

ZBIGNIEW PIROŻYŃSKI

BUDŻET PAŃSTWOWY JAKO NARZĘDZIE POLITYKI GOSPODARCZEJ (II)

BUDŻET A PLANOWANIE GOSPODARCZE*

9. Podejmowane w danym roku stabilizacyjne posunięcia polityki budżetowej wykraczają z reguły poza dany okres budżetowy, często zaś rozciągają się na szereg lat. Powstaje zatem potrzeba przewidywań długookresowych, które odpowiadałyby na pytanie, jak ukształtują się w przyszłości podstawowe proporcje gospodarcze pod wpływem dokonywanych w danym roku posunięć polityki gospodarczej. Również i interwencjonizm współczesnych państw kapitalistycznych nie ogranicza się do zagadnień równowagi, lecz rozszerza się na zagadnienia wzrostu gospodarczego. Potrzeba rekonstrukcji gospodarki narodowej bezpośrednio po zakończeniu wojny, a następnie dążenie do maksymalizacji stopy wzrostu, której nie można osiągnąć bez proporcjonalnego rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej, wysunęły w krajach kapitalistycznych zagadnienie budowy programów wieloletnich.

Niektóre kraje kapitalistyczne mają już za sobą okres doświadczeń w stosowaniu wieloletnich programów. We Francji realizowany jest obecnie czwarty program wieloletni (1962—65). Oparte na założeniach programu, lecz uwzględniające przebieg jego realizacji, a więc aktualną sytuację gospodarczą, tak zwane budżety ekonomiczne są podstawą dla budżetów finansowych¹. W Holandii długookresowe prognozy ekonomiczne są podstawą dla budżetów rocznych². W Stanach Zjednoczonych Biuro Budżetu Federalnego opracowało w 1961 r. programy rządowe

* Część pierwsza artykułu ukazała się w „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym” 1962, z. 3.

¹ H. Brochier, P. Tabatoni, *Économie financière*, Paryż 1959, s. 533 i nast., oraz P. Tabatoni, *Les relations entre budgets économiques et budgets financiers en France*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat francuski (maszynopis).

² P. de Wolff, Th. A. Stevers, *State Budget and Planning*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat holenderski (maszynopis).

i programy budżetowe na najbliższe cztery lata³. W ostatnich latach programy i prognozy długookresowe, wieloletnie, wypierają w pewnym stopniu prognozy krótkookresowe. Prognozy krótkookresowe, mimo ich koniunkturalnego, antycyklicznego charakteru, są budowane z uwzględnieniem prognoz wzrostu⁴.

W krajach kapitalistycznych rozwój idzie więc w kierunku sporządzania wieloletnich prognoz ekonomicznych i podporządkowania im budżetu rocznego⁵. Oznacza to wprzęgnięcie budżetu do współdziałania w realizacji programów gospodarczych, czego nie można osiągnąć bez oparcia planowania budżetu rocznego na założeniach programu wieloletniego. Widoczna jest tendencja poszukiwania metod i podejmowania środków przezwyciężenia tych trudności, które wynikają z istnienia prywatnej własności środków produkcji i działania mechanizmu rynkowego.

Elementem powiązania budżetu rocznego z programami wieloletnimi są tak zwane budżety narodowe (ekonomiczne), które reprezentują całość kształt polityki gospodarczej zarówno w zakresie sektora publicznego, jak i w stosunku do prywatnych przedsiębiorstw i konsumentów. Zestawienie budżetu narodowego ułatwia opracowanie projektu budżetu państwowego i wiąże go z podstawowymi proporcjami ekonomicznymi. Budżet państwowy jest środkiem, przy którego pomocy realizuje się założenia budżetu narodowego. W większości uprzemysłowionych krajów kapitalistycznych stosuje się — pod różną nazwą — budżety narodowe jako metodę ustalania założeń polityki gospodarczej. W niektórych z nich budżety narodowe są przedkładane parlamentom łącznie z projektem budżetu państwowego (np. Wielka Brytania⁶, Szwecja). W innych krajach, które nie przedkładają parlamentom budżetów narodowych (np. Stany Zjednoczone, NRF), są one sporządzane w toku prac

³ G. Colm, *Budgetary Projections in the Framework of Economic Projections and their Adaptations*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat generalny, „Public Finance — Finances Publiques” 1962, nr 1, s. 20.

⁴ G. Bombach, Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Vordussagen, „Kyhlos” Bazylen 1962, t. XV, z. 1, s. 41.

⁵ W referacie generalnym na Kongresie Warszawskim Międzynarodowego Instytutu Finansów Publicznych G. Colm wypowiedział się za przygotowywaniem długookresowych programów ekonomicznych. Powinny one być sporządzane z punktu widzenia potencjału produkcyjnego i finansowego danego kraju i uzyskania pożądanej stopy wzrostu ekonomicznego. Programy gospodarcze powinny być konstruowane nie tylko w stosunku do sektora publicznego, lecz z uwzględnieniem całej gospodarki. Budżet na dany rok powinien być podporządkowany programowi długookresowemu „jako jeden krok w kierunku wskazanym przez długofalowe prognozy i programy”. G. Colm, op. cit., s. 38.

⁶ H. Brittain, *The British Budgetary System*, Londyn 1959, s. 30.

nad projektem budżetu i wykorzystywane jako element jego kształtowania⁷. Proces „uekonomicznienia” przedkładanych parlamentom budżetów, tj. prezentowania dochodów i wydatków na tle efektów i założeń polityki gospodarczej staje się jednak coraz bardziej powszechny.

10. W krajach socjalistycznych, które realizują zasady gospodarki planowej, budżet jest ściśle związany z planem gospodarczym. Założenia rozwoju gospodarczego są określane w planach perspektywicznych i wieloletnich. Roczne plany gospodarcze są narzędziem realizacji planów wieloletnich. Zadania ustalone w rocznym planie gospodarczym są realizowane przez system dyrektywnych wskaźników rzeczowych i budżet (decyzje scentralizowane) oraz przez system środków i bodźców ekonomicznych, które stwarzają warunki dla podejmowania decyzji zgodnie z założeniem planu (decyzje zdecentralizowane). Budżet państwowy spełnia istotną rolę w realizacji planu gospodarczego, a zwłaszcza w zakresie uzyskania założonych w planie proporcji podziału dochodu narodowego i wykonania ustalonych w planie zadań w układzie gałęziowym i terytorialnym. Ta rola budżetu ma więc charakter strukturalny. W socjalizmie jest to rola podstawowa. Równowaga jest bowiem warunkiem proporcjonalnego wzrostu. Dlatego rola stabilizacyjna budżetu i podejmowane w ramach polityki budżetowej środki zabezpieczenia równowagi są podporządkowane zadaniom strukturalnym.

Nadrzędność celów, których wyrazem jest narodowy plan gospodarczy i podporządkowanie im środków realizacji, do których zalicza się finanse, a w szczególności budżet państwowy, określa stosunek budżetu do planu gospodarczego. Fakt, że finanse mogą wpływać w istotny sposób na produkcję i jej podział, a ruch środków finansowych może w określonych przypadkach doprowadzić do zwolnienia czy przyspieszenia ruchu elementów rzeczowych produktu globalnego⁸, nie podważa służebnego charakteru finansów w stosunku do zadań materialnych oraz podporządkowania budżetu zadaniom planu gospodarczego.

Bliższe wyjaśnienie związku planowania budżetowego z planowaniem gospodarczym wymaga rozpatrzenie podstaw planowania budżetowego oraz roli, jaką spełnia bilans finansowy państwa w stosunku do budżetu.

Planowanie budżetowe opiera się na wskaźnikach planu gospodarczego. Są one podstawą dla określenia dochodów budżetu i kierunków na wydatkowanie⁹. Aktywne oddziaływanie planowania budżetowego

⁷ G. Colm, *Nationalbudget*, w: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 1961, z. 36, s. 538.

⁸ B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1961, s. 394.

⁹ W. P. Diaczenko, W. W. Ławrow, *Biudżetnoje planirowanije w SSSR i jego wzaimswiaz' s narodnochazajstwiennym planirowaniem*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat radziecki, rozdz. 3 (maszynopis).

na planowanie gospodarcze¹⁰ może powodować korekty wskaźników w planowaniu gospodarczym. Nie zmienia to jednak faktu, że w końcowym etapie budowy planu budżet nie może zakładać innych zadań rzeczowych niż te, które przyjmuje plan gospodarczy. Również i w tym przypadku, gdy plan gospodarczy ogranicza się w pewnym zakresie do ustalenia założeń i ogólnych kierunków, a określenie zadań szczegółowych i adresowych następuje w planowaniu budżetowym¹¹, istnieje podporządkowanie budżetu planowaniu gospodarczemu.

Bilans finansowy państwa, występujący pod różnymi nazwami¹², w praktyce planowania gospodarczego i literaturze finansowej poszczególnych krajów socjalistycznych¹³, reprezentuje dochody i wydatki sektora socjalistycznego. Zakres bilansów w poszczególnych krajach nie jest jednakowy, zwłaszcza w tej jego części, która dotyczy akumulacji pieniężnej przedsiębiorstw. Porównując zakres bilansu finansowego państwa z zakresem budżetu należy stwierdzić, że zakres bilansu jest szerszy od zakresu budżetu. Podział produktu dodatkowego następuje bowiem nie tylko w ramach budżetu, lecz także poza budżetem, w szczególności w ramach systemu finansowego przedsiębiorstw i systemu kredytowego. W krajach, w których parlamenty uchwalają nie tylko wieloletnie, ale i roczne plany gospodarcze, bilans finansowy nie jest im przekładany, jest natomiast wykorzystywany przez organy planowania w toku prac nad planem gospodarczym.

W planowaniu bilans finansowy państwa ma podwójne zastosowanie: jest wykorzystywany dla bezpośredniego planowania dochodów sektora

¹⁰ L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 8—9, s. 208 i nast.

¹¹ J. Lubowicki, *La planification budgetaire dans la cadre de la planification economique en regime socialiste*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat generalny, „Public Finance — Finances Publiques” 1962, nr 1, s. 52 i nast.

¹² W Polsce nazywany początkowo programem finansowym, potem zbiorczym planem finansowym, a obecnie bilansem finansowym państwa. W Związku Radzieckim i Czechosłowacji stosowana jest nazwa zbiorczy plan finansowy. W literaturze nie ma również zgodności terminologicznej.

¹³ Z. Pirożyński, *Podstawowe bilanse i plany finansowe*, „Finanse” 1951, nr 4; I. Chodak, B. Minc, *Zagadnienia programu finansowego państwa*, Warszawa 1954; N. S. Margolin, *Planowanie finansowe*, Moskwa 1960, s. 27 i nast.; D. Libnar, K. Spacek, *Uhrnny finanční plan*, Praga 1961; B. Minc, *Planowanie i polityka gospodarcza*, Warszawa—Łódź 1961, s. 138 i nast.; Z. Fedorowicz, *Planowanie budżetowe w systemie planowania gospodarczego w Polsce*, Międzynarodowy Instytut Finansów Publicznych — Kongres 1961, referat polski (maszynopis); S. Majewski, M. Krzak, *Bilanse syntetyczne w praktyce planowania PRL*, „Finanse” 1961, nr 9; Z. Rajewski, *Syntetyczne bilanse finansowe w praktyce planistycznej NRD i CSRS*, „Finanse” 1961, nr 10.

socjalistycznego i ich przeznaczenia oraz służy koordynacji planów finansowych.

W etapie ustalania wytycznych do planowania oraz w toku prac nad planem rocznym lub wieloletnim dochody i wydatki bilansu finansowego są planowane w oparciu o podstawowe wskaźniki planu gospodarczego, jak np. wzrost produkcji i obniżka kosztów własnych w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej, wielkość nakładów na inwestycje i kapitalne remonty, założenia w zakresie importu i eksportu itp. Nie wymaga to opracowania planów finansowych przedsiębiorstw, budżetu lub planu kredytowego, ponieważ bilans ma charakter agregatowy. Zestawienie bilansu finansowego ma na celu sprawdzenie zgodności elementów rzeczowych planu gospodarczego oraz ustalenie założeń polityki finansowej na dany rok lub na okres planu wieloletniego. Na tym tle uzasadniony jest pogląd, że bilans finansowy określa zasadnicze zadania ujęte w formie syntetycznej dla naczelnych państwowych organów planujących¹⁴ co może oznaczać, że zasadnicze kwoty budżetu są funkcją kwot bilansu finansowego państwa¹⁵.

Bilans finansowy państwa jest również wykorzystywany dla uzgodnienia planów finansowych (plany finansowe przedsiębiorstw, budżet, plan kredytowy) z planem gospodarczym. Wprawdzie każdy z planów finansowych opiera się na zadaniach rzeczowych planu gospodarczego i w związku z tym ogólna suma dochodów przechodzących przez te plany w założeniu nie powinna odbiegać od dochodów wykazanych w bilansie finansowym, jednak występowanie w planach finansowych rozliczeń (transfery) oraz założenie rezerwy, tj. nierozdzielenie w pełni planowanego dochodu narodowego, wymaga stosowania dodatkowego narzędzia zarówno dla wzajemnej koordynacji planów finansowych, jak i dla ich koordynacji z planem gospodarczym. Oczywiście, koordynacja taka może nastąpić dopiero po opracowaniu projektów planów finansowych. Stąd wrażenie i pogląd, że bilans finansowy państwa opiera się na planach finansowych¹⁶.

Z tej podwójnej w planowaniu roli bilansu finansowego państwa wynika, że planowany bilans reprezentuje ogólne założenia polityki finansowej, jest instrumentem formowania założeń ogólnych i sprawozdania z nimi założeń szczegółowych zawartych w planach finansowych, w tym także w budżecie państwowym. Istnieje zatem ścisły związek między bilansem finansowym i planami finansowymi. Nie oznacza to jednak nadrzędności bilansu finansowego w stosunku do budżetu i in-

¹⁴ J. Lubowicki, op. cit., s. 51.

¹⁵ L. Kurowski, op. cit., s. 271.

¹⁶ I. Chodak, B. Minc, op. cit., s. 41, 44 i 47.

nych planów finansowych¹⁷ ani też nadrzędności planów finansowych w stosunku do bilansu finansowego. W planowaniu finansowym bilans i plany operatywne wzajemnie się uzupełniają. Bilans finansowy państwa, jako narzędzie koordynacji planowania finansowego z planowaniem gospodarczym i część składowa narodowego planu gospodarczego, wiąże wszystkie plany państwa w jeden system planowania państwowego¹⁸. Jest on pomocny przy kształtowaniu założeń polityki ekonomicznej i finansowej. Nie jest jednak jej realizatorem. Zadania koncentracji dyspozycji dochodami państwa przypada wyłącznie budżetowi państwowemu¹⁹, który jako plan operacyjny — w odróżnieniu od bilansu finansowego — jest narzędziem współdziałającym i zabezpieczającym od strony finansowej realizację planu gospodarczego.

Wieloletnie planowanie finansowe prowadzone jest w większości krajów socjalistycznych w ramach planowania gospodarczego, tj. na podstawie bilansu finansowego państwa. W ostatnich jednak latach w Związku Radzieckim zastosowano planowanie budżetowe dla sprawdzenia powiązań bilansowych w narodowym planie gospodarczym w perspektywie 5, 7 i więcej lat²⁰. Również w Polsce w toku prac nad realizowanym obecnie planem pięcioletnim (1961—1965) podejmowano próby pięcioletniego planowania budżetowego²¹.

11. Tendencje podporządkowania budżetu w krajach kapitalistycznych długookresowym prognozom i programom oraz nadania budżetowi funkcji strukturalnej — zabezpieczenia stopy wzrostu, wysuwają zagadnienie udziału budżetu w dochodzie narodowym w powiązaniu z pożądaną stopą wzrostu. Chodzi o określenie „marży budżetowej” (state margin)²², tj. tej części przyrostu dochodu narodowego, którą państwo może i powinno wykorzystywać w ramach budżetu dla osiągnięcia strukturalnego rozwoju gospodarki narodowej. „Marża budżetowa” wyraża więc granice, w których ramach mogą i powinny być w danym okresie ukształtowane dochody i wydatki państwowe w porównaniu z poziomem uzyskanym w okresie poprzednim. „Marża budżetowa” obejmuje zarówno część przyrostu dochodu narodowego przeznaczanego na inwestycje, jak i część dochodu przeznaczanego na konsumpcję.

¹⁷ Wydaje się, że poglądy o nadrzędności bilansu mają m. in. podłoże w podziale planowania gospodarczego i budżetowego między dwie instytucje centralne (komisja planowania i resort finansów).

¹⁸ J. Lubowicki, op. cit., s. 52 i nast.

¹⁹ J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*. „Wiadomości NBP” 1948, nr 8.

²⁰ W. P. Diaczenko, W. W. Ławrow, op. cit., rozdz. 3.

²¹ Z. Pirożyński, *Zadania i metody pięcioletniego planowania finansowego w gospodarce rad narodowych*, „Finanse” 1959, nr 11.

²² P. de Wolff, Th. A. Stevers. op. cit., rozdz. I.

Określenie „marży budżetowej” można uważać za próbę rozwiązywania w krajach kapitalistycznych tych zagadnień strukturalnego rozwoju, które w krajach socjalistycznych są rozwiązywane w wieloletnim i rocznym planowaniu gospodarczym. Jednym z zadań planowania wieloletniego, a w ramach planów wieloletnich — planowania rocznego, jest określenie udziału spożycia zbiorowego i konsumpcji pracowników nieprodukcyjnych w przyroście dochodu narodowego.

Pomijając metody określenia „marży budżetowej”, trzeba podkreślić kilka elementów, które z jednej strony wskazują na złożony charakter zagadnienia i jego doniosłość społeczną, z drugiej strony — na ograniczenie możliwości „dowolnego” kształtowania budżetu. Wynika to z charakteru „marży”, co z kolei wywiera wpływ na procedurę uchwalania budżetu i zakres uprawnień parlamentu.

Globalne określenie „marży budżetowej” nie rozwiązuje jeszcze sprawy prawidłowego ukształtowania proporcji między poszczególnymi kierunkami działalności państwowej w sferze nieprodukcyjnej. Wyważenie właściwych proporcji między poszczególnymi kierunkami działalności jest bardzo trudne zarówno ze względu na złożony, różnorodny charakter, jak i ze względu na brak mierników efektywności. Wydatki na zbiorowe spożycie wymagają szczególnych metod analizy. Efektywność wydatków nie może być mierzona metodami stosowanymi w działalności gospodarczej. Nie istnieje cena usług ani też rynek usług. Analiza na podstawie kosztów i cen jest niemożliwa. Bezpośrednim następstwem złożoności i różnorodności poszczególnych kierunków działalności jest powierzenie realizacji zadań różnym organom państwowym (ministerstwom). Organy te z natury rzeczy przejawiają skłonność do wywierania nacisku na preferowanie powierzonych im odcinków, bez należytej troski o to, że swoim stanowiskiem prowadzą do zmniejszenia zadań na innych odcinkach. „Marża budżetowa” ma bowiem charakter sztywny i nie może być przekraczana bez naruszenia strukturalnych proporcji rozwoju. Stąd ogromne znaczenie procedury „ważenia” wydatków w ramach „marży budżetowej” i podstawowa — choć ograniczona w możliwości odchylenia się od „marży” — rola organów planowania i parlamentu.

Powiązanie budżetu z długookresowymi prognozami, programami lub planami komplikuje się z uwagi na ruch cen. Ogólny poziom cen i ceny na poszczególne produkty podlegają zmianom. Ruch cen jest zjawiskiem typowym w gospodarce rynkowej, jaką jest gospodarka kapitalistyczna. Zmiany cen występują również w gospodarce planowej, jaką jest gospodarka socjalistyczna, z reguły jednak jako świadomy czynnik polityki gospodarczej. Na tle ruchu albo zmian cen zarysowują się dwa zagadnienia: porównywalności — najogólniej biorąc — części

dochodu narodowego rozdzielonego w ramach budżetu w danym roku w cenach bieżących z częścią założoną w planie wieloletnim oraz zmian budżetu przy podwyżce cen. Pierwsze zagadnienie jest ważne z punktu widzenia stwierdzenia zgodności budżetu z wieloletnim programem lub planem, drugie zaś ma istotne znaczenie proceduralne i wiąże się z zakresem uprawnień rządu i parlamentu.

Zagadnienie porównywalności budżetu w okresie kilku lat nabiera w krajach kapitalistycznych szczególnego znaczenia. Ponieważ w gospodarce kapitalistycznej nie ma możliwości wykształcenia form dyrektywnego planowania gospodarczego w skali całej gospodarki, zarysowuje się tendencja nadania budżetowi funkcji planu gospodarczego i w związku z tym sporządzania budżetu w cenach niezmiennych (stałych), co ułatwiałoby ocenę kształtowania proporcji ekonomicznych i przemian strukturalnych.

Na tym tle rodzą się rozważania i propozycje rozwiązań zagadnienia ruchu cen. Opierając się na doświadczeniach holenderskich, P. de Wolff i Th. A. Stevers rozpatrują cztery warianty rozwiązań²³:

a) Ustalenie budżetu w cenach stałych. Przy zwyżce cen następowaloby zmniejszenie zakresu finansowanych z budżetu zadań rzeczowych. Budżet działałby w tym przypadku jak stabilizator. Jest to metoda technicznie prosta, jednak mało elastyczna i mogłaby być niekorzystna przy spadku cen.

b) Ustalenie budżetu w cenach stałych z równoczesnym wprowadzeniem rezerw, które byłyby wykorzystywane w toku wykonywania budżetu w przypadku zwyżki cen. Metoda wymaga dostatecznie reprezentatywnego indeksu cen, a ponadto prowadzi do osłabienia kontroli parlamentu.

c) Ustalenie budżetu w cenach stałych i uzupełnianie go w toku wykonania budżetami dodatkowymi. Jest to kompromis między wariantem pierwszym i drugim. W tym przypadku może powstawać niebezpieczeństwo łatwego uzyskiwania dodatkowych kredytów, zwłaszcza wobec dużej trudności skontrolowania przez parlament przeliczeń cenowych.

d) Planowanie budżetu w cenach roku przyszłego, a więc w pewnym stopniu przewidywanie ruchu cen w roku przyszłym. W warunkach gospodarki kapitalistycznej trudno tu o dostateczną realność. Ponadto metoda jest nie do przyjęcia z punktu widzenia stabilizacyjnej roli budżetu; mogłoby to bowiem oznaczać rezygnację z aktywnego oddziaływania budżetu na koniunkturę.

Po rozpatrzeniu tych wariantów P. de Wolff i Th. A. Stevers wypowiadają się za metodą budżetów dodatkowych (wariant c) z pewną mo-

²³ Ibidem, rozdz. I, pkt 2.

dyfikacją: zatwierdzania budżetów dodatkowych przez ministra skarbu, jeśli chodzi o wydatki rzeczowe.

Przedstawione rozważania i propozycje wskazują na skalę trudności w gospodarce kapitalistycznej. Są one interesujące również ze względu na to, że i w socjalizmie występują trudności w zachowaniu normalnej procedury budżetowej przy zmianach cen, mimo że zmiany te są elementem planowego działania. Oparcie budżetu na rocznym planie gospodarczym przenosi zagadnienie porównywalności w sferę planowania gospodarczego, natomiast pozostaje otwarte zagadnienie zmian uchwalonego przez parlament budżetu w związku z realizowaną przez organy wykonawcze (rząd) bieżącą polityką gospodarczą, której wyrazem są między innymi zmiany płac i cen. Zmiany te mogą być dokonywane zarówno z punktu widzenia rozdysponowania nierozdzielonej w planie części wytworzonego i przeznaczonego do podziału dochodu narodowego (rezerwa planu) lub nadwyżki powstałej w toku realizacji planu, jak i z punktu widzenia zabezpieczenia równowagi ogólnej lub częściowej. Przeprowadzenie tych zmian wymaga elastyczności budżetu, którą to elastyczność uzyskuje się między innymi w drodze tworzenia w uchwalonym budżecie rezerw pozostających w gestii organów wykonawczych (rząd) oraz upoważnienia rządu do dysponowania nadwyżką budżetową i dokonywania zmian w uchwalonym budżecie w przypadku zmian płac i cen²⁴.

12. Opracowanie programów gospodarczych w skali makroekonomicznej napotyka w kapitalizmie na poważne trudności. W krajach kapitalistycznych dopatruje ich się głównie w postępie technicznym, który pociąga za sobą szybkie i ilościowo znaczne zmiany w metodach wytwarzania i działa na koszty produkcji, a następnie we wzajemnym powiązaniu gospodarki poszczególnych krajów, co powoduje oddziaływanie sytuacji gospodarczej jednego kraju na inne. Równocześnie jednak Wskazuje się nie tylko na celowość, ale i na możliwość programowania gospodarczego w skali makroekonomicznej. Możliwość stosowania w coraz to szerszym zakresie programowania gospodarczego wiąże się z rozszerzeniem zakresu sektora publicznego, próbami opanowywania zjawisk rynkowych w drodze interwencji państwa w dziedzinie płac i cen oraz z doskonaleniem metod programowania.

²⁴ W Polsce — zgodnie z ustawą z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym — rząd dysponuje w toku wykonania budżetu rezerwą na wydatki w budżecie nieprzewidziane (rezerwa objęta jest stroną wydatkową uchwalonego przez Sejm budżetu), a ponadto może dokonywać wydatków związanych ze zmianą płac, marż i cen, przedstawiając Sejmowi ex post projekt ustawy o kredytach dodatkowych. Ustawy budżetowe na poszczególne lata rozszerzają znacznie uprawnienia rządu w zakresie wydatków na cele gospodarcze, co wskazuje na to, że prawo budżetowe nie uwzględnia w dostatecznej mierze potrzeb bieżącej polityki gospodarczej.

Skuteczność planowania w gospodarce narodowej jako całości zależy nie tylko od istnienia ogólnopaństwowej koncepcji gospodarczej — jej wyrazem jest program — ale i od stopnia skoordynowania planów różnych jednostek gospodarczych, od charakteru wzajemnej więzi między jednostkami gospodarczymi. Tymczasem w gospodarce kapitalistycznej, ze względu na prywatno-kapitalistyczną własność środków produkcji, więź między jednostkami gospodarczymi ma charakter więzi rynkowej, tj. wyznaczana jest interesami kontrahentów, określonymi wahaniami cen na rynku i w konsekwencji wielkością zysku. Dlatego, jakkolwiek we współczesnych krajach kapitalistycznych zaczęły powstawać programy państwowego regulowania całej gospodarki, nie zmieniło to faktu, że planowość działania poszczególnych jednostek gospodarczych ma charakter względny i nie może być w pełni skuteczna; więź między jednostkami gospodarczymi ma charakter wynikowy, a nie planowy, a programy regulowania gospodarki mają charakter częściowy i ograniczony i nie zapewniają planowości w skali całej gospodarki²⁵.

Mimo że w kapitalizmie państwo ingeruje w różny i często decydujący sposób w życie gospodarcze, przejawy planowania w krajach kapitalistycznych nie są w swym zakresie tak szerokie, jak planowanie gospodarcze w socjalizmie. Ponadto pozostają one zawsze zamierzeniami; programom nie towarzyszą wiążące normy i wskaźniki. Ta różnica w porównaniu z gospodarką socjalistyczną istnieje zawsze i nie może ująć z pola widzenia. Występuje ona również w zakresie tych procesów gospodarczych, których ujęcie w socjalistycznej gospodarce planowej nie może być pełne i doskonałe. W wykształconej gospodarce socjalistycznej konsumenci rozporządzają swobodnie posiadaną siłą nabywczą, dochodami i oszczędnościami, co ma podstawowe znaczenie dla zbytu produkcji, a tym samym i produkcji. Jednak kształtowanie siły nabywczej konsumentów jest objęte zakresem planowania, a państwo socjalistyczne rozporządza skutecznymi środkami działania²⁶.

Ogromny rozwój teorii i metod programowania, który obserwujemy w krajach kapitalistycznych, nie może znaleźć pełnego praktycznego zastosowania. Praktyczne zastosowanie teorii i metod programowania w ich obecnym rozwoju przekracza bowiem możliwości ustrojowe krajów kapitalistycznych, może natomiast znaleźć szczególnie interesujące pole w gospodarce socjalistycznej²⁷.

Mimo obiektywnych trudności i nierozwiązalności problemu w warunkach kapitalistycznej gospodarki, elementy planowania gospodarczego

²⁵ B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1961, s. 82 i nast.

²⁶ S. Varga, *Sozialistische und kapitalistische Marktforschung*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1962, t. 88, z. 1, s. 97 i nast.

²⁷ O. Lange, *Wstęp do ekonometrii*, Warszawa 1961, s. 190 i nast.

w krajach kapitalistycznych narastają. Interwencja państwa w sferę działalności gospodarczej jest coraz większa i w coraz większym stopniu posiłkuje się takimi środkami i postuluje się takie posunięcia, których nie można uważać jako typowe dla mechanizmu gospodarki kapitalistycznej²⁸. Są one różne w różnych krajach, bywają nawet czasem interpretowane jako stopniowe przekształcenie się gospodarki kapitalistycznej w gospodarkę socjalistyczną, poszukuje się nowej nazwy dla współczesnego modelu kapitalizmu, a w każdym razie dochodzi się do stwierdzenia, że nie ma dziś jednakowo działającego mechanizmu gospodarczego we wszystkich krajach kapitalistycznych.

Przy rozpatrywaniu metod i środków polityki gospodarczej we współczesnych państwach kapitalistycznych nasuwa się wniosek, że podejmowane kroki stawiają jako zadanie docelowe wykształcenie takich narzędzi zarządzania gospodarką narodową i kierowania procesami gospodarczymi, jakie stwarza i może zapewnić skuteczność ich stosowania ustroj socjalistyczny.

²⁸ Przykładem jest postulat planowania polityki płac. R. F. Harrod, *Dynamic Theory and Planning*, „Kyklos”, Bazylea 1962, t. XV, z. 1, s. 78 i nast.