Terminy	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Złożenia przez rząd projektu ustawy	I 1963	II 1963	VI 1964	VI 1966	X 1966	XII 1966	V 1967	XII 1967	XII 1968	XII 1969	XII 1970	XII 1971
Dyskusowania i uchwalenia ustawy przez parlament	VI 1963	VI 1963	XII 1966	XII 1966	XII 1966	V 1967	XII 1967	V i XI 1968	V i XI 1969	V—VI 1970	IV—V 1971	VI 1972
Wejścia w życie ustawy	VII 1963	VII 1963	I 1967	I 1967	I 1967	VI 1967	I 1967	XI 1968	XI 1969	VI 1970	V 1971	VII 1972

Źródło: Lalumière, *op. cit.*, s. 491.

praktyce natrafia na trudności. Postęp jest jednak bardzo wyraźny, bo poczynawszy od 1966 r. aż po 1978 r. ustawa sprawozdawcza jest uchwalana regularnie z rocznym tylko opóźnieniem. Wiązało się to wyraźnie z ustabilizowaniem się gabinetów rządowych. W poprzednich latach przy częstych zmianach rządów, projekty ustawy sprawozdawczej były najczęściej opracowywane przez inne zespoły rządowe, zaś parlament „rozliczał” nie istniejące już gabinety rządowe. Niezależnie od powyższego wartość ustaw sprawozdawczych ocenia się jako problematyczną ze względu na ich zbyt formalny charakter²⁸. Ograniczony charakter ma również parlamentarna kontrola przedsiębiorstw państwowych (o czym piszemy w § 3).

§ 2. KONTROLA FINANSOWA POZABUDŻETOWEJ GOSPODARKI PAŃSTWA

1. Kontrola finansów lokalnych

Gospodarka finansowa samorządów lokalnych we Francji jest oparta, podobnie jak w innych państwach kapitalistycznych, na zasadzie rozdziału źródeł dochodów. Nie oznacza to jednakże całkowitej izolacji finansów lokalnych od finansów państwowych. Formy interwencji państwa w gospodarkę finansową samorządów lokalnych przybierały historycznie różny kształt²⁹. Wiązały się one zazwyczaj z udzielaniem bezwrotnej lub zwrotnej pomocy finansowej państwa samorządom lokalnym, a także z udziałem państwa w finansowaniu niektórych wydatków lokalnych. We Francji formy interwencji państwa w gospodarkę lokalną uległy poszerzeniu wraz z rozwojem planowania regionalnego oraz objęciem tych planów gospodarczymi planami państwa (por. rozdz. IV).

Jedną z tradycyjnych form interwencji państwa w działalność gospodarczo-finansową samorządów lokalnych jest kontrola finansowa sprawowana przez organy państwowe, niezależnie od kontroli i nadzoru organów lokalnych. Wzmogła się ona zwłaszcza po II wojnie światowej, kiedy to interwencjonizm stał się faktem oczywistym.

Samorządność gospodarki lokalnej wyrażała się przez długie lata w tym, że była ona poddana nadzorowi instancyjnemu i kontroli finansowej sprawowanej przede wszystkim przez lokalne organy administracji oraz organy przedstawicielskie (rady komunalne). Ordonans z 5 stycznia 1959 r.³⁰ wprowadził obowiązek interwencji ministra spraw wewnętrznych w gospodarkę finansową samorządów lokalnych wtedy, gdy

²⁸ Gaudemet, *op. cit.*, s. 469—470.

²⁹ Por. szerzej J. Cathelineau, *Le contrôle des finances local*, Paris 1963.

³⁰ Lalumière, *op. cit.*, s. 499.

wykonanie ostatniego budżetu zamykało się deficytem bądź gdy spłata pożyczek przekraczała 10% dochodów fiskalnych. Natomiast minister finansów był zobowiązany do podjęcia interwencji, gdy deficyt budżetu lokalnego przekraczał 5% dochodów zwyczajnych.

Ordonans z 31 grudnia 1970 r. wprowadził zasadę, iż budżet lokalny może być wykonywany po upływie 15 dni od jego zatwierdzenia przez władze nadzorcze³¹. Powinien to być budżet realnie zrównoważony. Oznacza to dalszą decentralizację gospodarki finansowej. Organ administracji lokalnej jest zobowiązany do przedłożenia organowi przedstawicielskiemu sposobów i środków zrównoważenia budżetu. W ciągu 15 dni organ przedstawicielski powinien ustosunkować się do tych propozycji, co jest równoznaczne z przeprowadzeniem wstępnej kontroli budżetu lokalnego.

Zewnętrzna kontrola finansów lokalnych jest sprawowana przez państwowe organy administracji finansowej oraz przez Izbę Obrachunkową. Jest to system, który funkcjonuje już od dawna, zaś obecnie został jedynie rozbudowany w związku z rozwojem interwencjonizmu państwowego oraz niedoskonałością systemu wewnętrznej kontroli finansowej samorządów lokalnych.

Stałą kontrolę prawidłowości operacji budżetowych w samorządzie lokalnym wykonuje reprezentant Ministerstwa Finansów w terenie, tzw. poborca (*receveur-percepteur*). Jest on jednocześnie doradcą finansowym lokalnego organu przedstawicielskiego. Obok niego funkcjonują reprezentanci Skarbu, tzw. księgowi Skarbu (*comptables du Trésor*). Podlegają oni trzeciej grupie urzędników państwowych, a mianowicie skarbnikom generalnym (*trésoriers payeurs-général*), którzy są reprezentantami Izby Obrachunkowej, chociaż swoje wnioski i opinie przedstawiają również ministrowi finansów oraz prefektom.

Organizacja zewnętrznej kontroli finansowej samorządów lokalnych świadczy wyraźnie o tym, że każdy z trzech najważniejszych organów kontroli państwowej (minister budżetu, minister gospodarki, Izba Obrachunkowa) posiada w terenie swoich kontrolerów, którzy jednocześnie sprawują funkcje doradcze wobec władz lokalnych. Przyjęty system zapewnia nie tylko udział państwa w kontroli gospodarki lokalnej, lecz jednocześnie stanowi o dopływie wysoko kwalifikowanej kadry finansowej do organów lokalnych. Ze względu na niską efektywność wewnętrznej kontroli finansów lokalnych stan ten ocenia się pozytywnie. Na ocenę tę składa się również fakt, iż tradycyjna kontrola zewnętrzna, sprawowana przez Izbę Obrachunkową, była przede wszystkim kontrolą

³¹ Tamże, s. 499.

a posteriori³². Nie sprzyjało to rozwiązywaniu złożonych problemów gospodarki finansowej samorządów lokalnych. Problemy te polegają bowiem nie tyle na prowadzeniu gospodarki w sposób nielegalny, nieoszczędny i niecelowy, co na gromadzeniu odpowiednich dochodów na pokrycie rosnących wydatków lokalnych. Kontrola a posteriori nie mogła tych problemów rozwiązać, a dostrzegała je zbyt późno.

2. Kontrola przedsiębiorstw państwowych

Funkcjonowanie sektora publicznego we Francji, a w szczególności przedsiębiorstw państwowych, podlega rygorystycznej i rozbudowanej kontroli³³. Ma ona na celu zapewnienie prawidłowej pod względem finansowym działalności poszczególnych przedsiębiorstw oraz zagwarantowanie zgodności ich polityki z ogólną linią polityki ekonomicznej państwa³⁴.

Obawy państwa przed powstaniem niezależnych i silnych przedsiębiorstw oraz nadanie im w początkach ich istnienia zbyt dużej autonomii, a także niepomyślne wyniki eksploatacyjne i finansowe niektórych z nich oraz niezgodność decyzji z interesami gospodarki narodowej zmusiły państwo stosunkowo wcześniej do zbudowania wielostopniowego systemu kontroli³⁵.

W 1948 r. powołano specjalną komisję do badania rachunkowości przedsiębiorstw (Commission de Vérification des Comptes de Entreprises Publiques) oraz utworzono Izbę Dyscypliny Budżetowej (Cour de Discipline Budgétaire), podporządkowując jej wszystkie przedsiębiorstwa państwowe. Niezależnie od tego w 1948 r. wyłoniono przy przedsiębiorstwach państwowych komisje rynków (commissions des marchés). W 1953 r. zalegalizowano działalność komisarzy rządowych funkcjonujących przy przedsiębiorstwach państwowych oraz powołano misje kontroli ekonomicznej i finansowej. Ukoronowaniem tej ewolucji było wydanie dekretu z 26 maja 1955 r., który stał się de facto kodeksem kontroli przedsiębiorstw państwowych, obowiązującym z niewielkimi zmianami do dnia dzisiejszego.

³² Cathelineau, *Finances publiques...*, s. 152 i n.

³³ Por. szerzej G. Lescuyer, *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, Paris 1962.

³⁴ W. Sadzikowski, J. Sikorski, A. Wieczorkiewicz, *Sektor państwowy w kapitalizmie. Wielka Brytania, Francja, Austria, Włochy*, Warszawa 1971, s. 110.

³⁵ Por. J. M. Auby, R. Ducos-Ader, *Grands services publics et les entreprises nationales*, Paris 1969, s. 332—334.

Z punktu widzenia organów kontrolujących wyróżnia się kontrolę: ministerialną, jednostek specjalnych i parlamentarną ³⁶.

Kontrola ministerialna jest dokonywana przez resortowe ministerstwo oraz przez organy kontrolne byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Kontrola ministerialna obejmuje wszystkie bez wyjątku przedsiębiorstwa sektora państwowego, bez względu na ich formę prawną i organizacyjną. Różni się ona jedynie metodami i zakresem przedmiotowym.

Kontrola przeprowadzona przez właściwe ministerstwo branżowe ma charakter kontroli gospodarczej, ponieważ głównie odnosi się do metod i wyników produkcji. Faktycznie kontrolę tę wykonują komisarze rządowi wobec dyrektora generalnego lub rady nadzorczej przedsiębiorstwa. Rola komisarza rządowego polega na informowaniu ministerstwa i udzielaniu rad przy podejmowaniu przez nie określonych decyzji w stosunku do przedsiębiorstwa. W przypadkach jawnego naruszenia interesów państwa przez decyzje techniczne przedsiębiorstw komisarzowi przysługuje prawo weta. Komisarz przygotowuje odpowiednie raporty dla ministerstwa, które na tej podstawie podejmuje decyzje (m. in. w dziedzinie inwestycji).

Kontrolę o charakterze ekonomiczno-finansowym sprawują organy byłego Ministerstwa Gospodarki i Finansów, tj. kontrolerzy finansowi bądź też misje kontroli ekonomicznej i finansowej, powoływane przy dużych przedsiębiorstwach (np. kolej, metro, energia atomowa). O statusie i zadaniach kontrolerów finansowych była już mowa wcześniej ³⁷.

Misja kontroli składa się z inspektora głównego finansów pięciu inspektorów finansów, radcy Izby Obrachunkowej i kontrolera państwowego. Członkowie misji uczestniczą w posiedzeniach rad nadzorczych mając za zadanie kontrolowanie całokształtu działalności ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstwa, udzielanie rad we wszystkich poczynaniach przedsiębiorstwa. Główny inspektor misji sporządza sprawozdania roczne, zawierające ocenę działalności danego przedsiębiorstwa pod względem ekonomicznym i finansowym ³⁸.

Oprócz kontroli ekonomiczno-finansowej prawie w każdym przedsiębiorstwie działają rewidenci (*commisaires aux comptes*), którzy oceniają prawidłowość i rzetelność prowadzonej rachunkowości, bilansu, kasy i rachunków. O swoich uwagach i spostrzeżeniach informują oni przede wszystkim ministra gospodarki oraz ministra budżetu, a także inne organy kontroli przedsiębiorstw państwowych.

³⁶ Gajl, *op. cit.*, s. 203.

³⁷ Lalumière, *op. cit.*, s. 469—470.

³⁸ Gajl, *op. cit.*

Przedsiębiorstwa państwowe są kontrolowane przez długi szereg instytucji specjalnych. W tym rzędzie wymienić należy przede wszystkim Komisję Weryfikacji Rachunków Przedsiębiorstw Państwowych oraz Izbę Obrachunkową. Ponadto jest to kontrola wykonywana przez takie jednostki, jak: Komisja Rynków, Komisja Koordynacji Plac, Komisja Obrotu Nieruchomościami, Rada Funduszu Rozwoju Ekonomicznego i Społecznego, Komitet Centralny Badania Kosztów i Rentowności, komitety Komisariatu Generalnego Planu, Delegacja Zagospodarowania Terenu i Działalności Regionalnej, Wyższa Komisja Konsultacyjna Cen i Rynków.

Najważniejszym organem kontroli przedsiębiorstw państwowych jest Komisja Weryfikacji Rachunków Przedsiębiorstw Państwowych³⁹. Tworząc ten organ kierowano się koniecznością objęcia kontrolą różnych dziedzin działania sektora państwowego, w szczególności zaś poddania wszystkich ważnych przedsiębiorstw państwowych kontroli organu niezależnego od innych typów kontroli sektora państwowego.

Komisja składa się z czterech sekcji: energetyki, transportu i komunikacji, bankowości i ubezpieczeń oraz różnych branż (głównie przemysł mechaniczny i chemiczny). Komisji przewodniczy prezydent Izby Obrachunkowej, zaś poszczególnym sekcjom — radcy Izby Obrachunkowej. W skład Komisji wchodzi 25 członków (2/3 to radcy Izby Obrachunkowej, 1/3 — reprezentanci Ministerstwa Finansów) oraz 120 sprawozdawców.

Kontrolą Komisji nie są objęte jedynie przedsiębiorstwa, w których udział państwa jest mniejszy niż 50%. Komisja nie kontroluje również kolei i przedsiębiorstw lokalnych. W zakresie bankowości Komisja sędowała swe uprawnienia kontrolne na Komisję Kontroli Banków, zatrzymując jedynie kontrolę Banku Francuskiego. Natomiast kontrolę towarzystw ubezpieczeniowych Komisja przekazała Radzie Narodowej Ubezpieczeń.

W ciągu czterech miesięcy od zakończenia roku sprawozdawczego każde przedsiębiorstwo państwowe ma obowiązek przesłać Komisji swój bilans, księgi handlowe i inne dokumenty pozwalające na ocenę działalności. Do dyspozycji Komisji są ponadto przekazywane wszystkie raporty kontrolerów finansowych, komisarzy rządowych i rewidentów Izby Obrachunkowej. Sprawozdawcy Komisji dostarczają jej również swój własny raport, przygotowany w miejscu kontroli. Na podstawie tych danych każda sekcja Komisji przeprowadza kontrolę i przygotowuje swoją opinię z wnioskami. Oceny sprawozdawców, uwagi krytyczne

³⁹ Lalumière, *op. cit.*, s. 496—498.

i sugestie sekcji są przesyłane w postaci łącznego raportu Izbie Obrachunkowej i ministerstwu branżowym. Niezależnie od opracowań poszczególnych sekcji sporządzany jest syntetyczny raport oficjalny. Jest on podawany do wiadomości parlamentu, premiera, Izby Obrachunkowej oraz do wiadomości publicznej. Publikuje się go w „Journal Officiel”.

Komisją wykonuje nie tylko kontrolę rachunkową; sprawdza również pod względem formalnym i merytorycznym ogólne problemy organizacji i zarządzania, koordynuje działalność sektora państwowego jako całości, a także uzgadnia postępowanie przedsiębiorstwa z generalną linią polityki państwa. Jej rola nie ogranicza się zatem do wykonywania kontroli *ex post*; poprzez sugestie i opinie zawarte w raportach udziela cennych wskazówek dla działalności przedsiębiorstw na przyszłość. W ten sposób kontrola Komisji staje się uzupełnieniem kontroli ministerialnej⁴⁰.

Parlamentarna kontrola przedsiębiorstw państwowych przeszła znaczną ewolucję⁴¹. W 1947 r. nałożono na przedsiębiorstwa państwowe obowiązek dostarczania dokumentów zawierających roczne informacje ze swej działalności. Specjalnie utworzone w Zgromadzeniu Narodowym i w Senacie podkomisje miały za zadanie przeprowadzenie ostatecznej kontroli i oceny działalności gospodarczej i finansowej przedsiębiorstw i odpowiedzialnych za nie ministerstw. W związku ze sprzeciwami ze strony zarówno ministerstw, jak również zainteresowanych przedsiębiorstw Rada Stanu ograniczyła zakres kontroli parlamentarnej.

Po uchwaleniu konstytucji z 1958 r. podkomisje zostały zlikwidowane. Ich miejsce zajęły komisje doraźne, powoływane w trakcie zgromadzenia parlamentarnego. Jedną z nich (*Commission d'Enquête*) ma za zadanie dostarczenie informacji na temat zagadnień, którymi interesuje się parlament. Natomiast druga komisja (*Commission du Contrôle*) sprawdza działalność administracyjną, finansową i techniczną przedsiębiorstw państwowych. W praktyce komisje te powoływano zaledwie parę razy.

Aktualnie parlamentarna kontrola przedsiębiorstw państwowych odbywa się głównie w trakcie debat nad bilansami i sprawozdaniami rocznymi właściwych ministerstw i komisji, a także w toku debat nad planem gospodarczym i budżetem państwa. O sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw parlament jest informowany przez raporty, dostarczane mu przez Komisję Weryfikacji Rachunków Przedsiębiorstw Państwowych. Rada Dyrekcji Funduszu Ekonomicznego i Społecznego

⁴⁰ Gajl, *op. cit.*, s. 216.

⁴¹ Por. P. Amselek, *Le budget de l'État sous la V République*, Paris 1966, s. 23 i n.

składa raport na temat programu przyszłych inwestycji przedsiębiorstw oraz opracowuje corocznie nomenklaturę przedsiębiorstw państwowych i spółek mieszanych z udziałem kapitału państwowego powyżej 30%.

W gestii parlamentu pozostała możliwość ingerowania w programy inwestycyjne sektora publicznego. Ich realizacja wymaga ujęcia w narodowym planie gospodarczym oraz dotowania z budżetu. Stąd też parlament, uchwalając powyższe akty, ma możliwość wykonania wstępnej kontroli gospodarczej i finansowej.

Rozdział VI

OCENA SYSTEMU ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ I FINANSAMI PUBLICZNYMI WE FRANCJI POWOJENNEJ

Poczynając od przełomu XIX i XX w. burżuazyjne państwo i prawo zaczęły ulegać daleko idącym przeobrażeniom. Wolna konkurencja prowadziła w ostatnich latach XIX w. do koncentracji kapitału z przemysłu, powodując powstanie instytucji karteli i trustów. Niekiedy dla przyspieszenia tych procesów państwo popierało przymusowe kartelowanie, działając w interesie tworzącej się oligarchii finansowej¹. Wolna konkurencja zmieniła się w konkurencję między monopolami. Proces scalania się kapitału objął również bankowość, zaś koncentracja kapitału przemysłowego i finansowego doprowadziła do powstania oligarchii finansowej. Zjawisko to zaważyło w decydujący sposób na gospodarce, na rozwarstwieniu klasowym i na ustroju politycznym społeczeństwa burżuazyjnego².

Już pierwsza faza okresu imperialistycznego doprowadziła do końca rozdział wszystkich terytoriów, jakie państwa kapitalistyczne mogły sobie podporządkować. Rozdział ten — poprzedzony licznymi wojnami kolonialnymi — oznaczał degradację prawną wielu państw. Prowadził on również do konfliktów między mocarstwami imperialistycznymi, reprezentującymi monopolistyczne interesy koncernów. Stało się to pośrednią przyczyną dwóch kolejnych wojen światowych.

Pierwsza wojna światowa, która spotęgowała interwencjonizm państwowy, otworzyła również nowy okres imperializmu, w którym przeobrażał się on w kapitalizm monopolistyczny. Był to także okres zrastania

¹ W. Lenin, *Dzieła*, Warszawa 1953, t. XXV, s. 368.

² *Teoria państwa i prawa*, red. S. Ehrlich, cz. II, *Państwo i prawo burżuazyjne*, Warszawa 1958, s. 28.

się oligarchii finansowej z aparatem państwowym. Oligarchia finansowa umiała zmobilizować pewne rezerwy rozwojowe kapitalizmu, spotęgować siły wytwórcze, zapewnić szybki postęp techniczny oraz wykorzystać elementy planowania w gospodarce narodowej. Koniecznością stała się ingerencja państwa w procesy gospodarcze.

Aparat państwowy musiał zająć się całokształtem gospodarki kapitalistycznej danego kraju, występując niejednokrotnie jako arbiter sprzecznych interesów koncernów panujących w różnych gałęziach produkcji. W obliczu stosunków międzynarodowych oraz pod presją społeczeństwa państwo musiało zająć się harmonizacją polityki gospodarczej i prowadzić aktywną politykę finansową.

Stosunki między oligarchią finansową a aparatem państwowym nie kształtują się na płaszczyźnie równorzędności. Aparat państwowy, jakkolwiek służący oligarchii finansowej, zachowuje wobec niej pewną autonomię. Jej zakres jest zmienny i zależy od kształtowania się sytuacji społeczno-politycznej. Wykształciła się reguła, zgodnie z którą można przyjąć, iż autonomia aparatu państwowego wobec oligarchii finansowej jest większa w okresie wojen niż w czasach pokojowych³. W doktrynie utrzymuje się również (por. zwłaszcza poglądy C. Wright Millsa), że faza kapitalizmu państwowo-monopolistycznego zagraża nie tylko politykom, lecz także instytucjom polityczno-prawnym.

Najdalej idącym przejawem ingerencji państwa burżuazyjnego w gospodarkę jest nacjonalizacja. Obejmuje ona najczęściej banki emisyjne oraz niektóre gałęzie przemysłu i transportu. Jednakże dotychczasowe doświadczenia większości państw kapitalistycznych wskazują na to, że nacjonalizacja dotyczy z reguły dziedzin nierentownych albo wymagających wielkich nakładów inwestycyjnych, amortyzujących się w dłuższym okresie czasu, bądź też służy przejęciu przez państwo środków panowania politycznego i militarnego. W mniejszym stopniu jest ona przeprowadzona ze względu na potrzebę realizacji funkcji socjalnych państwa. W tym celu wykorzystuje się instrumenty polityki finansowej państwa.

Tradycyjna polityka podatkowa państwa kapitalistycznego zmienia swe oblicze w okresie kapitalizmu państwowo-monopolistycznego. Ludność obciążona jest głównie podatkami pośrednimi, których antydemokratyczny charakter jest bezdyskusyjny. Podatki bezpośrednie obciążają natomiast z reguły kapitalistyczne organizacje gospodarcze. Wielkie koncerny usiłują zmniejszyć rozmiary opodatkowania, tworząc fundacje. W tym celu wyodrębniają one wielkie majątki i dochody z nich płynące

³ E. Warg a, *Izmienienija w ekonomikie kapitalizma w itogie wtoroj mirowoj wojny*, Moskwa 1946, s. 15—18.

z przeznaczeniem na cele naukowo-kulturalne i filantropijne o charakterze socjalnym. W ten sposób zapewniają sobie również wpływ na bieg polityki państwowej, zaś dzięki fundacjom — na rozwój nauki i kultury.

Szczególnie trudna staje się sytuacja w dziedzinie cen i płac. Aparat państwowy występuje tu jako arbiter między różnymi sprzecznymi interesami. Prowadzi to do szeregu kryzysów społecznych i politycznych, w tym szczególnie do kryzysów rządowych. Ciężar odpowiedzialności jest bowiem przerzucony przez monopole na aparat państwowy.

Procesy ekonomiczno-społeczne, charakterystyczne dla kapitalizmu państwowo-monopolistycznego, mają szeroki wpływ na przeobrażenia w strukturze politycznej, wywołując powstawanie nowych tendencji ustrojowych i organizacyjnych bądź też prowadząc do istotnych przemian w funkcjonowaniu mechanizmu państwowego. Generalna tendencja polega na osłabieniu demokracji burżuazyjnej. Wyraża się ona w ograniczaniu kompetencji ciał przedstawicielskich na rzecz rozszerzania kompetencji organów wykonawczych. Uszczuplone są również prawa obywatelskie. Następuje dość powszechny odwrót od burżuazyjnej praworządności. Regres w dziedzinie stosunków polityczno-prawnych zaostrza walka klasowa, która pogłębia kryzysy gospodarcze. Zjawiskom tym towarzyszą ruchy narodowowyzwoleńcze w państwach kolonialnych i zależnych gospodarczo.

Ograniczenie pozycji prawnej i kompetencji ciał przedstawicielskich wynika z wielu przyczyn⁴. Ciała te wyrażają z konieczności interesy różnych klas i warstw, umożliwiając w ten sposób prezentację poglądów sprzecznych z interesami wielkiego kapitału. Oligarchii finansowej odpowiada zatem taka struktura polityczna, w której podstawowe decyzje państwowe są podejmowane przez niewielki krąg osób, bezpośrednio powiązanych z oligarchią⁵. Stąd też wyłaniają się tendencje do rozszerzenia kompetencji organów wykonawczych kosztem organów przedstawicielskich, a tam, gdzie kompetencje organów wykonawczych są szerokie — do ich utrzymania. Fascynacja pozycją ustrojową prezydenta (zwłaszcza według wzoru amerykańskiego) nie ominęła także Francji powojennej.

Tendencja do przewagi egzekutywy nad ciałem przedstawicielskim tkwi również w systemie zarządzania. Parlament nie może zapewnić koniecznej i skutecznej ingerencji w gospodarkę. Rolę tę przejmuje rząd, korzystający z ustawodawstwa delegowanego. Pogłębiająca się specjalizacja w zarządzaniu gospodarką narodową i finansami publicz-

⁴ Por. M. Gulczyński, T. Iwiński, W. Lamentowicz, *Instytucje polityczne współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1978, s. 108 i n.

⁵ *Teoria państwa i prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1958, cz. II, s. 15.

nymi powoduje odchodzenie od klasycznych uprawnień finansowych parlamentu. Akcenty gospodarcze i organizacyjne tych zagadnień stają się silniejsze od ich charakteru politycznego. Punkt ciężkości przenosi się na płaszczyznę podziału kompetencji pomiędzy organami wykonawczymi, przy czym na tej płaszczyźnie podział kompetencji jest przedmiotem walki politycznej. Najwymowniejszym tego przykładem jest ewolucja pozycji prawnej i faktycznej urzędu ministra finansów, i to zarówno w gronie organów państwowych, jak i wobec centralnych organów planowania, kontroli banków. Na tym tle dochodzi do powstawania zróżnicowanych systemów zarządzania w poszczególnych państwach kapitalistycznych. Jest to problem, który dodatkowo jest pogłębiany trudnościami wynikającymi z rozszerzającej się ingerencji politycznej, gospodarczej i militarnej państw kapitalistycznych.

Oceniając francuski system zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi w okresie po zakończeniu II wojny światowej należy przede wszystkim stwierdzić, iż wystąpiły w nim dwa podstawowe nurty. Jeden polega na realizacji reform ustrojowych, gospodarczych i finansowych, zgodnie z tendencjami właściwymi dla ogółu współczesnych państw kapitalistycznych. Drugi natomiast wiąże się z dążeniami Francji do rozwiązywania powyższych problemów w oparciu o lokalne warunki, w nawiązaniu do własnych tradycji i z ambicjami stworzenia nowoczesnych oryginalnych rozwiązań. Drugi nurt jest wyraźnie widoczny w zakresie kształtowania ustroju politycznego, gospodarczego i finansowego Francji powojennej.

II wojna światowa była dla Francji klęską na różnych polach. Zniszczenie gospodarcze i majątkowe, utrata części kolonii i terytoriów zamorskich — zmusiły Francję do podjęcia określonej polityki gospodarczej, gwarantującej w miarę szybki powrót do grona potęg gospodarczych świata. Względy polityczne zmuszały natomiast Francję do podjęcia próby rehabilitacji politycznej na arenie międzynarodowej. Własne tradycje polityczne przemawiały za przyjęciem modelu republiki parlamentarnej, natomiast względy gospodarcze i polityczne dyktowały potrzebę stworzenia ustroju opartego na systemie władzy prezydenckiej. Sprzeczność tych tendencji, pogłębona sytuacją gospodarczą i zależnością polityczną od USA, spowodowała, iż w okresie IV Republiki dużo większe zmiany zaszły w dziedzinie polityki gospodarczej i finansowej niż w zakresie ustroju politycznego.

Procesy nacjonalizacji, koncentracji produkcji i kapitału finansowego oraz przemiany w zakresie współpracy gospodarczej z innymi krajami dokonywały się znacznie szerzej, intensywniej i skuteczniej we Francji niż w innych państwach kapitalistycznych. Podjęcie na szerszą skalę planowania gospodarczego umożliwiałoby dokonywanie zmian w stosowa-

niu instrumentów polityki gospodarczej i finansowej. Powstawały przy tym rozwiązania nowoczesne i oryginalne.

Drugim etapem przemian stał się okres V Republiki. Odbudowanie i umocnienie potencjału gospodarczego, stopniowe uniezależnianie się od USA, rozstrzygnięcie ważniejszych kwestii kolonialnych, wejście w międzynarodowe układy gospodarcze — stworzyły silne podstawy do przejścia na nowy system sprawowania władzy państwowej. V Republika przestała być *de facto* i *de iure* republiką parlamentarną, ustępując miejsca systemowi prezydenckiemu. Konsekwencją tego było przejęcie zdecydowanej części uprawnień parlamentu przez prezydenta Republiki. W pozycji podrzędnej wobec prezydenta znalazł się premier i rząd. Pod względem polityczno-prawnym punkt ciężkości stosunków pomiędzy organami państwowymi przeniósł się ze stosunków: parlament—rząd, na stosunki na linii: parlament—prezydent oraz prezydent—rząd. W ramach tego ostatniego układu szczególnej wagi problemem stała się pozycja prawna ministra gospodarki i finansów.

Ze względu na zakres przedmiotowy i rodzaj sfer zarządzanych przez ministra gospodarki i finansów urząd ten stał się jednym z najważniejszych — obok urzędu prezydenta Republiki — urzędów państwowych. Nie wyrażają tego bezpośrednio postanowienia konstytucyjne, niemniej jest to fakt rzadko kwestionowany. Wysoką pozycję ministra gospodarki i finansów utwierdziły także tradycje Francji, która zawsze miała szczęście do dobrych ministrów finansów. Zdawał sobie z tego sprawę prezydent de Gaulle, likwidując w okresie swej prezydentury Ministerstwo Gospodarki Narodowej i tym samym zmniejszając zakres działania i pozycję ministra finansów.

Wśród konkurentów politycznych i gospodarczych ministra gospodarki i finansów znaleźli się w nowym układzie ustrojowo-gospodarczym: premier, centralny organ planowania gospodarczego oraz centralny bank państwa. Analiza praktyki politycznej V Republiki wskazuje wyraźnie, iż stanowisko ministra gospodarki i finansów było obsadzone przez najwybitniejsze jednostki życia politycznego Francji, dla których piastowanie tego urzędu było najczęściej przedostatnim szczeblem kariery polityczno-państwowej. Dlatego też w praktyce politycznej zaczęto podejmować coraz częściej próby osłabienia pozycji ministra gospodarki i finansów, nie zawsze dbając o sprawność systemu zarządzania gospodarką i finansami publicznymi. Na fotelu ministerialnym urzędu gospodarki i finansów, szczególnie w okresie IV Republiki, zaczęły zasiadać osoby nie przygotowane zawodowo lub kończące swe kariery polityczne. Stan ten uległ zmianie w okresie V Republiki, zwłaszcza po zakończeniu prezydentury de Gaulle'a.

Dla osłabienia pozycji ministra gospodarki i finansów — co było

koniecznością, którą doskonale rozumiał wieloletni minister finansów, obecny prezydent V. Giscard d'Estaing — zaczęto stosować różne posunięcia organizacyjne. Próbowano łączyć urząd premiera z teką ministra gospodarki i finansów, co niewątpliwie podniosło rangę premiera w stosunkach z prezydentem. Unormowano także zasady współpracy i koordynacji działań w procesie zarządzania pomiędzy ministrem gospodarki i finansów a centralnym organem planowania gospodarczego i centralnym bankiem państwa. Utrzymywano jednakże jedność organizacyjną w zarządzaniu gospodarką narodową i finansami publicznymi. Rozwiązanie to uchodziło za jedno z najbardziej nowoczesnych w systemie światowym.

Status prawny rządu, premiera i ministrów oraz ich stosunki z prezydentem i parlamentem sprawiały jednakże, iż rola ministra gospodarki i finansów ulegała pomniejszeniu. Fenomen instytucji ministra gospodarki i finansów polegał bowiem na tym, iż wszelkie sukcesy w dziedzinie gospodarki i finansów, wypracowane przez ministra, były najczęściej przypisywane prezydentowi i premierowi, a więc tym, którzy zadecydowali o powołaniu danej osoby na stanowisko ministra. Natomiast wszelkie niepowodzenia w gospodarce i finansach wywoływały falę krytyki, skierowanej tylko lub głównie na osobę ministra gospodarki i finansów. Stan taki sprzyjał dokonywaniu dalszych zabiegów zmniejszających prestiż i pozycję ministra gospodarki i finansów.

Kryzys gospodarczy świata kapitalistycznego oraz wydarzenia polityczne we Francji w latach 1977—1978 doprowadziły do likwidacji Ministerstwa Gospodarki i Finansów i do jego podziału na dwa człony. Urząd ministra finansów został formalnie zlikwidowany, zastąpiono go urzędem ministra budżetu. Stanowi to wyraźny regres we francuskiej organizacji administracji finansowej. Nie sądzimy jednakże, aby rozwiązanie to przetrwało zbyt długo. Jest ono raczej kolejnym sygnałem, że stosunki prawne pomiędzy organami państwowymi, którym powierzono funkcje zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi, muszą znaleźć lepsze niż dotychczas unormowanie konstytucyjne.

W całokształcie francuskiego systemu zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi na specjalną uwagę zasługują rozwiązania w zakresie planowania i kontroli. W tych dziedzinach Francja posiada zresztą dobre tradycje i duże osiągnięcia w skali światowej. Obecny system planowania gospodarczego we Francji jest szeroko rozbudowany pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Opiera się przy tym na zastosowaniu nowoczesnych technik planistycznych (np. w planowaniu gospodarczym metoda FIFO, zaś w planowaniu finansowym system RCB). Interesujące są również projekty francuskie dotyczące stworzenia wieloletniego systemu planowania gospodarczo-finansowego EWG.

Na specjalne podkreślenie zasługuje także fakt, że we Francji planowanie gospodarcze jest uznawane za niezbędny klucz do osiągania sukcesów gospodarczych. Podkreśla się, iż pozycję gospodarczą państwa w świecie wyznaczają nie tyle tradycyjne mierniki oceny stanu gospodarki i zasobności społeczeństwa, co skuteczność systemu planowania gospodarczego państwa. Niektóre rozwiązania metodologiczne i organizacyjne francuskiego planowania gospodarczego i finansowego dałoby się, być może, wykorzystać w procesie doskonalenia planowania w Polsce.

Podobne refleksje budzi ocena systemu kontroli gospodarczej i finansowej we Francji. Znajdują w nim zastosowanie zarówno działania organów kontroli zewnętrznej, jak i organów kontroli wewnętrznej. W dziedzinie gospodarki budżetowej interesującym rozwiązaniem jest instytucja kontrolerów finansowych, będących pracownikami resortu gospodarki i finansów, lecz zatrudnionych w poszczególnych ministerstwach. Ich działalność stanowi o połączeniu w jednej instytucji elementów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, co jest godne rozważenia także w naszej praktyce.

Na uwagę zasługują też formy kontroli przedsiębiorstw znacjonalizowanych, w których kontrola ma przede wszystkim charakter wstępny i bieżący i stanowi element procesu zarządzania tymi organizacjami. Pozwala to osiągnąć wyższy stopień gospodarności i zapewnia zgodność działania przedsiębiorstw z polityką gospodarczą i finansową państwa.

Nie można pominąć znaczenia i efektów kontroli sprawowanej przez Generalną Inspekcję Gospodarki i Generalną Inspekcję Finansową, a także przez Izbę Obrachunkową, zwłaszcza w jej działalności jurysdykcyjnej. Godne naśladowania są również formy kontroli i nadzoru nad działalnością banków i instytucji ubezpieczeniowych. Wydaje się, iż w znacznej części rozwiązania przyjęte w systemie francuskim mogłyby znaleźć zastosowanie także na innym gruncie polityczno-gospodarczym.

W niedalekiej przyszłości wzajemne przenikanie szeregu instytucji finansowych oraz technik organizatorskich i metod zarządzania stanie się zapewne zjawiskiem normalnym i powszechnym. Proces ten został już zapoczątkowany, dlatego też bliższe poznanie instytucji funkcjonujących w innych systemach już dzisiaj okazuje się bardzo pożyteczne.

BIBLIOGRAFIA

- Adam L., *Pojęcie finansów socjalistycznych i jego elementy składowe*, [w:] *Istota i funkcje finansów socjalistycznych. Zagadnienia dyskusyjne*, Warszawa 1965.
- Amselek P., *Le budget de l'État sous la V République*, Paris 1966.
- Anczewski J., *Ewolucja stosunków gospodarczych Francji z europejskimi państwami socjalistycznymi po II wojnie światowej*, Warszawa 1972.
- Anisimow A., *Finansowyj kontrol w kapitalistycznych stranach*, Moskwa 1966.
- Antoine M., Barral P., Delpuech F., Favrier J., *Origines et histoire des cabinets des ministre en France*, Paris 1975.
- Atreize, *La planification française en pratique*, Paris 1971.
- Auby J. M., Ducos-Ader R., *Grands services publics et les entreprises nationales*, Paris 1969.
- Baecque F. de, *L'administration centrale de la France*, Paris 1973.
- Baecque F. de, *Les superstructures des administrations centrales*, Paris 1973.
- Barre R., *Économie politique*, Paris 1957.
- Bartkowski T., *Więzi gospodarcze Francji z krajami strefy franka*, Warszawa 1962.
- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Warszawa 1974.
- Bauchet P., *La planification française. Du premier au sixième plan*, Paris 1966.
- Beauchamps X., *Un État dans l'État? Le Ministère de l'Économie et des Finances*, Paris 1976.
- Bern Ph., *Les aspects financiers de la régionalisation en France*, „Notes et Études Documentaires” 1974.
- Barrère N. A., *Le Trésor et le budget, la gestion de la publique*, Paris 1961.
- Bień J., *Kapitalistyczny system budżetowy*, Warszawa 1965.
- Biskupski K., *U podstaw określenia stanowiska parlamentu w systemie organów klasowego panowania*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1961, Prawo I.
- Biskupski K., *Założenia ustrojowe współczesnej Francji*, Toruń 1963.
- Bloch-Lainé F., *Pour une réforme de l'administration économique*, „Revue Économique” 1962, nr 11.
- Bloch-Lainé F., Voqué P. de, *Le Trésor publique et le mouvement général des fonds*, Paris 1960.
- Boudeville J. R., *Les programmes économiques*, Paris 1969.
- Bregel E., *Podatki, pożyczki i inflacja w służbie imperializmu*, Warszawa 1956.
- Broniarek Z., *Walka o Pałac Elizejski* 1974, Warszawa 1974.
- Burdeau G., *Pouvoir politique et pouvoir financier*, Paris 1963.
- Burdeau G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1972 i 1976.
- Buron R., *Le plus beau des métiers*, Paris 1963.

- Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1975.
- Carré J. J., Dubois P., Malinvaud E., *Rozwój gospodarki francuskiej*, Warszawa 1978.
- Carton L., *Pouvoir financier et pouvoir politique*, „Revue du Droit Public” 1957.
- Cathelineau J., *Le contrôle des finances local*, Paris 1963.
- Cathelineau J., *Finances publiques. Politique budgétaire et droit financier*, Paris 1975.
- Chardonnet J., *Ekonomika Francji*, Moskwa 1960.
- Charvin R., *L'évolution du rôle des Commissions des Finances*, „Revue de Science Financière” 1969.
- Chenot B., *Organisation économique de l'État*, Paris 1965.
- Chenot B., *Être ministre*, Paris 1967.
- Ciepielewski I., Kostrowicka J., Landau Z., Tomaszewski J., *Dzieje gospodarcze świata do roku 1975*, Warszawa 1977.
- Clair P., *Mais que font-ils aux finances?*, Paris 1968.
- Claude H., *Gaullizm a wielki kapitał*, Warszawa 1961.
- Closon F. L., Filipi J., *L'Économie et les finances. Le ministre et le ministère. L'administration centrale. Les services*, Paris 1968.
- Colliard Cl. A., *Institutions des relations internationales*, Paris 1974.
- Czernikow G. P., *Finansowaja oligarchija Francji*, Moskwa 1966.
- David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, Warszawa 1965.
- Debbasch Ch., *L'administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la V République*, Paris 1969.
- Delvolvé P., *Le plan et la procédure parlementaire*, „Travaux et Recherches de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques” 1964, Série Droit Public, nr 1 (Paris II).
- Denton G., Forsyth M., Mac Lennan M., *Planification et politiques économiques en France, Allemagne et Grande Bretagne*, Paris 1969.
- Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie zasad jedności i powszechności budżetu w literaturze i ich znaczenie dla ustalenia granic podmiotowych i przedmiotowych ustawy budżetowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1979, t. XXI.
- Domaszewicz R., *Planowanie finansowe we Francji*, „Folia Oeconomica Cracoviensia” 1972.
- Drabowski E., *Kryzys walutowy w kapitalizmie*, Warszawa 1969.
- Ducros J. C., *La rationalisation des choix budgétaires*, „Revue du Science Financière” 1969, nr 3.
- Duret J., *Przemysł francuski a plan Schumana*, [w:] *Od planu Marshalla do planu Schumana*, Warszawa 1951.
- Duverger M., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1958.
- Duverger M., *La VI République et le régime présidentiel*, Paris 1961.
- Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1970.
- Duverger M., *Éléments de droit public*, Paris 1974.
- Duverger M., *Finances publiques*, Paris 1975.
- Dyner M., *Konfrontacja między frankiem a marką*, „Nowe Drogi” 1961, nr 1.
- Fabre J., *Le contrôle des finances publiques*, Paris 1968.
- Fabre M. H., *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris 1977.
- Fajans W., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Kraków 1969.
- Fedorowicz Z., *Reforma finansowa we Francji*, „Finanse” 1959, nr 12.
- Fedorowicz Z., *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1964.
- Fedorowicz Z., *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965.

- Fedorowicz Z., *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1968.
- Finansy kapitalistycznych gosudarstw*, red. B. G. Boldyriew, Moskwa 1971.
- Fornert P., *L'administration économique*, Paris 1972.
- Fourastié J., Montet H., *L'Economie française dans le monde*, Paris 1959.
- Gajl N., *Systemy prawno-finansowe kapitalistycznych przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1965.
- Gajl N., *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974.
- Gaudemet P. M., *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris 1957.
- Gaudemet P. M., *Finances publiques. Recueil pratique de documents*, Paris 1970.
- Gaudemet P. M., *Finances publiques. Politique financière. Budget et Trésor*, Paris 1974 i 1977.
- Gaudemet P. M., Chemillier-Gendreau M., *Nouveau guide des exercices pratiques pour la licence en droit. Finances publiques*, Paris 1971.
- Gaullier J. P., *Le système bancaire française*, Paris 1975.
- Georgel J., *Critiques et réforme des Constitutions de la République*, Paris 1960.
- Giscard d'Estaing V., *Démocratie française*, Paris 1976.
- Głuchowski J., *Miejsce wewnętrznego kredytu publicznego w gospodarce budżetowej państw kapitalistycznych*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1971, Prawo D.
- Głuchowski J., *Biuro Budżetu w Stanach Zjednoczonych*, „Finanse” 1972, nr 1.
- Głuchowski J., *Polityka finansowa w kapitalizmie*, Toruń 1975.
- Goronowski W., *Klasyfikacja wydatków w budżetach socjalistycznych*, Warszawa 1972.
- Gotz-Kozierkiewicz D., *Podatki w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1975.
- Grabowski Cz., *Problemy planowania gospodarczego we Francji*, Warszawa 1964.
- Grabowski Cz., *Piąty plan francuski*, „Ekonomista” 1966, nr 5.
- Grajewska I., *Przemiany w egzekutywie V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 11.
- Grajewska I., *Ewolucja stosunków między rządem a parlamentem V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1971, ser. I, z. 83.
- Grangé J. E., *Le budget fonctionnel en France*, Paris 1963.
- Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Kraków 1947.
- Grzybowski K., *Z zagadnień współczesnego parlamentaryzmu burżuazyjnego*, „Państwo i Prawo” 1955, nr 4—5.
- Grzywicka J., *Problemy planowania rozwoju gospodarczego we Francji*, „Ekonomista” 1959, nr 3.
- Gulczyński M., Iwiński T., Lamentowicz W., *Instytucje polityczne współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1978.
- Harasimowicz J., *Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL na tle kierunków reformy prawa budżetowego*, „Studia Finansowe” 1965, nr 1.
- Harasimowicz J., *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965.
- Hariou A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1966.
- Hatt S., *Planowanie gospodarcze we Francji*, „Gospodarka Planowa” 1970, nr 7.
- Hincker M., *Nowyje czerty finansowej oligarchii wo Francji*, Moskwa 1960.
- Holeczek F., *Z zagadnień ujednolicenia systemów podatkowych w obrębie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Finanse” 1968, nr 5.

- Huet Ph., *Conférences sur la rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1969.
- Huet Ph., Bravo J., *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1973.
- Ivanka A., *Finanse i polityka finansowa państw kapitalistycznych*, Warszawa 1961.
- Jacquot H., *Le statut juridique des plans français*, Paris 1973.
- Jandy-Jendrońska K., *Polityka finansowa państwa w przedsocjalistycznych formacjach*, [w:] *Polityka finansowa w kapitalizmie*, red. J. Głuchowski, Toruń 1975.
- Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968.
- Karpiński Z., *Bankowość w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1961.
- Kosikowski C., *Pozycja prawna Ministra Skarbu w Polsce międzywojennej*, „Finanse” 1973, nr 8.
- Kosikowski C., *Zagadnienia finansów w konstytucjach państw kapitalistycznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, t. XIV.
- Kosikowski C., *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976.
- Kosikowski C., *Ewolucja pozycji prawnej ministra finansów w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1977, ser. I, z. 19, s. 115—133.
- Kostecki A., *Z zagadnień podatkowych zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej*, „Folia Oeconomica Cracoviensia” 1961.
- Kowalczyk Z., *Systemy rachunkowości społecznej a koncepcja budżetu ekonomicznego we Francji*, „Zeszyty Naukowe WSE w Poznaniu” 1961, ser. II, z. 21.
- Kowalczyk Z., *Budżet gospodarki narodowej Francji jako forma rachunkowości społecznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1.
- Kowalczyk Z., *Uwagi metodologiczne na temat francuskiej i anglosaskiej rachunkowości gospodarki narodowej*, „Finanse” 1962, nr 11.
- Kowalczyk Z., *Rachunkowość społeczna. Wartości poznawcze i znaczenie praktyczne*, Warszawa 1974.
- Kowalczyk Z., *Strumienie finansowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1978.
- Krasawin L. N., *Denieżnoje obraszczenie i kriedit kapitalisticeskich stran*, Moskwa 1977.
- Kryzys społeczno-polityczny we Francji, Warszawa 1968.
- Kruszczyński S., *Metody wieloletniego planowania we Francji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, nr 4.
- Kucharski M., Rączkowski S., Wierzbicki J., *Pieniądz i kredyt w kapitalizmie*, Warszawa 1973.
- Kurowski L., *Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim* [w:] *Prace Zakładu Skarbowości i Statystyki*, Wilno 1939, t. III.
- Kurowski L., Sochacka-Krysiak H., *Podstawy kontroli finansowej*, Warszawa 1973.
- Kuliszer J., *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, Warszawa 1961.
- Kurta H., *20 prezydentów Francji*, Warszawa 1976.
- Lalumière P., *L'inspection des finances*, Paris 1959.
- Lalumière P., *Les finances publiques*, Paris 1976.
- Langlois-Meurinne M. R., *Le premier ministre dans l'administration française*, Paris 1975 (Thèse Paris II).

- Langrod J. S., *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947.
- Laubadère A. de, *Droit public économique*, Paris 1976, t. IV.
- Leca D., *Du Ministre des Finances*, Paris 1966.
- Legendre P., *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968.
- Lenin W., *Dziela*, Warszawa 1954, t. XXV.
- Lescuyer G., *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris 1962.
- Lhomme J., *Capitalisme et économie dirigée dans la France contemporaine*, Paris 1942.
- Lindner J., *Stosunki gospodarcze Francji z byłymi krajami zależnymi w Afryce*, Warszawa 1972.
- Loretaille L., *Les choix budgétaires*, Paris 1972.
- Lubimowa W., *Ekonomika Francji i położenie mas pracujących po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1955.
- Lubowicki J., *Budżet i zasady budżetowe*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 8—9.
- Lucas P. L., *Les pouvoirs propres des commissions des finances*, „Revue du Droit Public” 1954, nr 3.
- Lutoborski T., *Interwencjonizm — polityka gospodarcza współczesnego państwa kapitalistycznego*, „Finanse” 1961, nr 5.
- Łączkowski W., *Planowanie, programowanie i budżetowanie w rozwiniętych gospodarko państwach kapitalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 12.
- Mabileau M., *La compétence financière du parlement sous la V République*, „Revue de Science Financière” 1961.
- Magnet J., *La Cour des Comptes*, Paris 1971.
- Magnet J., *Le Ministère public près la Cour des Comptes*, „Revue du Droit Public” 1973.
- Maillet P., Mont F., *Marché Commun et économie française*, „Revue d'Economie Politique” 1971, nr 5.
- Maillet P., *La structure économique de la France*, Paris 1960.
- Makac A., *Sektor państwowy w ekonomice rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1971.
- Marczewski J., *Comptabilité national*, Paris 1965.
- Miquel P., *Economie et société dans la France d'aujourd'hui*, Paris 1971.
- Mongodin M. B., *Les ministres de la cinquième République sous les présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou*, Paris 1975 (Thèse Paris II).
- Mounier M., *Le ministre des Finances. Evolution du rôle et de l'organisation du ministère*, „Statistiques et Études Financiers” 1958.
- Netter M., *Les institutions monétaires en France*, Paris 1973.
- Od planu Marschalla do planu Schumana, Warszawa 1951.
- Orłowski M., *Planowanie gospodarcze we Francji*, „Myśl Gospodarcza” 1957, nr 10.
- Padlewski J., *Planowanie gospodarcze we Francji*, Warszawa 1965.
- Passoń-Kunicka M., *Planowanie jako instrument polityki gospodarczej Francji*, Warszawa 1977.
- Perczyński M., *Rola przemysłowej kooperacji na tle rozwoju wymiany handlowej między Wschodem i Zachodem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1972, nr 3.
- Piwożński Z., *Budżet państwowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 3.
- Porwit K., *Metody rachunku społecznego. Francuskie tablice gospodarki narodowej*, „Gospodarka Planowa” 1957, nr 7—8.

- Problemy ekonomiki i polityki Francji posle drugiej wojny*, Moskwa 1962.
- Programowanie gospodarcze w krajach Europy Zachodniej*, Warszawa 1972.
- Rączkowski S., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, Warszawa 1972.
- Rivero J., *Le problème juridique du Plan*, „Droit Social” 1957, nr 36.
- Rivoli J., *Le budget de l'État*, Paris 1969.
- Różycki S., *Wielkie przeobrażenia narodowej gospodarki francuskiej*, Warszawa 1967.
- Rueff J., *La restauration du franc*. [w:] *La Restauration des monnaies Européennes*, Paris 1960.
- Rutkowski J., *Światowy rynek kredytowy*, Warszawa 1964.
- Sadzikowski W., Sikorski J., Wieczorkiewicz A., *Sektor państwowy w kapitalizmie. Wielka Brytania, Francja, Austria, Włochy*, Warszawa 1971.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973.
- Siwek-Pouydesseau J., *Le personnel de direction des ministères. Cabinets ministériels et directeurs d'administrations centrales*, Paris 1969.
- Siwek-Pouydesseau J., *Les cabinets ministériels*, [w:] *Les superstructures des administrations centrales*, Paris 1973.
- Skrzydło W., *Istota przemian społeczno-ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963.
- Sobolewski M., *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1966, Prace Prawnicze, z. 25.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Sonnenfeld R., *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Warszawa 1973.
- Stembrowicz J., *Ustawodawstwo rządowe w powojennej Francji*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 2.
- Stembrowicz J., *Ograniczenie uprawnień parlamentu w zakresie finansów i budżetu we Francji*, „Finanse” 1963, nr 1.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.
- Stembrowicz J., *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977.
- Strasser M., *Les finances de l'Europe*, Paris 1975.
- System polityczny. Partie. Organizacje społeczno-polityczne Francja*, Warszawa 1972.
- Szeworski A., *Wpływ państwa na inwestycje w systemie kapitalistycznym na przykładzie „planowania gospodarczego” Francji*, „Ekonomista” 1960, nr 4.
- Szeworski A., *Cykl koniunkturalny a interwencja państwa*, Warszawa 1965.
- Teoria państwa i prawa*, red. S. Ehrlich, cz. II, *Państwo i prawo burżuazyjne*, Warszawa 1958.
- Trotabas L., *Institutions financières*, Paris 1960.
- Trotabas L., *Finances publiques*, Paris 1964 i 1969.
- Ullmo Y., *La planification en France*, Paris 1974.
- Wagner A., *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1883.
- Warga E., *Izmienienija w ekonomike kapitalizma w itogie drugoj mirovoj wojny*, Moskwa 1946.
- Warga E., *Kapitalizm XX wieku*, Warszawa 1962.
- Weralski M., *Na marginesie „prawa Wagnera”*, „Finanse” 1958, nr 10—11.
- Weralski M., *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960.
- Weralski M., *Budżety gospodarcze we Francji*, „Finanse” 1963, nr 10.
- Weralski M., *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1964.

- Weralski M., *Rozwój ekonomicznych i zanik politycznych funkcji budżetu we Francji*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 5.
- Weralski M., *Aktualne problemy efektywności wydatków publicznych w Wielkiej Brytanii*, „Finanse” 1964, nr 5.
- Weralski M., *Rewolucja budżetowa na Zachodzie?*, „Finanse” 1971, nr 5.
- Weralski M., *Racjonalizacja działalności administracji i jej związki z gospodarką budżetową*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 3.
- Weralski M., *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973.
- Weralski M., *Racjonalizacja i programowanie w administracji francuskiej*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978.
- Wieczorek E., *Niektóre elementy systemu budżetowego Francji na tle IV planu gospodarczego*, „Finanse” 1965, nr 2.
- Wierzbicki J., *Polityka pieniężna kapitalistycznych banków centralnych*, Warszawa 1966.
- Wierzbicki J., *System francuskiej rachunkowości społecznej*, „Finanse” 1970, nr 11.
- Wołkow N. W., *Francja i socjalistyczne strony Jewropy*, Moskwa 1971.
- Wołowski K., *Odpowiedzialność prezydenta w V Republice Francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2.
- Wołowski K., *Arbitraż prezydencki w Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UG” 1971, Prawo X, nr 42.
- Wołowski K., *Koncepcje ustrojowe generała Charlesa de Gaulle’a*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1971, nr 41, Nauki Polityczne IV.
- Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa—Poznań 1973.
- Zabielski K., *Integracja walutowa i finansowa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1968, (Instytut Finansów).
- Zabielski K., *Rozmiary inwestycji i źródła ich finansowania w EWG*, „Finanse” 1969, nr 2.
- Zabielski K., *Stosunki finansowe Wschód—Zachód*, Warszawa 1978.
- Zajda J., *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „ekonomicznego”*, [w:] *Rocznik PTE 1958/1959*, Poznań 1960.
- Zajda J., *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Warszawa 1971.
- Zajda J., *Systemy bankowe w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1974.
- Zakrzewska J., *Spór o parlament w konstytucjach Francji i Włoch po drugiej wojnie światowej*, Warszawa 1961.
- Zakrzewski W., *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1962, Prace Prawnicze, z. 9.
- Zawadzki A. W., *Budżet Republiki Francuskiej*, „Finanse” 1971, nr 3.
- Zawadzki J., *Kapitalizm współczesny. Szkice ekonomiczne*, Warszawa 1964.
- Zdzitowiecki J., *Ustawa budżetowa*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3.
- Zwass A., *Pieniądz dwóch rynków*, Warszawa 1968.
- Zychowski T., *Współczesne przemiany w gospodarce światowej*, Warszawa 1968.

LES PROBLÈMES JURIDIQUES DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET DES FINANCES DANS LA FRANCE D'APRÈS GUERRE

(Résumé)

Dans le chapitre premier on a présenté les changements qui se sont produits dans la structure de l'économie nationale et dans la politique financière de France dès la fin de la deuxième guerre mondiale. On les a présentés sur le fond des évolutions du régime et de la politique du pays. Deux courants se font voir dans la réalisation des réformes dans le domaine de l'organisation politique, économique et financière de la France. Le premier passait conformément aux tendances propres à l'ensemble des pays capitalistes d'alors. Le deuxième cependant se liait aux tendances de la France vers la solution des problèmes politiques, économiques et financiers basant sur les conditions locales et prenant en considération les traditions politiques, économiques et financières du pays. Du point de vue du temps, on peut admettre que la réalisation du premier courant a eu lieu principalement dans la période qui a suivi la fin de la guerre et à l'époque de la IV^{ème} République. Les tendances caractéristiques du deuxième courant des changements se sont signalées d'une façon plus nette à l'époque de la V^{ème} République. La IV^{ème} République a fait un essai de rétablir son ancienne prospérité économique, mais ni la situation sociale, ni celle politique n'étaient favorables à ces tentatives. Le retour à la conception du régime républicain, s'appuyant sur le principe de la division des pouvoirs en bornant les compétences du président, causait des crises gouvernementales multiples; celles-ci ne favorisaient pas la reconstruction de l'économie et des finances du pays.

Dans l'arène internationale ces essais rencontraient aussi des obstacles. La France était tenue dans la dépendance par les États-Unis. Aussi a-t-elle perdu beaucoup de ses colonies et de ses influences économiques dans les pays de la zone franc.

Grâce à la nationalisation d'une partie considérable de son économie et à la concentration de la production et du capital financier, ainsi qu'à l'introduction de la planification économique, l'état de l'économie française s'améliorait graduellement. Les directions et la structure du commerce extérieur menant à l'amélioration du bilan commercial et de paiement changeaient aussi.

Des transformations importantes se sont opérées dans la politique budgétaire, monétaire et créditrice de la France d'après guerre. L'augmentation de l'interventionnisme d'état a entraîné la nécessité d'élargir les instruments financiers influen-

cant sur l'action économique, la redistribution du revenu national et le cours du cycle conjoncturel.

A côté de la politique traditionnelle des impôts, on a activé la politique des dépenses publiques. La participation de ces dépenses au revenu national a augmenté. La structure des revenus budgétaires a changé aussi grâce aux réformes multiples des impôts. On a aussi reorganisé le système budgétaire en passant dès 1959 à la planification des finances publiques dans le cadre des lois financières votées par le parlement. Un grand progrès a été acquis dans la lutte contre les déficits budgétaires qui dès 1965 ne sont qu'un phénomène exceptionnel. La structure de la dette publique, elle aussi, a subi un changement. Ces résultats sont dûs aux solutions financières innovatrices, créées par la science et la pratique financière. Dans le domaine de la politique monétaire et créditrice la France a maintenu quelques solutions et quelques institutions différentes de celles des autres pays capitalistes. La manipulation des taux de l'intérêt des crédits bancaires et les restrictions créditrices nombreuses ont été les instruments fondamentaux de la politique monétaire et créditrice. Pourtant tout cela n'a pas empêché les procès inflationnistes de se manifester; ceux-ci menaient aux dévaluations multiples du franc. Un moment critique dans l'économie et les finances publiques de la France a eu lieu vers la fin des années cinquante. La crise algérienne a entraîné la chute de la IV^{ème} République. L'arrivée du général de Gaulle au pouvoir et la détente dans l'arène internationale ont coïncidé. Les réformes politiques et économiques, introduites par la V^{ème} République ont écarté plusieurs difficultés intérieures et extérieures existant jusqu'alors; dans le domaine des relations régime et politique elles ont stabilisé avant tout l'activité du gouvernement. Plusieurs traités, ayant le caractère politique, économique ou militaire, conclus par la France ont eu une grande importance. Du point de vue de l'économie et des finances ces traités ont apporté du profit au pays, bien qu'ils aient privé la France du contrôle du commerce extérieur et de paiements étrangers. La politique de déficit budgétaire et la politique antiinflationniste ont subi un affaiblissement considérable. Cela a eu de l'influence sur les conditions de la planification économique et financière. Plusieurs compétences des autorités nationales françaises ont dû être leguées aux institutions communes du Marché Commun. L'harmonisation des systèmes économiques et financiers des pays-membres du Marché Commun l'exigeait. La participation de la France dans ces travaux est considérable.

Le deuxième chapitre est consacré aux problèmes de la division des devoirs et des compétences dans le domaine de gestion entre les organes représentatifs et exécutifs. A l'époque de la IV^{ème} et de la V^{ème} Républiques, d'énormes changements ont eu lieu dans ce domaine. Ils ont ébranlé la division traditionnelle en trois pouvoirs formulée par Montesquieu. Cependant dans la doctrine française, on a formulé la loi de valorisation des pouvoirs des organes financiers. Son auteur, prof. Paul-Marie Gaudemet, soutient que «tout organe politique qui exerce des compétences financières tire de ce fait un pouvoir politique supérieur à celui qui découlait normalement des règles juridiques déterminant son statut». Les changements concernant le rôle du parlement, du ministre des finances, des organes locaux et autres le prouvent. Le pouvoir financier du parlement a été limité. Cela se fait voir dans l'activité législative du parlement dont l'étendue déterminée par la constitution n'est pas très large. La procédure de voter les lois a eu pour effet de transmettre le rôle principal dans la gestion de la politique économique et financière du pays au président et au gouvernement. On a acquis la limitation du rôle de parlement en diminuant la particularisation (la spécialisation) du budget.

en introduisant la défense d'initier les dépenses par le parlement et en attribuant au gouvernement le droit de promulguer le projet du budget en teneur gouvernementale, si le parlement n'a pas réussi à le voter à temps. La procédure de travail du parlement, et en particulier l'affaiblissement du rôle des commissions parlementaires et du Conseil Économique et Social, prouvent que ce procès s'approfondit toujours. C'est le président de la République qui occupe la position centrale dans le système des organes d'état. Ses compétences font dépendre de lui le premier ministre ainsi que tout le gouvernement. Le président est devenu un organe décidant des directions de la politique économique et financière de l'état, tandis que la liste (le catalogue) des compétences du gouvernement fait suite à la liste des pouvoirs du président.

Le domaine principal de l'activité du gouvernement consiste à établir le programme économique et financier et à prendre les décisions concernant sa réalisation en forme des actes juridiques. Le gouvernement rend des ordonnances, ce qui lui assure une indépendance considérable du parlement. Dans ce domaine, un rôle particulier retombe sur le premier ministre et les ministres qui contresignent les actes juridiques. Le premier ministre dispose de ses propres compétences financières, mais c'est le ministre de l'économie et des finances qui reste auteur de la politique économique et financière de l'état. D'où le poids de la position juridique et politique de ce ministre au système des organes de gestion. Dans le troisième chapitre on a présenté l'évolution et l'organisation actuelle de l'administration économique et financière française. Cette évolution a connu trois phases essentielles. C'est en temps de monarchie que la charge du ministre des finances s'est formée; elle était occupée le plus souvent par d'éminents politiciens et économistes. La sphère d'activité du ministre des finances était très répandue, ce qui éveillait les craintes que même la position du monarque était menacée. C'est pourquoi plusieurs fois on essayait d'introduire les formes collégiales de la gestion de l'économie et des finances publiques.

La deuxième phase du développement tombe au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles. A cette époque-là la charge du ministre des finances a acquis une importance politique considérable, c'est pourquoi on la traitait comme le dernier degré de la carrière administrative menant au poste du premier ministre ou celui du président. L'accroissement de l'interventionnisme de l'état a favorisé l'élargissement des devoirs et des compétences du ministre des finances en aiguisant la lutte politique pour les compétences dans le domaine de la gestion de l'économie et des finances.

Un modèle nouveau du ministère commun pour administrer l'économie nationale et les finances publiques s'est formé en France après la fin de la deuxième guerre mondiale. Cette forme d'organisation assurait l'unité de la politique économique et financière de l'état. La banque centrale d'état et l'organe central de planification économique ont été soumis au ministre de l'économie et des finances. Un affermissement si remarquable de l'importance du ministre de l'économie, bien que la constitution ne l'eût pas prévu, a commencé à éveiller l'inquiétude des autres organes d'état et des partis politiques. C'est pourquoi on a essayé d'affaiblir cette position dans la pratique politique. La liquidation du Ministère de l'Économie et des Finances réalisée pour la première fois par le général de Gaulle pendant sa première présidence et pour la deuxième fois en 1978, et la création de deux ministères: du Ministère de l'Économie et du Ministère du Budget — tel a été le couronnement de cette action. Ce sont les motifs politiques qui ont imposé une telle solution.

La sphère actuelle des compétences du ministre du budget est plutôt modeste. C'est le ministre de l'économie nationale qui est un organe primordial de la gestion. Cependant la position juridique du ministre dans le système de l'administration ministérielle est limitée. La spécificité des solutions d'organisation consiste pratiquement en administration du ministère par le secrétariat du ministre et le cabinet de celui-ci.

Dans la structure des organes de gestion surgit donc «le quatrième pouvoir». C'est l'administration représentant les intérêts de divers groupes professionnels, économiques et politiques. L'organisation et le mécanisme de planification économique et financière de la France d'après guerre ont trouvé leur place dans le quatrième chapitre. Dans ce domaine la France a de bonnes traditions et de grands succès. Ils prennent leur source dans l'institution du budget de l'état et sont développés dans le système de comptabilité nationale et de budgets économiques. Le système actuel de planification en France est largement développé du point de vue objectif et subjectif. Il s'appuie sur l'application de techniques planificatrices modernes (p. ex. dans la planification économique — la méthode FIFI, et dans la planification financière — le système R.C.B.).

Les projets français de plusieurs années concernant la création du système de la planification économique et financière au Marché Commun aussi retient l'attention. Il faut souligner aussi d'une façon très forte le fait qu'en France la planification économique est considérée comme une clé à atteindre les succès économiques.

On fait remarquer avec une insistance particulière que la position d'un pays dans le monde économique est déterminée pas autant par les indicateurs traditionnels servant à apprécier l'état de l'économie et de l'aisance de la société, que par l'efficacité du système planificateur de l'état. C'est le système français de rationalisation des choix budgétaires qui joue un rôle particulier dans la planification financière. Ce système se répand aussi dans la pratique des autres pays européens. L'organisation et le fonctionnement des organes du contrôle économique et financier dans la France d'après guerre sont présentés au cinquième chapitre. La plupart des institutions de contrôle ont leurs riches traditions. Le contrôle financier a aussi la sienne. La description de l'évolution de ce contrôle précède la présentation de son état actuel. L'économie nationale et les finances publiques sont contrôlées par les organes du contrôle extérieur et intérieur. La Cour des Comptes, la Cour de Discipline Budgétaire et Financière ainsi que le contrôle parlementaire constituent le premier groupe. Le deuxième comprend l'activité des contrôleurs, des comptables, de l'Inspection Générale d'Économie et de l'Inspection Générale de Finances.

L'organisation et les formes du contrôle économique et financier des organes locaux et des entreprises nationalisées ont été présentées séparément. Ce sont avant tout les formes du contrôle préliminaire (ex ante) et courant qui retiennent l'attention. Elles rendent possible de maintenir la concordance des actions économiques entreprises par les autonomies locales et les établissements d'état avec la politique économique et financière du gouvernement. On a attiré l'attention sur la diminution de l'importance et de l'étendue du contrôle parlementaire. Aussi a-t-on mis en relief le rôle de l'activité juridictionnelle de la Cour des Comptes.

Dans le sixième chapitre on a sommé et apprécié le système français de l'organisation et de la gestion de l'économie nationale et des finances publiques. Entre autres on a démontré que ce système se caractérise par plusieurs solutions spécifiques, différentes des institutions appliquées dans les états ayant le régime

politique et économique analogue. Seulement les cadres généraux de ce système et ses tendances de développement sont communs et caractéristiques pour l'ensemble d'états capitalistes.

La science et la pratique françaises ont atteint leur but en créant les institutions qui rayonnent dans les autres pays capitalistes. Plusieurs solutions (surtout dans le domaine de la technique de planification et de contrôle) peuvent être acceptées par d'autres pays ayant leurs systèmes sociaux, économiques et politiques différents.

La liaison entre les solutions économiques, financières, d'un côté, et politiques de l'autre, est très forte, néanmoins l'intégration économique et politique des états modernes mène à la pénétration réciproque de plusieurs solutions, à leur harmonisation et, par conséquence, à la création des systèmes ultra-nationaux et au-dessus des états. Dans ce domaine la pensée économique et financière française a beaucoup de succès à noter.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction (3)

- Chapitre I. Les changements sociaux et politiques, économiques et financiers en France après la deuxième guerre mondiale (7) § 1. Les changements sociaux et politiques dans la France d'après guerre (7) 1. La formation du système politique en France après la deuxième guerre mondiale (7). 2. Le système politique de la IV^{ème} République (9). 3. Le système politique de la V^{ème} République (12). § 2. Le changement dans l'économie nationale de la France d'après guerre (15).
1. L'économie française après la fin de la deuxième guerre mondiale et le sens de son développement (15). 2. Le développement et le rôle du secteur public dans l'économie française (19). 3. La concentration de la production et du capital financier (22). 4. Les liaisons économiques et commerciales de la France avec l'étranger (28). A. Les pays capitalistes (28). B. Les pays socialistes (31). C. Les pays du Tiers-Monde (36). 5. L'état et les problèmes de l'économie française dans les années soixantedix du XX^{ème} siècle (37). § 3. Les finances publiques et la politique financière de la France d'après guerre (40). 1. Les finances publiques comme l'instrument de la politique économique de France (40). 2. La politique budgétaire de la France d'après guerre et son institution (42). 3. La politique monétaire et créditrice de la France d'après guerre et ses problèmes primordiaux (62). 4. Les aspects financiers de la participation de la France aux organisations économiques et financières internationales (71).

- Chapitre II. Le système des organes de la gestion dans le domaine de l'économie nationale et des finances publiques dans la France d'après guerre (81). § 1. Les principes de la division des devoirs et des compétences et le problème de la spécialisation des organes gérant l'économie et les finances publiques (81). 1. La genèse du problème (81). 2. La loi de valorisation des pouvoirs des organes financiers (83). § 2. La participation du gouvernement au processus de la gestion de l'économie nationale et des finances publiques (86). § 3. Le rôle des organes exécutifs dans la gestion de l'économie nationale et des finances publiques (100). 1. Le Président de la République (100). 2. Le gouvernement (105).

Chapitre III. L'administration des relations économiques et financières dans la France d'après guerre (112). § 1. L'évolution de l'organisation d'administration économique et financière en France (112). 1. La formation de la charge du ministre des finances à l'époque de la monarchie (112). 2. La charge du ministre des finances au XX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle (118). Le charge du ministre des finances après la fin de la deuxième guerre mondiale (125). § 2. La situation juridique et politique, le rôle de la charge du ministre de l'économie et des finances dans le système de la gestion de l'économie et des finances publiques (129). I. La situation juridique du ministre de l'économie et des finances à la lumière de la Constitution de la V^{ème} République (129). 2. Le ministre de l'économie et des finances dans le système de l'administration économique et financière (131). 3. Les devoirs et les compétences du ministre de l'économie et des finances (133). 4. Les ministres de l'économie et des finances de la V^{ème} République (137). 5. L'appréciation de la situation juridiques et politique de la charge du ministre des finances (140). § 3. L'état actuel de l'organisation d'administration économique et financière en France (143). 1. Les services communs de l'administration du ministre de l'économie et du ministre du budget (143). 2. La structure d'organisation du Ministère de l'Économie (149). 3. La structure d'organisation du Ministère du Budget (154). § 4. Les banques dans le système des organes de la gestion de l'économie et des finances publiques (157).

Chapitre IV. La planification économique et financière dans la France d'après guerre (164). § 1. La planification économique en France (164). 1. Le développement de la planification économique (164). 2. Le rôle social, économique et politique de la planification économique en France (169). 3. La procédure de la planification économique en France (171). 4. Les organes de la planification économique en France (173). A. Les organes centraux de planification (174). B. Les organes décisifs de l'instance supérieure (176). C. Les organes régionaux de planification économique (180). § 2. La planification financière en France (182). 1. La planification budgétaire et sa rationalisation (182). 2. La comptabilité nationale française et les budgets économiques (187). 3. Les problèmes juridiques de la réalisation du plan économique et du budget d'État (192).

Chapitre V. Le système du contrôle économique et financier dans la France d'après guerre (197). § 1. Les organes du contrôle et leur classification (197). 1. Les organes du contrôle d'État (197). 2. Les organes du contrôle intérieur (200). A. Les contrôleurs financiers (200). B. Les comptables (201). C. L'Inspection Générale des Finances (202). D. L'Inspection Générale de l'Économie (203). 3. Les organes du contrôle extérieur (203). A. La Cour des Comptes (203). B. La Cour de la Discipline Budgétaire et Financière (205). C. Le contrôle parlementaire (207). § 2. Le contrôle financier de l'économie hors du budget d'État (210). 1. Le contrôle des finances locales (210). 2. Le contrôle des entreprises d'État (212).

Chapitre VI. L'appréciation du système de la gestion de l'économie et des finances publiques en France (217).

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Rozdział I. Przemiany społeczno-polityczne oraz gospodarczo-finansowe we Francji po II wojnie światowej	7
§ 1. Przemiany społeczno-polityczne we Francji powojennej	7
1. Kształtowanie się ustroju politycznego Francji po II wojnie światowej	7
2. Ustrój polityczny IV Republiki	9
3. Ustrój polityczny V Republiki	12
§ 2. Przemiany w gospodarce narodowej Francji powojennej	15
1. Gospodarka francuska po zakończeniu II wojny światowej i główne kierunki jej rozwoju	15
2. Rozwój i znaczenie sektora państwowego w gospodarce francuskiej	19
3. Koncentracja produkcji i kapitału finansowego	22
4. Związki gospodarcze i handlowe Francji z zagranicą	28
A. Państwa kapitalistyczne	28
B. Państwa socjalistyczne	31
C. Państwa trzeciego świata	36
5. Stan i problemy gospodarki francuskiej w latach siedemdziesiątych XX w.	37
§ 3. Finanse publiczne i polityka finansowa Francji powojennej	40
1. Finanse publiczne jako narzędzie polityki ekonomicznej Francji	40
2. Polityka budżetowa powojennej Francji i jej instytucjonalizacja prawna	42
3. Polityka pieniężno-kredytowa powojennej Francji oraz jej główne problemy	62
4. Finansowe aspekty udziału Francji w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i finansowych	71
Rozdział II. System organów planowania i zarządzania w dziedzinie gospodarki narodowej i finansów publicznych we Francji powojennej	81
§ 1. Zasady podziału zadań i kompetencji oraz problem specjalizacji organów zarządzających gospodarką i finansami publicznymi	81
1. Geneza problemu	81
2. Prawo waloryzacji władzy organów finansowych	83
§ 2. Udział parlamentu w procesie zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi	86
§ 3. Rola organów wykonawczych w zarządzaniu gospodarką narodową i finansami publicznymi	100
1. Prezydent Republiki	100
2. Rząd	105
Rozdział III. Administracja stosunków gospodarczych i finansowych we Francji powojennej	112
§ 1. Ewolucja organizacji administracji gospodarczej i finansowej we Francji	112
1. Geneza i ewolucja urzędu ministra finansów	112
2. Urząd ministra finansów w XIX w. i w początkach XX w.	118
3. Urząd ministra finansów po zakończeniu II wojny światowej	125
§ 2. Pozycja prawno-polityczna i znaczenie urzędu ministra gospodarki i finansów w systemie zarządzania gospodarką i finansami publicznymi	129

1. Pozycja prawna ministra gospodarki i finansów w świetle konstytucji V Republiki	129
2. Minister gospodarki i finansów w systemie administracji gospodarczej i finansowej	131
3. Zadania i kompetencje ministra gospodarki i finansów	133
4. Ministrowie gospodarki i finansów V Republiki (obraz praktyki)	137
5. Ocena pozycji prawnej i politycznej ministra finansów	140
§ 3. Aktualny stan organizacyjny administracji gospodarczej i finansowej we Francji	143
1. Wspólne służby administracji ministra gospodarki oraz ministra budżetu	143
2. Struktura organizacyjna Ministerstwa Gospodarki	149
3. Struktura organizacyjna Ministerstwa Budżetu	154
§ 4. Banki jako organy zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji	157
Rozdział IV. Planowanie gospodarcze i finansowe we Francji powojennej	164
§ 1. Planowanie gospodarcze we Francji	164
1. Powstanie i rozwój planowania gospodarczego	164
2. Społeczno-ekonomiczne i polityczne znaczenie planowania gospodarczego we Francji	169
3. Procedura planowania gospodarczego we Francji	171
4. Organy planowania gospodarczego we Francji	173
A. Centralne organy planistyczne	174
B. Organy decyzyjne wyższej instancji	176
C. Regionalne organy planowania gospodarczego	180
§ 2. Planowanie finansowe we Francji	182
1. Planowanie budżetowe i jego racjonalizacja	182
2. Francuska rachunkowość i budżety gospodarcze	187
3. Problemy prawne realizacji planu gospodarczego i budżetu państwa	192
Rozdział V. System kontroli gospodarczej i finansowej we Francji powojennej	197
§ 1. Organy kontroli oraz ich klasyfikacja	197
1. Rozwój kontroli państwowej	197
2. Organy kontroli wewnętrznej	200
A. Kontrolerzy finansowi	200
B. Księgowi	201
C. Generalna Inspekcja Finansowa	202
D. Generalna Inspekcja Gospodarki	203
3. Organy kontroli zewnętrznej	203
A. Izba Obrachunkowa	203
B. Izba Dyscypliny Budżetowej i Finansowej	205
C. Kontrola parlamentarna	207
§ 2. Kontrola finansowa pozabudżetowej gospodarki państwa	210
1. Kontrola finansów lokalnych	210
2. Kontrola przedsiębiorstw państwowych	212
Rozdział VI. Ocena systemu zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji powojennej	217
Bibliografia	224
Les problèmes juridiques de la gestion de l'économie nationale et des finances dans la France d'après guerre (Résumé)	231
Table des matières	235



Uniwersytet Łódzki
1981

Wydanie I. Nakład 300 + 70 egz. Ark. wyd. 16,7.
Ark. druk. 15,0. Papier kl. V, 80 g. B1.
Zam. 3170. G-6. Cena zł 42,-

Drukarnia Wojskowa, Łódź, ul. Gdańska 130

ISSN 0208-6069