

nym w języku angielskim przez Encyklopedię: administracja, sprawiedliwość, rolnictwo, sztuka, banki, wolność obywatelska, handel, transport, przedsiębiorstwa, konsumpcja, spółdzielczość, kredyt, ekonomika, polityka ekonomiczna, wychowanie, wyżywienie, rząd, przemysł, inwestycje i spekulacja, prawoznawstwo, praca, dyplomacja, literatura i prasa, opinia, filozofia, partie, urzędy, społeczności prymitywne, własność, psychologia, publiczne finanse, socjalizm, zdrowie, odpoczynek, religia, reprezentacja, nauka, organizacje społeczne, małżeństwo i rodzina, socjologia, statystyka, taryfy, podatki, ubezpieczenia, stosunki międzynarodowe, wojna itd.

Odpowiednio do powyższego podziału z pewnymi modyfikacjami prowadzi Encyklopedia dział biograficzny rozległy i instryktywny. W tym schemacie abstrakcyjnym i biograficznym mieści się szereg tysięcy haseł w porządku alfabetycznym i pracowanych rzeczowo, fachowo, treściwie i zwarcie.

Całość stanowi bogate, i na wysokim poziomie przedstawienia źródło szeroko pojętej wiedzy społecznej współczesnego świata.

Ignacy Czuma

Kurt Heinig, *Das Budget*, I Band, *Die Budgetkontrolle*, Tübingen 1949, s. VI + 586, II Band, *Das Budgetwesen*, Tübingen 1951, s. IV + 491, III Band, *Registerband*, Tübingen 1953.

Autor, nie żyjący już profesor w Sztokholmie Kurt Keinig, kiedyś poseł do parlamentu niemieckiego, zmuszony był do wyemigrowania z ojczyzny w okresie hitleryzmu. Gościny udzieliła mu Dania, później Szwecja, gdzie za swe duże i pracowite dzieło o budżecie uzyskał doktorat honorowy Uniwersytetu w Sztokholmie.

Przeszło tysięcznocyrowe dużego formatu opracowanie zagadnień budżetowych, bo ostatni, trzeci tom zawiera jedynie indeks osobowy i rzeczowy, wysunęło Heiniga na czoło znawców tej dziedziny skarbowej w świecie. Prócz wyzyskania światowej literatury o budżecie, autor zdołał nawiązać bezpośredni kontakt z rządami i instytucjami skarbowymi oraz znawcami szeregu krajów, jak np. Francji, Belgii, Holandii, Szwajcarii, Anglii, Danii, Szwecji, Stanów Zjednoczonych A. P., Rosji, nie mówiąc o Niemczech. Ułatwiły mu pracę Biuro Ligi Narodów, British Museum, biblioteki i archiwa parlamentarne oraz rządowe.

Dzieło Heiniga stanowi uporządkowane według systematyki panującej w nauce i praktyce skarbowej, nagromadzenie olbrzymiej ilości materiału zaszeregowanego do wielkiej ilości części rozdziałów, podrozdziałów i drobniejszych ustępów. Niestety, brak szczegółowego spisu treści, co utrudnia orientację. Kto zna Gastona Jéze'a *Théorie générale du budget*, spory tom o jasnej konstrukcji, zawierający wiele danych z odnośnych urządzeń szeregu krajów, ten w monografii Heiniga znajdzie uwielokrotnione do możliwego maksimum zebranie wiadomości, czasem do drobiazgowości szczegółowych, i z rozszerzeniem ilości rozpatrywanych krajów. Jéze górkuje jednak jasnością, przejrzystością i systematyką. Może dlatego, że Francuz, któremu z natury cywilizacyjnej i myślowej łatwiej o zręczne i zrozumialsze wypowiedzenie się. Niemcy są z zasady trudniejsi, bardziej nużący.

Dzieło Heiniga jest wielkim i bardzo instruktywnym przeglądem. Dlaczego autor rozpoczął pierwszym tomem o kontroli budżetowej, a dopiero w drugim omówił sam budżet, kiedy porządek logiczny nakazywał najpierw rozpocząć od budżetu a skończyć jego kontrolą? Heinig tłumaczy ten krok metodyczny we wstępie do drugiego tomu. Należało najpierw, pisze, rozważyć fakt i działanie (*Tatsache und Tun*), zanim wystąpi funkcjonalne, i być może wykrystalizuje się w teorii. Dlatego najpierw kontrola budżetu, a następnie sama budżetowość (s. III). Ta motywacja, którą poprzedza równie niejasne zdanie o „biogenezie“ budżetu, „finansowej i ekonomicznej fizjologii“ nie przekonywuje w żadnym razie. Może się mylę, ale wydaje mi się, że Heiniga zainteresowała w pierwszej fazie jego długiej pracy kwestia kontroli budżetowej. W miarę posuwania się mozolnego trudu, uznał za konieczne zabrać się do zasadniczej i pierwotnej dla kontroli instytucji tj. budżetu. Materiały, które gromadził ze wszystkich stron, stanowiły wielki zbiór, dotyczący w pierwszym rzędzie podstawowego problemu tj. budżetu, który zdecydował się następnie przepracować. Między I a II tomem są widoczne różnice i wahania w położeniu nacisku na te lub inne zasady budżetowe. W pierwszym tomie wylicza je w kolejności: uprzedniość, coroczność, porównalność, jawność, równowaga, zupełność, przejrzystość, jedność, specjalizacja (s. 1, 2, 3). Ale zaraz niżej pisze z pewnym sceptycyzmem: człowiek marnuje wiele przez swoje idee i koncepcje. Kto brał udział przy tworzeniu ustaw, zrozumie ten sceptycyzm, chyba że natura przeznaczyła go do rzędu iluzjonistów. Dlatego moja praca, pisze, traktuje budżet z punktu widzenia praktyki. Stąd, wychodząc z realnego życia budżetu decydującymi zasadami i postulatami budżetu są: tempo, precyzja (punktualność) i badanie (kontrola, rewizja) (s. 5). W drugim tomie jednak Heinig wrócił

do tradycyjnych zasad budżetu i odpowiednio do tego podzielił swoją pracę (coroczność, uprzedniość, zupełność, przejrzystość).

Byłoby czystym niepodobieństwem usiłować streścić tak obfity materiał, jaki autor w swych dwu tomach prezentuje. Ograniczę się jedynie do podania układu obydwu tomów.

Rozpaczynam od drugiego tomu, jako rzeczowo i logicznie wcześniejszego. W części dotyczącej roczności budżetu, Heinig omawia historię jednoroczności i na tej zasadzie budowany budżet XIX w. Wylicza zasady roczności, rozważa na tym tle równowagę budżetu oraz wypadki podważania tradycyjnego budżetu rocznego. Druga część rozpatruje zasadę uprzedniości budżetu, przedstawiając jej obiektywne założenia, absolutne i relatywne oraz kwestię terminów. Trzecia część wnika w subtelne zagadnienie zupełności budżetu. Tutaj autor kolejno rozważa terminologię, zasadnicze problemy zupełności, stosunek concernów państwowych do zupełności budżetu, fundusze, specjalne rachunki, wydatki jednorazowe, gospodarkę kapitałową, gwarancje i rękojmię, subwencje, ukryte pokrywanie potrzeb państwowych, długi, tajne lub półtajne fundusze. Ostatnia wreszcie i najkrótsza partia dotyczy przejrzystości budżetu tj. jego t. zw. specjalizacji.

Tom I wypełnia, jak wspomniałem, problematyka kontroli budżetu. Wstęp omawia krótko ogólne pojęcia budżetowe, a to dla lepszego zrozumienia zagadnień kontroli. Istnienie tego wstępu dowodzi wyraźnie, iż należało rozpocząć od budżetu, jeśli rozstrząsanie kontroli ma być prowadzone z pożytkiem. Właściwe części II tomu to wyjaśnienie pojęcia kontroli, cel badań kontrolnych, wykonywanie kontroli budżetu w obrębie egzekutywy. Na samym ostatku i bardzo szeroko potraktował Heinig kontrolę polityczną. W jej obrębie pomieścił autor rozległe rozważania o uprzedniej kontroli politycznej, kontroli bieżącej, towarzyszącej, oraz kontroli następczej.

Przez uprzednią kontrolę polityczną pojmuje Heinig sporządzenie, rozważenie i uchwalenie budżetu. Bieżącą, współtowarzyszącą kontrolę dokonuje się jako polityczną, drogą sprawozdań, interpelacji, zezwoleń, kredytów dodatkowych, budżetów uzupełniających. Natomiast następcza kontrola polityczna wyraża się w zamknięciach rachunkowych, ich badaniu i udzielaniu absolutorium. Na ogół Heinig mówi o kontroli politycznej ma na myśli ciała parlamentarne z ich komisjami.

Zachodzi pytanie, czy nie byłoby jaśniej i mniej wątpliwie nazwać ten typ kontrolą ze strony legislatywy, ciał prawodawczych, a nie kontrolą polityczną? Przecież i egzekutywa jest ciałem politycznym, co zresztą autor sam przyznaje, gdy pisze, że władza polityczna to w państwie demokratyczno-konstytu-

cyjnym parlament i rząd (t. I, s. 573). Jeśli zaś chodzi o totalitarne systemy, to tym bardziej nie można mówić o politycznej kontroli budżetu przez tzw. reprezentację, gdyż ona ma podporządkowane i dekoracyjne znaczenie i w istotnej wadze politycznej nie gra roli. Ponieważ zaś Heinig dziełem swym i konstrukcjami obejmuje i systemy konstytucyjne i totalitarne, winien był w swej nomenklaturze czynić zadość owej dyfurkacji, przez wyprowadzenie terminów i pojęć dających się bez uchybienia prawdzie, tu i tam zastosować.

Heinig wprowadza też do systemu kontroli politycznej tzw. samokontrolę (*Selbstkontrolle*). Są to według niego formy kontrolowania samych kontrolujących tzn. parlamentarzystów, przez ich wewnętrzne komisje. Ponieważ prywatne interesy grożą potencjalnie w ciałach parlamentarnych szkodliwymi następstwami, należy stworzyć środki skuteczne, hamujące ich ewentualne korupcyjne przejawianie się.

Monografia Heiniga stanowi niewyczerpane wprost źródło informacji w zakresie budżetowym i kontroli. Kto chce sięgać do badań nad owymi problemami w ich stanie przed mniej więcej 1950 r., zmuszony jest uciec się do tej wielkiej i systematycznej encyklopedii budżetu. Stanowi ona wyśmienitą pomoc i użyteczną niezliczonych wprost wskazówek tak dla naukowca, jak i dla praktyka.

Niestety, w powodzi informacji o urządzeniach budżetowych wielkiej ilości krajów, Heinig właściwie całkowicie pomija Polskę. Nie ma nas nawet przy wykazie długów alianckich z r. 1918 (t. II, s. 132). Polska znajduje się u Heiniga, jeśli czegoś nie przeoczyłem, jedynie w wykazie z r. 1944 wśród około 30 państw europejskich i w podobnym rejestrze krajów, które posiadają ministerstwo skarbu (finansów) (t. II, s. 282). Jesteśmy u niego w tym względzie, mimo że sąsiedzi, daleko za Grecją, Jugosławią, Rumunią, Bułgarią a nawet W. M. Gdańskiem, Estonią, Czechosłowacją oraz dziesiątkami państw całego świata. A przecież Heinig nie uciekając się do tekstów polskich miał do dyspozycji w trzecim tomie wydanego przed wojną przez prof. W. Gerloffa *Handbuch der Finanzwissenschaft*, niemiecką rozprawę prof. Jerzego Michalskiego o ustroju skarbowym Polski.

Tak pierwszy tom, jak i drugi, nie posiadają zakończenia i ostatecznych wniosków nie podają. Dzieło dużo by zyskało, gdyby prof. Heinig dał taką syntezę ze swoich żmudnych i ofiarnych badań szczegółowych.

Ignacy Czuma